Planbureau voor de Leefomgeving

# PROVINCIALE VOORSTELLEN VOOR OMGEVINGSBELEID IN NATIONALE SAMENHANG

## Reflectie vanuit het PBL

**Rienk Kuiper**

mei 2024

PBL

## Colofon

**Provinciale voorstellen voor omgevingsbeleid in nationale samenhang: Reflectie vanuit het PBL**

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving
Den Haag, 2024
PBL-publicatienummer: 5316

### Contact
rienk.kuiper@pbl.nl

### Auteurs
Rienk Kuiper

### Met dank aan
Dirk-Jan van der Hoek, Ismay Bax, Bas van Bemmel, Ron Franken, Steven Heshusius, Kersten Nabielek, Jan Matthijsen, Trudy Rood

### Redactie figuren
Beeldredactie PBL

### Eindredactie en productie
Uitgeverij PBL

### Toegankelijkheid
Het PBL hecht veel waarde aan de toegankelijkheid van zijn producten. Mocht u problemen ervaren bij het lezen ervan, dan kunt u contact opnemen via info@pbl.nl. Vermeld daarbij s.v.p. de naam van de publicatie en het probleem waar u tegenaan loopt.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Kuiper, R. (2024), Provinciale voorstellen voor omgevingsbeleid in nationale samenhang, Reflectie van PBL, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het PBL doet onderzoek naar de leefomgeving en het leefomgevingsbeleid in Nederland en daarbuiten. Denk aan milieu, natuur en ruimtelijke inrichting. Met onze verkenningen, analyses en evaluaties leveren we strategische kennis voor beleid, politiek, maatschappelijke organisaties en het bredere publiek. We geven daarbij niet alleen feiten en inzichten over het hier en nu, maar kijken ook vooruit naar de nabije en verdere toekomst. We doen ons onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk onderbouwd

# Inhoud


**Samenvatting** 4

**Bevindingen** 10

**1 Inleiding** 18

**2 Reflectie op het Startpakket** 21
2.1 Samenhang en visie 21
2.2 Volledigheid 22
2.3 Participatie en samenwerking 22
2.4 Doelgerichtheid en duidelijkheid 23

**3 Reflectie op de provinciale ruimtelijke voorstellen** 24
3.1 Samenhang en visie 25
3.2 Volledigheid 31
3.3 Participatie en samenwerking 33
3.4 Doelgerichtheid en duidelijkheid 34
3.5 Water en bodem sturend 37
3.6 Landbouw en natuur 42
3.7 Ordenende netwerken voor energie en (circulaire) economie 45
3.8 Leefbare steden en regio's 50

**4 Aanbevelingen voor de ruimtelijke arrangementen en het nieuwe omgevingsbeleid** 58
4.1 Van provinciale voorstellen naar ruimtelijke arrangementen 59
4.2 Nieuw nationaal omgevingsbeleid 62
4.3 Omgevingsbeleid is breder dan ruimte 63
4.4 Ruimtelijke hoofdstructuur 67

**Referenties** 72

**Bijlagen** 75
Bijlage 1 - Vragen van het Rijk aan provincies in het Provinciaal startpakket fysieke leefomgeving 75
Bijlage 2 - Criteria voor omgevingsvisies vanuit de Omgevingswet 79

# Samenvatting

***Om tot een samenhangende omgevingsvisie voor 2050 te komen, is een aanzienlijke inhoudelijke slag nodig***

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft op verzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) het geheel aan ruimtelijke voorstellen van de provincies geanalyseerd. Deze voorstellen hebben de provincies eveneens op verzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (2022b) opgesteld (zie kader 1).

De provincies agenderen in hun ruimtelijke voorstellen gespreksthema's met het Rijk. Ze doen suggesties voor nadere onderzoeken en schetsen toekomstrichtingen voor ruimtelijke ontwikkeling. De provinciale voorstellen onderstrepen de noodzaak tot actualisering van zowel het nationale als provinciale omgevingsbeleid. Die noodzaak komt voort uit de vele strijdigheden die de provincies constateren tussen belangen per sector en tussen belangen van provincies onderling. Daarnaast werden vanuit de provincies veel vragen gesteld aan het Rijk, die de komende tijd om antwoord vragen.

De provincies zijn in hun voorstellen nog terughoudend met het maken van concrete ruimtelijke keuzes. Die willen ze pas maken na de actualisering van hun eigen omgevingsvisies, na voldoende maatschappelijke consultatie, en met betrokkenheid en instemming van Provinciale Staten. Het PBL constateert dat het Rijk en de provincies nog een aanzienlijke inhoudelijke slag zullen moeten maken om tot daadwerkelijke ruimtelijke keuzes en samenhangende omgevingsvisies voor 2050 te kunnen komen.

**Kader 1 – Provinciale ruimtelijke voorstellen**

Het Rijk heeft in het Provinciaal startpakket fysieke leefomgeving (BZK 2022b) aan de provincies gevraagd om met ruimtelijke voorstellen te komen voor een nieuw nationaal omgevingsbeleid. In eerste instantie ging het daarbij om aanscherping en meer uitvoeringsgericht maken van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI); later is deze herdoopt tot Nota Ruimte. Het verzoek aan de provincies is om in hun ruimtelijke voorstellen duidelijk te maken wat op ruimtelijk gebied mogelijk is en wat zij kunnen realiseren, op basis van zowel de nationale als decentrale opgaven.

**Drie 'bewegingen'**

De vraag aan de provincies is om hun voorstellen inhoudelijk te ordenen naar drie thema's, de zogeheten 'bewegingen': 1. Landbouw en natuur, 2. Netwerken voor energie en (circulaire) economie, en 3. Leefbare steden en regio's. In de voorstellen zouden de provincies ook moeten aangeven wat zij zelf kunnen doen, en waarvoor het Rijk nodig is.

**Ruimtelijke arrangementen**

Het provinciale voorstel is de opstap naar het ruimtelijk arrangement per provincie. Hierin maken het Rijk en de provincies "wederkerige en bestuurlijke afspraken over de ruimtelijke inpassing en de bijdrage van zowel Rijk als provincies aan de uitvoering van nationale opgaven". Na het afsluiten van de ruimtelijke arrangementen worden de afspraken verwerkt in het provinciale en nationale omgevingsbeleid.

### *Bied snel duidelijkheid in 'ruimtelijke arrangementen'*

Op basis van de provinciale voorstellen voor de Nota Ruimte wil het ministerie van Binnenlandse Zaken met de provincies zogenoemde ruimtelijke arrangementen afsluiten.

Het PBL constateert dat de ruimtelijke arrangementen een van de vele afsprakenkaders tussen Rijk en provincies zijn. Ook vanuit het MIRT en de Nationale Programma's vindt een fors aantal bestuurlijke overleggen tussen onder andere Rijk en provincies plaats. Het grote aantal regionale samenwerkingsverbanden en gebiedsindelingen zorgt voor onduidelijkheid bij de aanpak van opgaven in de fysieke leefomgeving. Eerder is de suggestie gedaan om via integrale regionale tafels ruimte te scheppen en om een aantal sectorale samenwerkingsverbanden op te heffen (Inspectie Rijksfinanciën 2021).
Het Rijk en de provincies moeten voor elkaar duidelijkheid scheppen: over welk onderwerp wordt in welk overleg besloten? De betrokkenheid van gemeenten en waterschappen is daarbij ook een aandachtspunt. De ruimtelijke arrangementen kunnen een samenhangend overzicht bieden over de afspraken die op de diverse tafels worden gemaakt. De specifieke afspraken in de ruimtelijk arrangementen zouden overstijgend moeten zijn aan die andere afsprakenkaders. Beleidsmakers van de provincies en de ministeries kunnen in de ruimtelijke arrangementen dan afspraken maken voor zowel betere samenwerking als versnelling op specifieke beleidsdossiers.

### *Maak integraal Rijksverhaal met een duidelijke nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur*

De provincies vragen in hun ruimtelijke voorstellen om een 'integraal Rijksverhaal' met een duidelijke nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur. Daarin moet duidelijk zijn waar nationale opgaven elkaar raken en welke keuzes het Rijk daarin maakt. Ook verzoeken de provincies het Rijk om in nationale programma's en projecten in te zetten op een goede omgevingskwaliteit en versterking van de kwaliteit van het landschap.
Daarnaast vragen de provincies aan het Rijk om stevige integrale afwegingskaders te ontwikkelen op het gebied van onder meer ruimtelijke kwaliteit, brede welvaart en het principe van 'water en bodem sturend'. Deze afwegingskaders zou het Rijk volgens de provincies vervolgens ook moeten toepassen op de eigen sectorale beleidsvorming. Een voorbeeld is de uitbreiding van het hoogspanningsnet: de afweging waar deze komen, zou niet alleen vanuit netefficiëntie gemaakt mogen worden, maar bijvoorbeeld ook om juist op bepaalde locaties verstedelijking mogelijk te maken, of om gebieden met een hoge landschappelijke kwaliteit te ontzien.
Tijdens de uitwerking van de provinciale voorstellen liepen de provincies aan tegen inconsistenties in het Rijksbeleid. Zo vroeg het Rijk in het Startpakket voor de Nota Ruimte om water en bodem in de provinciale ruimtelijke voorstellen sturend te laten zijn, en de bodem zo min mogelijk af te dekken, bijvoorbeeld door woningbouw. Maar nog voor de afronding van deze voorstellen sloot het Rijk met de provincies Woondeals af, met afspraken over de aantallen per gemeente te bouwen woningen voor 2030. Daarin speelde het principe van 'water en bodem sturend' geen rol.

Het PBL constateerde in de Monitor NOVI al eerder dat het nationale omgevingsbeleid op dit moment een grote hoeveelheid doelen bevat, waartussen weinig samenhang bestaat (PBL 2022). In lijn met de Ruimtelijke Verkenning (PBL 2023) bevelen we aan dat het Rijk duidelijk keuzes maakt op hoofdpunten, waaruit andere keuzes logisch volgen. Bijvoorbeeld: als het Rijk een grotere spreiding van verstedelijking vanuit de Randstad over het land gewenst vindt, is het zaak om eerst de ontwikkeling van de werkgelegenheid elders te stimuleren, en dan pas de woningbouw. Alleen zo kunnen mensen wonen en werken zonder dat de verkeerscongestie sterk toeneemt.

Als het Rijk duidelijke keuzes maakt op hoofdpunten, kan het nieuwe nationale omgevingsbeleid een heldere en samenhangende structuur van doelen en maatregelen gaan bevatten ('beleidstheorie'), gecombineerd met een duidelijke beleidskaart van de Ruimtelijke Hoofdstructuur. Het Rijk kan investeringsbeslissingen vervolgens daadwerkelijk koppelen aan zo'n nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur.

### *Zet bestaande financiële middelen ook gebiedsgericht in*

De ruimtelijke voorstellen van de provincies gaan over specifieke uitvoering per gebied, door decentrale overheden. De provincies stellen dat het daarbij ook nodig is om de financieringsmiddelen die nu per sector worden ingezet door het Rijk, gebiedsgericht te kunnen inzetten. Ook het PBL beveelt het Rijk aan om de mogelijkheden van een gebiedsgerichte inzet van sectorale financiële middelen te vergroten en dit proces te vereenvoudigen.
De provincies vragen onder meer om 'ontschotting van sectorale middelen', waardoor een integraal fonds ontstaat dat voor het hele gebied inzetbaar is. Als dit een brug te ver is, is in ieder geval een duidelijk afgestemde inzet nodig van sectorale middelen. Ze geven aan dat gezamenlijke investeringsagenda's van het Rijk en de regio's over de grenzen van de drie 'bewegingen' heen, ook wel gebiedsportefeuilles genoemd, daarbij nuttig kunnen zijn. Een andere optie is het uitwerken van een interbestuurlijk omgevingsprogramma.
De Omgevingswet laat inderdaad de mogelijkheid open om als Rijk en provincie samen zo'n omgevingsprogramma af te sluiten, waardoor afspraken ontstaan die voor beide partijen bindend zijn. Daarover kunnen Rijk en provincies in de ruimtelijke arrangementen afspraken maken.

### *Speel in op accentverschil tussen de drie 'bewegingen': visievorming en uitvoering*

Het PBL constateert belangrijk verschillen tussen de drie zogeheten 'bewegingen' (Landbouw en natuur, Netwerken voor energie en (circulaire) economie, Leefbare steden en regio's) die het Rijk in het Startpakket aan de provincies heeft meegegeven.

- **Landbouw en natuur**: om de nationale beleidsdoelen te halen zijn ingrijpende maatregelen nodig. Daarbij is een balans nodig tussen generiek landbouwemissiebeleid, natuurwetgeving en ruimtelijk gedifferentieerd beleid, bijvoorbeeld specifiek voor de overgangsgebieden rondom natuurgebieden. Deze keuze ligt al geruime tijd bij de nationale politiek. De provincies vragen het Rijk om een nationaal perspectief op landbouw en voedsel, met afspraken over de gehele landbouw- en voedselketen.
- **Netwerken voor energie en (circulaire) economie**: het ontbreekt aan een langetermijnvisie. Provincies vragen dan ook om een ruimtelijk-economische visie van het Rijk. Wat betreft circulaire economie is het beleidsdoel duidelijk ('100 procent circulair in 2050'), maar de schaal waarop kringlopen gesloten zouden moeten worden, de ruimtelijke gevolgen, en de weg daarnaartoe zijn dat in het geheel nog niet. Een politieke keuze is niet per se nodig, maar juist een maatschappelijke verkenning langs welke weg het doel van 100 procent circulariteit bereikt kan worden. Bijvoorbeeld door als Rijk en provincies op basis van gebiedsidentiteiten en -kansen samen te werken aan regionale economische profielen, en aan de energievoorziening voor de periode na 2030.
- **Leefbare steden en regio's**: het Rijk en de provincies hebben een vrij gedeeld beeld over de aantallen te bouwen woningen tot 2030, op basis van het 'voorwaardelijke bod' van de provincies en gemeenten in de Woondeals. Maar een samenhangende verstedelijkingsvisie ontbreekt. Overheden moeten snel starten met een gesprek over gewenste woonmilieus. De voorwaardelijke woningbouwafspraken zijn nu nog vooral kwantitatief en moeten tegen ruimtelijke belangen worden afgewogen. Ook is inzet van het Rijk nodig om te voorzien in de noodzakelijke randvoorwaarden voor woningbouw, zoals infrastructuur, elektriciteits- en

drinkwatervoorziening en groen in en om de stad. Een evenwichtige regionale ontwikkeling van wonen en werken verdient daarbij bijzondere aandacht. Wanneer regionaal naar verhouding meer woningbouw plaatsvindt dan dat de werkgelegenheid zich ontwikkelt, en er onvoldoende financiën beschikbaar zijn voor nieuwe infrastructuur, is dat het recept voor grootschalige congestie.

Het PBL beveelt Rijk en provincies aan om rekening te houden met dit accentverschil tussen de drie 'bewegingen'. Dat vraagt per 'beweging' om een specifieke mix van visievorming en uitvoering.

### *Door de grote omvang van de ruimtelijke opgaven is het nodig prioriteiten te stellen*

Het PBL constateerde in 2023 dat de doelen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) waarschijnlijk niet gehaald zullen worden. De voorgestelde maatregelen van het Rijk en de provincies omvatten zowel grootschalige techniektoepassing – denk aan stalaanpassingen, toevoegingen aan veevoer en de omgang met mest – als gerichte extensivering en vermindering van dieraantallen. Om de natuur- en waterdoelen uit het NPLG te behalen, zijn specifieke aanpassingen per gebied nodig in het agrarisch grondgebruik. Ook is uitbreiding van natuurgebieden hiervoor nodig. Het gaat daarbij om honderdduizenden hectaren grond. Bovendien leunen de plannen op instrumenten die nog sterk in ontwikkeling zijn. Denk aan financiële vergoedingen om boeren te compenseren voor minder intensief grondgebruik, beloningsstelsels of langjarige natuurbeheercontracten. Deze instrumenten zullen eerst nog ontwikkeld moeten worden. Het PBL constateerde dan ook dat de doelen van het NPLG vanwege de ongekende omvang van de opgave en doordat instrumenten nog in ontwikkeling zijn, binnen grofweg een decennium niet haalbaar zijn.

We zien dat ook de uitvoeringscapaciteit ook voor beide andere 'bewegingen' een knelpunt vormt. Denk aan de beperkte capaciteit in de bouw, die niet alleen voor de grote nieuwbouwopgave van woningen een beperking vormt, maar ook voor de herstructurering van verouderde woonwijken en de maatregelen die in bestaande woonwijken nodig zijn uit een oogpunt van energietransitie en klimaatadaptatie. Is het mogelijk om tot 2030 zowel 1 miljoen woningen te bouwen, als tegelijkertijd ook een groot deel van de bestaande woningvoorraad toe is aan renovatie en energieneutraal moet worden? En de energievoorziening kent eveneens een groot uitvoeringstekort; denk alleen al aan de huidige problematiek van netcongestie.

Het PBL constateert dat het organiseren van voldoende uitvoeringscapaciteit over de gehele inhoudelijke breedte van het Startpakket een grote uitdaging vormt. De uitvoeringscapaciteit zal veel groter moeten zijn dan in het recente verleden. Door deze tekorten in uitvoeringscapaciteit en doordat instrumenten nog in ontwikkeling zijn, is het nodig dat het Rijk prioriteiten stelt en maatregelen gefaseerd in voerent.

### *Breng beweging in vastgelopen beleid*

Uitgangspunt kan zijn om als Rijk en provincies met spoed af te spreken op korte termijn te starten met een selectief aantal 'geen spijt'-maatregelen.
Bij woningbouw kan het dan bijvoorbeeld gaan om de herstructurering van bestaande woonwijken, en nieuwbouw binnen bestaand bebouwd gebied waarover geen bestuurlijke discussie bestaat. Dat vraagt nadrukkelijk van het Rijk om te voorzien in voldoende financiering van noodzakelijke randvoorwaarden, zoals voldoende voorzieningen, energiebesparing en oplossen van netcongestie, drinkwaterbesparing en voldoende drinkwatervoorziening, en natuur/groen in en om de stad.

Alle provincies omarmen de ontwikkeling van een ‘groenblauwe dooradering’ van het landelijk gebied. Dit zijn kleine landschapselementen zoals houtwallen en natuurlijke beek- en slootoevers. Een goed voorbeeld van een ‘geen spijt’-maatregel is dat het Rijk en de provincies deze groenblauwe verbindingen aanleggen in overgangsgebieden rond kwetsbare natuurgebieden. Hier komen dit soort verbindingen van pas, om de natuurwaarde van deze zones rondom natuurgebieden de vergroten. Ook sluit het aan bij de doelen van de Habitatrichtlijn en past het bij de stapsgewijze aanpak die wordt voorgesteld in de Europese Biodiversiteitsstrategie.

Om succesvolle geen spijt-maatregelen in te zetten, is het nodig dat Rijk en de provincies investeren in voldoende instrumenten, grond, capaciteit en expertise. De zeer grote opgaven in het landelijk gebied vragen om een machinerie die veel sneller draait dan in het verleden. Dit staat in schril contrast met het feit dat de capaciteit, organisaties en expertise daarvoor de afgelopen decennia juist zijn afgebouwd. De beschikbaarheid van grond is een voorwaarde voor het bereiken van veel doelen in de Nota Ruimte en het NPLG. Het oprichten van een organisatie voor het verwerven van grond en voorzien in de financiering van grondaankoop zouden dus een prioriteit van het Rijk kunnen worden.

# BEVINDINGEN

# Bevindingen

Het Rijk heeft in het Startpakket fysieke leefomgeving (BZK 2022b) een groot aantal nationale, sectorale doelen en opgaven opgenomen die consequenties hebben voor ruimtelijke ordening. De doelen en opgaven zijn gerangschikt in drie 'bewegingen': landbouw en natuur (1), energie en grondstoffen (2), en leefbare steden en regio's (3). 'Water en bodem sturend' is daarbij een overkoepelend principe.

Het PBL constateert dat de provincies met hun ruimtelijke voorstellen onder hoge tijdsdruk een grote inspanning hebben geleverd. De provinciale ruimtelijke voorstellen zijn tot stand gekomen in een parallel proces met de uitwerkingen van een groot aantal nationale programma's (PPLG's, p-MIEK's, Woondeals etc.) en ontwikkelperspectieven voor de NOVEX-gebieden. Daarmee is door de provincies steeds de inhoudelijke wisselwerking gezocht. Dit maakte het een complexe opdracht, temeer omdat tussentijdse vragen van provincies aan het Rijk niet altijd tijdig en adequaat konden worden beantwoord. Sectorale beleidstrajecten gingen daarnaast onverminderd door, parallel aan de uitwerking van de ruimtelijke voorstellen. Ook zijn vragen in het Startpakket af en toe niet goed op elkaar afgestemd. Zo wordt bijvoorbeeld gevraagd om de grote impact van bereikbaarheid op de leefomgeving voor 2050 in beeld brengen. Dat is lastig omdat voor wonen en werken, de thema's die relevant zijn voor bereikbaarheid, slechts een concrete uitwerking voor 2030 is gevraagd.

Het zicht in de provinciale voorstellen reikt veelal tot het jaar 2030. Enkele provincies doen ook uitspraken over 2050. Ook zijn er voor de NOVEX-gebieden ontwikkelperspectieven opgesteld met een verdere tijdshorizon. Ze zullen vooral een belangrijke rol gaan spelen bij het daadwerkelijk maken van keuzes in de (inmiddels gestarte) aanscherping van de provinciale omgevingsvisies, die overigens op dit moment veelal al wel vooruitkijken tot 2050. De provincies bieden nog geen blik op 2100. Te weinig aandacht voor de langere termijn houdt een risico in op het ontstaan van *lock in*-situaties.

Tenslotte constateren we dat de uitvoering van het omgevingsbeleid tekort schiet. Dat kent een groot aantal oorzaken, onder andere vanuit een onvoldoende kwaliteit van bodem, water en lucht (denk aan het stikstofdossier), geluidsoverlast, sociale wrijvingen (maatschappelijke protesten tegen windmolens), doordat beleid gemaakt wordt zonder voldoende aandacht voor uitvoeringsaspecten, en doordat de uitvoeringscapaciteit beperkt is (publiek en privaat, dus van overheden en bouwbedrijven) (PBL 2023b).

Op basis van de provinciale voorstellen doet het PBL de volgende aanbevelingen voor de ruimtelijke arrangementen en het nieuwe nationale en provinciale omgevingsbeleid.

***Gebruik de ruimtelijke arrangementen om voldoende financiering van de uitvoering te regelen***

De provincies signaleren in hun ruimtelijke voorstellen dat het nog ontbreekt aan voldoende nationale financiering van noodzakelijke randvoorwaarden voor woningbouw. De provincies noemen enerzijds een aantal 'harde' randvoorwaarden: zonder aanleg van infrastructuur, het oplossen van de congestie in het elektriciteitsnet, voldoende drinkwatervoorziening is woningbouw onmogelijk. Anderzijds noemen ze randvoorwaarden voor een goed leefklimaat, zoals voldoende voorzieningen en het gelijk opgaan van de ontwikkeling van verstedelijking en natuur/groen in en om de stad

('groen en rood'). Het gaat namelijk om wezenlijke uitgaven, die door de rijksoverheid gedaan moeten worden. De provinciale (en gemeentelijke) financiën zijn hiervoor ontoereikend.

De provincies vragen onder meer om 'ontschotting van sectorale middelen', waardoor een integraal fonds ontstaat dat voor het hele gebied inzetbaar is. Als dit een brug te ver is, is in ieder geval een duidelijk afgestemde inzet nodig van sectorale middelen. Gezamenlijke investeringsagenda's van het Rijk en de regio's over de grenzen van de drie 'bewegingen' heen, ook wel gebiedsportefeuilles genoemd, kunnen daarbij nuttig zijn. Een andere optie is het uitwerken van een interbestuurlijk omgevingsprogramma. De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om als Rijk en provincie samen zo'n omgevingsprogramma af te sluiten, waardoor afspraken ontstaan die voor beide partijen bindend zijn. Daarover kunnen Rijk en provincies in de ruimtelijke arrangementen afspraken maken.

Het gaat niet alleen om sturing en instrumenten, maar ook om uitvoeringsinstanties met voldoende capaciteit. Zo vragen de ongekend grote opgaven in het landelijk gebied om een uitvoeringsorganisatie met voldoende ervaring en kennis over grondruil en -verwerving, die zelfs de slagkracht van de enige tijd geleden opgeheven Dienst Landelijk Gebied ver te boven gaat. En om voldoende woningbouw mogelijk te maken, is het nodig dat gemeenten voldoende ambtelijke capaciteit hebben, en dat er voldoende bouwvakkers zijn, en in opleiding zijn. Meer in algemene zin wordt een gemeenschappelijk beheer van regionale capaciteit (arbeidspool) bepleit. Ook bepleiten provincies transitie- en verplaatsingsfondsen om verouderde bedrijfsterreinen te kunnen revitaliseren en de woningbouwopgave te faciliteren.

Zie kaders 3.3 en 3.4 voor een uitgebreider overzicht van de vele vragen van de provincies aan het Rijk om visie en om instrumenten.

### *Handel als één overheid*

Met het proces van de provinciale ruimtelijke voorstellen hebben Rijk en provincies een belangrijke aanzet gegeven voor een meer gezamenlijk optrekken in het domein van het omgevingsbeleid. Met de provinciale voorstellen ligt er nu een concrete agenda voor het verder gezamenlijk vormgeven van het nationale en provinciale omgevingsbeleid. De provincies hebben een groot aantal strijdigheden tussen sectorale ruimteclaims en tussen provincies onderling geïnventariseerd, die eens te meer het belang benadrukken van samenhangende keuzes in een samenhangend omgevingsbeleid op provinciaal en nationaal niveau. Ook hebben de provincies een groot aantal wezenlijke vragen bij het Rijk teruggelegd.

De provincies zien in hun ruimtelijke voorstellen van het Rijk graag concrete keuzes op inhoud; met name aanscherping van generiek landbouw- en milieubeleid, een samenhangende Ruimtelijke Hoofdstructuur en het beschikbaar stellen van adequate instrumenten en financiering.

We constateren dat een gedegen antwoord op deze vragen cruciaal is voor de voortgang van het omgevingsbeleid, en voor het lostrekken van vastgelopen sectorale beleidsprocessen.
Het is zaak dat Rijk en provincies vanaf nu vanuit gedeelde waarden en met heldere verantwoordelijkheden in samenspraak concrete integrale ruimtelijke keuzes gaan maken, en gaan handelen als één overheid. Dat vraagt ook een minder verkokerde aanpak van het Rijk, want met de afwisselende roep om samenhang in beleid (vanuit de ruimtelijke ordening) en eenzijdig sectoraal doorpakken (vanuit bijvoorbeeld het woonbeleid) loopt het Rijk zichzelf ook voor de voeten.

### *Neem in de omgevingsvisies een stevig toekomstperspectief op*

Het Rijk vraagt in het Startpakket aan de provincies om met voorstellen te komen voor een middellange (2030), lange (2050) en zelfs zeer lange termijn (2100).
Het Startpakket besteedt geen aandacht aan de vele onzekerheden in de ruimteclaims. Er wordt bijvoorbeeld simpelweg gesteld: "900.000 woningen erbij in 2030". Het PBL merkt op dat hier niet alleen een omzekerheidsmarge ontbreekt, maar dat de beleidsmatige en fysieke werkelijkheid ook sterk uiteen gaan lopen wanneer beleidsdoelen zo sterk afwijken van ontwikkelingen in de praktijk. Zo zou een aantal van 900.000 woningen erbij in 2030 een jaarlijkse bouw van 150.000 woningen gaan vergen, terwijl dit aantal de laatste jaren rond de 70.000 lag.

Het PBL constateert dat het belangrijk is om de specifieke transitie-aspecten van ruimtelijke ontwikkeling te onderkennen. Zo signaleert de Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie: 'Te lang houden we vast aan het bekende en proberen we het bestaande te optimaliseren. Vraagstukken worden daardoor als acute crisis behandeld, wat leidt tot veel maatschappelijke weerstand, symptoombestrijding en bevestiging van de status quo. Om deze negatieve spiraal te doorbreken is een aantrekkelijk en helder toekomstperspectief noodzakelijk. Door vanuit een overkoepelend toekomstbeeld terug te redeneren kan worden bepaald welke investeringen toekomstwaarde hebben, en welke maatregelen moeten stoppen. Op basis daarvan kan ook het disfunctionele onder druk worden gezet.' (Awti 2023).

Het transformerende vermogen van de overheid is nog beperkt, omdat de beleidsinzet en governance worden gekenmerkt door sectorale werkprocessen, een korte termijn oriëntatie en een sterke scheiding tussen beleid en samenleving (PBL & VU 2023). Het PBL beveelt daarom aan om meer sectoroverstijgend samen te werken wanneer het gaat om systeemvraagstukken.

### *Duurzame ontwikkeling centraler stellen in omgevingsvisies, en kwaliteitskaders toepassen*

De Omgevingswet en de Memorie van Toelichting (MvT) geven diverse randvoorwaarden voor omgevingsvisies. Het belang van een samenhangende aanpak vormt daarin de rode draad. De Omgevingswet geeft aan dat duurzame ontwikkeling het centrale doel is van het omgevingsbeleid. Dit kan volgens de MvT alleen worden bereikt door op samenhang te sturen vanuit een overkoepelend en richtinggevend ontwikkelingsbeeld voor de langere termijn. De omgevingsvisies die Rijk, provincies en gemeenten moeten opstellen, zouden daarin moeten voorzien. 'Uit de wet zelf volgt dat een omgevingsvisie integraal moet zijn': een omgevingsvisie is een samenhangende visie, en niet louter 'een optelsom van sectorale opgaven' (Tweede Kamer 2014b).

Bij duurzame ontwikkeling zijn Planet, Profit en People te onderscheiden. Het Startpakket heeft een sterke focus op ruimtelijke aspecten van het onderdeel Planet. De niet-ruimtelijke aspecten (zoals generiek milieubeleid) krijgen weinig aandacht. Dat geldt ook voor de aspecten Profit en People, wat doorwerkt in de provinciale voorstellen. Wel wijzen de provincies op de sterke behoefte aan generiek landbouwemissiebeleid en een nationale ruimtelijk-economische visie voor de langere termijn.

Het Rijk heeft in het Startpakket aan de provincies gevraagd om ruimtelijke kwaliteit 'beargumenteerd toe te passen' in hun voorstellen. Veel provincies noemen ruimtelijke kwaliteit, en ook andere kwaliteitskaders als brede welvaart. Maar ze beargumenteren de richtingen in hun voorstellen niet expliciet, zoals gevraagd, vanuit ruimtelijke kwaliteit of brede welvaart. Wat provincies zoals

bijvoorbeeld Groningen en Noord-Brabant wel doen, is dat ze de identiteit van het gebied als startpunt van hun ruimtelijke voorstel nemen.
Wel vragen de provincies aan het Rijk om een goede omgevingskwaliteit en versterking landschappelijke waarden te verankeren in nationale programma's en projecten.

Tenslotte, de 'overkoepelende opgaven' uit het Startpakket komen in de provinciale voorstellen aan de orde, maar krijgen in vergelijking met andere thema's relatief weinig aandacht, wellicht in het verlengde van de beperkte aandacht in het Startpakket zelf. Het gaat dan om milieu en leefomgevingskwaliteit, erfgoed, en defensie. Limburg benoemt dat wel als aandachtspunt. De Nota Ruimte is tenslotte een omgevingsvisie conform de Omgevingswet. De Memorie van Toelichting op de Omgevingswet geeft nadrukkelijk aan: 'De fysieke leefomgeving is breder dan alleen de ruimtelijke aspecten: onder meer ontwikkelingen op het gebied van cultureel erfgoed, energie-infrastructuur, landbouw, landschap, milieu, natuur en water worden meegewogen en beschreven in de omgevingsvisie' (zie ook bijlage 2). Daarbij speelt wellicht ook een rol, dat deze thema's in het Startpakket niet zo ruim waren uitgewerkt. De ruimteclaims van Defensie (2023) kwamen ook pas toen de provinciale voorstellen vrijwel gereed waren.

### *Maak 'Water en bodem sturend' concreet*

Het Rijk vraagt in de Kamerbrief 'Water en bodem sturend' (IenW 2023) en in het Startpakket aan de provincies om water en bodem sturend te laten zijn in de afwegingen bij ruimtelijke planvorming, en in de argumentatie aan te geven hoe ruimtelijke plannen zijn afgestemd op de staat en de kwaliteit van de ondergrond en de natuurlijke dynamiek van het water . Veel van de uitgangspunten ('structurerende keuzes') in de Kamerbrief hebben het karakter van: 'pas toe of leg uit'. Dit 'comply or explain'-principe geldt voor alle partijen waaronder ook het Rijk.

'Water en bodem sturend' speelt als principe een belangrijke rol in de provinciale voorstellen. Maar de meeste provincies hebben het nog niet concreet uitgewerkt en toegepast.

- Rijk en provincies hebben – voorwaardelijke – kwantitatieve woningbouwafspraken met elkaar gemaakt in de Woondeals. Daarin speelde het principe van 'water en bodem sturend' geen rol. Datzelfde geldt voor het landelijk gebied; de provinciale ruimtelijke voorstellen maken niet duidelijk of en hoe water en bodem een rol hebben gespeeld in hun voorstellen voor de ontwikkeling van landbouw en natuur, voor zover daarvoor al keuzes worden gemaakt.
- Wat het waterbeheer betreft, valt op dat met name de noordelijke provincies meer aanvoer van zoet water uit het IJsselmeer bepleiten, terwijl er door klimaatverandering 's zomers eerder minder water beschikbaar is. Tegelijkertijd maken ze niet concreet potenties het beter vasthouden van gebiedseigen water heeft te bieden. De meeste provinciale voorstellen geven niet aan wat mogelijke ruimteclaims zijn vanuit water
- De provinciale ruimtelijke voorstellen noemen ook geen maatregelen om de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater te verbeteren. Dat gebeurt wel in de provinciale programma's landelijk gebied, maar die maatregelen moeten nog wel worden geconcretiseerd in gebiedsprocessen (PBL 2024). Dat levert risico op voor verstedelijkingsplannen en voornemens op het gebied van de energietransitie, omdat deze mogelijk in de woorden van de Tweede Kamer 'op slot' gaan als Nederland in 2027 nog steeds niet voldoet aan de normen van de Kaderrichtlijn Water en ook geen duidelijke maatregelen daartoe heeft vastgelegd (Royal HaskoningDHV 2021, TK 2021, Wienhoven et al. 2021, Rli 2023).

### *Weeg woningbouwafspraken expliciet ruimtelijk af*

In het Startpakket heeft het Rijk aan de provincies gevraagd om te laten zien hoe zij met gemeenten en waterschappen toekomstbestendig ruimtelijk invulling geven aan nieuwe stedelijke ontwikkeling. Het gaat daarbij om in totaal 900.000 woningen, en om de benodigde ruimte voor de periode tot 2030 die in de eigen provincie nodig is voor werklocaties gekoppeld aan de stedelijke ontwikkeling (bedrijventerreinen, kenniseconomie), met daarbij aandacht voor water- en bodemsysteem, natuurinclusieve ontwikkeling, energietransitie, sociale leefbaarheid en veiligheid, (buurt)economie, bereikbaarheid, groen in en om de stad, erfgoed en een gezonde leefomgeving.

Voor woningbouw tot 2030 volgen de provinciale voorstellen de Woondeals (BZK 2023d). Hierin hebben Rijk, provincies en gemeenten afspraken gemaakt over aantallen woningen. Voor de periode na 2030 bieden de verstedelijkingsstrategieën en de 17 grootschalige verstedelijkingslocaties (BZK 2023a) al enig zicht op de gewenste ontwikkeling van de verstedelijking.

Het PBL constateert dat de Woondeals zijn nog sterk kwantitatief van aard zijn (aantallen woningen), en in het verlengde daarvan komt in de provinciale voorstellen ook niet aan de orde welke woonmilieus uiteindelijk zijn gewenst. Belangrijke ruimtelijke randvoorwaarden als water en bodem sturend, bereikbaarheid, energievoorziening en drinkwatervoorziening zijn niet expliciet meegenomen in de locatiebepaling van de Woondeals. Of waterschappen voldoende zijn betrokken bij de Woondeals is niet duidelijk.

Het PBL beveelt aan om sectorale woningbouwafspraken uit te werken tot integrale verstedelijkingsvisies, dus niet alleen over aantallen woningen, maar ook over gewenste woonmilieus, ruimte voor werken en voldoende nationale financiering van noodzakelijke randvoorwaarden als voorzieningen, infrastructuur, elektriciteit, drinkwater en natuur in en groen om de stad. Het tijdig voorzien in de noodzakelijke randvoorwaarden kan vertragingen in de woningbouw voorkomen. Ook zou het beleid bij het ontwikkelen van nieuwbouwwijken meer oog moeten hebben voor demografische veranderingen en een evenwichtige samenstelling van bewoners en woningen.

Een tijdige check op de noodzakelijke randvoorwaarden, kan ook helderheid scheppen over de realiteitswaarde van de woningbouwafspraken. Denk bijvoorbeeld aan woningbouwplannen die zware investeringen in infrastructuur vragen, zoals woningbouw in Almere Pampus in relatie tot de aanleg van een IJmeerlijn, of woningbouw in de Zuidplaspolder in relatie tot capaciteitsvergroting van de A12 en de A20.

### *Gebiedsuitwerkingen vragen om ruimtelijke keuzes landbouw en natuur*

Het Rijk heeft in het Startpakket aan de provincies gevraagd om uitwerking te geven aan het beleid voor het landelijk gebied, onder andere door de ontwikkelingsrichting van de landbouw en het landgebruik per deelgebied te beschrijven.

De ruimtelijke voorstellen van veel provincies bevatten een verzoek aan het Rijk om het generieke landbouw-emissiebeleid aan te scherpen, omdat de doelen in het landelijk gebied met alleen gebiedsgerichte maatregelen niet haalbaar zijn. Voor een doelmatig beleid is daarbij een heldere taakverdeling tussen Rijk en provincies noodzakelijk (PBL 2024). Met deze agendering hebben de provincies de verantwoordelijkheid voor het landbouwemissiebeleid weer teruggelegd bij de rijksoverheid. In hoeverre de provincies mét een aangescherpt nationaal generiek landbouwemissiebeleid bereid zijn om zelf een ruimtelijke gedifferentieerd beleid in het landelijk gebied te gaan voeren, is niet helemaal duidelijk. De provincies verlaten zich hierbij sterk op verdere

gebiedsgerichte uitwerkingen, zonder daaraan nadere randvoorwaarden mee te geven. Noord-Holland geeft wel aan dat regie op de ruimte vraagt om het schakelen tussen schaalniveaus. Omdat een keuze die op hoger abstractieniveau logisch lijkt, op lokaal niveau anders uit kan pakken en andersom.

Zo geven de provincies in hun voorstellen nog vrijwel geen uitwerking aan de overgangsgebieden rondom natuurgebieden. Slechts enkele provincies hebben een paar zoekgebieden voor overgangsgebieden op kaart gezet. Dat is gebeurd vanuit een oogpunt van ammoniak, maar nog vrijwel niet om de hydrologische condities (verdroging, waterkwaliteit) van natuurgebieden of de natuurkwaliteit te verbeteren. Het beleid voor veenweiden, beekdalen en te beschermen landbouwgebieden is in de provinciale voorstellen evenmin als dat voor de overgangsgebieden concreet gemaakt. Voor met name de veenweiden is dat in enkele provinciale veenweidestrategieën en in de provinciale programma's landelijk gebied al wat meer het geval (PBL 2024), hoewel deze uitwerking ook daar nog niet ruimtelijk vorm heeft gekregen (bijvoorbeeld door per veenweidegebied op kaart aan te geven welke aanpassingen van het peilbeheer zijn gewenst).

### *Lange termijnvisie gevraagd voor energie en (circulaire) economie*

Het Rijk heeft de provincies in het Startpakket onder andere gevraagd om uitwerking te geven aan een robuust regionaal systeem voor (circulaire) economie en energie, mogelijk in verschillende varianten. De benoeming van het thema 'Netwerken voor energie en (circulaire) economie' in het Startpakket, heeft in de provinciale voorstellen geleid tot veel accent op de huidige energie- en grondstoffenintensieve bedrijvigheid. In de provinciale voorstellen is weinig aandacht voor andere sectoren zoals de kenniseconomie en het midden- en kleinbedrijf, ook waar deze van groot economisch belang zijn.
Ook bij energie ontbreekt een visie voor de periode na 2030. Wat betreft energie benoemen veel provincies – naast de huidige netcongestie – als probleem de sterke focus in de energiewereld op efficiëntie als criterium voor de uitbreiding van het hoogspanningsnetwerk voor elektriciteit. In de praktijk betekent dit dat er onvoldoende aandacht is voor de ruimtelijke geschiktheid van gebieden voor grote vragers en aanbieders van energie, bijvoorbeeld geredeneerd vanuit landschappelijke waarden.
Wat betreft ruimte voor werken valt op dat veel provincies voor bedrijventerreinen en in het bijzonder voor terreinen voor grootschalige distributiecentra streven naar een hogere toegevoegde waarde per hectare, en/of een grotere bijdrage aan de regionale brede welvaart. Diverse provincies willen grenzen stellen aan grootschalige distributiecentra en/of willen deze meer clusteren.

Het PBL beveelt Rijk en provincies aan om als onderdeel van hun omgevingsvisies een samenhangende ruimtelijk-economische toekomstvisie voor de langere termijn (2050) uit te werken.

### *Spreiding van wonen zonder werk leidt tot congestie*

IenW heeft een fors deel van het budget voor aanleg van nieuwe Rijksinfrastructuur verschoven naar het sterk achtergebleven onderhoud van bestaande infrastructuur. Wegen en bruggen blijken namelijk niet opgewassen tegen het in toenemende mate (te) zware vrachtverkeer over de weg. De provincies constateren in hun voorstellen dat het daarom belangrijk is om bij woningbouw te blijven inzetten op nabijheid (van wonen en werken), dus op woningbouwlocaties in bestaand bebouwd gebied en op al goed multimodaal ontsloten woningbouwlocaties direct tegen bestaand bebouwd gebied aan.

BZK (2023a) ziet – opvallend in het licht van de beperkte financiën voor uitbreiding van infrastructuur – juist kansen voor nieuwe, grootschalige woningbouw door het hele land. Het de bedoeling om te komen tot een 'verschuiving van de balans in het stedelijk netwerk Nederland' (BZK 2023b). In lijn hiermee hebben Noord-Holland en Zuid-Holland aangeven na 2030 niet zonder meer alle ruimteclaims te willen accommoderen. Limburg heeft aangegeven bereid te zijn om meer woningbouw te willen accommoderen.

De woon-werkbalans blijft daarbij buiten beeld. Rijk en provincies gaan niet in op de vraag of en hoe extra woningbouw buiten de Randstad kan worden ontwikkeld samen met extra werkgelegenheid, Noord-Holland geeft zelfs aan dat de economische ontwikkeling een grote autonome kracht heeft, waar door overheden niet of nauwelijks op valt te sturen.
Het PBL constateert dat – als het niet lukt om in het verlengde van het wonen ook werken uit te plaatsen, en financiën voor grootschalige uitbreiding van infrastructuur tussen de nieuwe woonlocaties buiten de Randstad en de Randstad ontbreken – dit een recept is voor grootschalige congestie.

Het verdient aanbeveling dat het Rijk één duidelijke visie ontwikkelt als het gaat om de mate van concentratie en spreiding van wonen over het land, met daarbij ook een duidelijk perspectief voor een evenwichtige regionale ontwikkeling van werkgelegenheid en infrastructuur. Deze lijn kan dan dienen als basis voor de ruimtelijke arrangementen tussen Rijk en provincies.

# VERDIEPING

# 1 Inleiding

### *Provinciale ruimtelijke voorstellen*

Het Rijk heeft in de Ruimtelijke Ordeningsbrief (BZK 2022d) aangekondigd dat het de Nationale Omgevingsvisie (NOVI; BZK 2019) wil aanscherpen en meer gericht wil maken op de uitvoering. In het programma NOVEX (BZK 2022a) heeft het Rijk vervolgens aan de provincies gevraagd om in samenwerking met Rijk, gemeenten en waterschappen ruimtelijke voorstellen uit doen voor een nieuw nationaal omgevingsbeleid. In eerste instantie ging het daarbij om aanscherping en meer uitvoeringsgericht maken van de Nationale Omgevingsvisie; later werd deze tot 'Nota Ruimte' omgedoopt.

Het Provinciaal startpakket fysieke leefomgeving (BZK 2022b) bevat de belangrijkste nationale ruimtelijke uitdagingen uit diverse nationale programma's. Het Startpakket geeft aan dat Nederland staat voor grote uitdagingen, die raken aan het gebruik en de verdeling van onze schaarse ruimte. De transitie van de landbouw, de versterking van onze natuur, het sturend maken van water en bodem, de energietransitie en de woningbouwopgave zijn alle urgente opgaven. Stuk voor stuk hebben deze opgaven verstrekkende gevolgen voor de wijze waarop we onze ruimte ordenen, gebruiken en beheren. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) vraagt de provincies om in hun ruimtelijke voorstellen duidelijk te maken wat zowel ruimtelijk mogelijk als realiseerbaar is, met inachtneming van zowel de nationale als decentrale opgaven. De vraag aan de provincies is om hun voorstellen inhoudelijk te ordenen naar drie thema's, de zogeheten 'bewegingen': 1. Landbouw en natuur, 2. Netwerken voor energie en (circulaire) economie, en 3. Leefbare steden en regio's). In de voorstellen zouden de provincies ook moeten aangeven wat zij zelf kunnen doen, en waarvoor het Rijk nodig is.

Het provinciale voorstel is de opstap naar het ruimtelijk arrangement per provincie. Hierin maken het Rijk en de provincies 'wederkerige en bestuurlijke afspraken over de ruimtelijke inpassing en de bijdrage van zowel Rijk als provincies aan de uitvoering van nationale opgaven'.
Na het afsluiten van de ruimtelijke arrangementen worden de afspraken verwerkt in het provinciale en nationale omgevingsbeleid. De bevindingen uit het programma NOVEX en het programma Mooi Nederland (BZK 2022c) voeden op nationaal niveau de nieuwe Nota Ruimte. Nadat het Rijk het Provinciaal startpakket fysieke leefomgeving aan de provincies heeft verzonden, heeft het Rijk zelf ook een Contourennotitie Nota Ruimte (BZK 2023b) opgesteld. Deze notitie benoemt de keuzes die in de Nota Ruimte gemaakt moeten worden en geeft tevens de eerste inhoudelijke richtingen voor de inrichting van Nederland weer.

### *Verzoek van BZK aan het PBL*

Het ministerie van BZK heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) gevraagd om Rijk en provincies te ondersteunen in het samenwerkingsproces (zie Bijlage 1). In eerste instantie verzocht BZK het PBL om een analyse uit te voeren van het totaalplaatje van alle ruimtelijke provinciale voorstellen tezamen. Op basis daarvan vroeg BZK om een landsdekkende beoordeling van het potentiële doelbereik, de effecten van de geplande generieke en gebiedsgerichte maatregelen en de gevolgen voor de ontwikkeling van de ruimtelijke structuur van Nederland. Deze ex ante analyse was bedoeld op nationaal niveau en betrof niet een gedetailleerde beoordeling van elk voorstel afzonderlijk en de bijdrage ervan aan de nationale doelstellingen.

Na verloop van tijd werd duidelijk dat de provinciale voorstellen minder ruimtelijke keuzes zouden bevatten en eerder het karakter zouden aannemen van agenda's met aandachtspunten voor oordeelsvorming en besluitvorming tussen het Rijk en de provincies. Daarom is, in overleg, de vraag aan het PBL aangepast in een verzoek om advies voor de ruimtelijke arrangementen en het nieuwe omgevingsbeleid. Dit op basis van een reflectie op de provinciale voorstellen.
Daarbij is dankbaar gebruik gemaakt van de resultaten van het ontwerpend onderzoek NOVEX in opdracht van BZK door een aantal bureaus (Vereniging Deltametropool & J. Hinterleitner, 2024). Deze reflectie door het PBL is gericht op de inhoudelijke hoofdlijnen; voor meer specifieke informatie over de provinciale verwijzen we naar de resultaten van dit ontwerpende onderzoek en naar de provinciale voorstellen zelf.

### *Evaluatiecriteria omgevingsvisies vanuit de Omgevingswet*

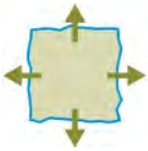
Als basis voor de reflectie op de provinciale voorstellen gaat het PBL uit van de evaluatiecriteria voor omgevingsvisies, zoals het PBL die op basis van de Memorie van Toelichting van de Omgevingswet (MvT) heeft ontwikkeld voor de Ex ante evaluatie NOVI (PBL 2018; Naar een samenhangende nationale omgevingsvisie, PBL 2019; Nu de koers is bepaald). Het gaat hierbij niet om een beoordeling van de afzonderlijke provinciale voorstellen. Want qua proces, inhoud en status is er een groot verschil tussen de voorstellen en omgevingsvisies. Niet alle criteria kunnen daarom van toepassing zijn. Het gaat wel om het signaleren van wat ontbreekt op de weg van provinciale voorstellen naar actualisering van provinciale en nationale omgevingsvisies. De provinciale voorstellen zijn immers bedoeld om, via de tussenstap van de ruimtelijke arrangementen, de provinciale en nationale omgevingsvisies te voeden.

De Omgevingswet en de Memorie van Toelichting noemen diverse elementen die onderdeel moeten zijn van een omgevingsvisie. Het belang van een samenhangende aanpak vormt daarbij een belangrijke onderlegger. De Omgevingswet geeft aan dat duurzame ontwikkeling alleen kan worden bereikt door op samenhang te sturen vanuit een overkoepelend en richtinggevend ontwikkelingsbeeld voor de langere termijn. Dat is op rijksniveau de Nationale Omgevingsvisie. De Memorie van Toelichting op de Omgevingswet zegt hierover: 'Uit de wet zelf volgt dat een omgevingsvisie integraal moet zijn: een omgevingsvisie is een samenhangende visie, en niet louter een optelsom van sectorale opgaven' (Tweede Kamer 2014).
De MvT geeft verder aan: 'Een omgevingsvisie gaat onder meer in op de samenhang tussen ruimte, water, milieu, natuur, landschap, verkeer en vervoer, infrastructuur en cultureel erfgoed. De gedachte van de regering is dat een duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving alleen kan worden bereikt door op deze samenhang te sturen aan de hand van één overkoepelend en richtinggevend ontwikkelingsbeeld voor de langere termijn. Daarvoor is de omgevingsvisie.' Expliciet stelt de MvT dat omgevingsvisies 'niet louter de optelsom van sectorale opgaven' zijn. 'De fysieke leefomgeving is breder dan alleen de ruimtelijke aspecten', het gaat 'ook (om) beleid dat naar zijn aard niet gebiedsgericht is'.

Daarnaast geven de Omgevingswet en de MvT nog een groot aantal randvoorwaarden aan voor omgevingsvisies. Uit die randvoorwaarden heeft het PBL de volgende vier hoofdelementen afgeleid, die als criteria kunnen worden gebruikt bij het evalueren van omgevingsvisies (tabel 1, zie bijlage 2 voor een nadere toelichting):

1. Samenhang en visie
2. Volledigheid
3. Participatie en samenwerking
4. Doelgerichtheid en duidelijkheid

**Tabel 1**
**Elementen voor omgevingsvisies op basis van de Omgevingswet en de Memorie van Toelichting**
Bron: PBL 2016

| | |
|---|---|
|  | 1. Samenhang en visie<br>a. integrale, richtinggevende langetermijnvisie, gericht op duurzaamheid<br>b. inspelen op onzekerheden<br>c. benoemen van strijdigheden en meekoppelende ont- wikkelingen |
|  | 2. Volledigheid<br>a. de relevante omgevingsopgaven<br>b. zowel ontwikkeling als gebruik, beheer, behoud<br>c. beginselen: voorzorg, preventief handelen, bronaan- pak, de vervuiler betaalt |
|  | 3. Participatie en samenwerking<br>a. integrale verkenning en vroegtijdige participatie<br>b. afstemming internationaal en tussen de diverse overhe- den<br>c. afstemming met parallelle beleidstrajecten |
|  | 4. Doelgerichtheid en duidelijkheid<br>a. duidelijkheid rollen Rijksoverheid en andere actoren<br>b. onderbouwing en samenhangende structuur van doe- len en maatregelen<br>c. randvoorwaarden aan verdere uitwerkingen, inzet en aanpassing instrumenten |

### *Leeswijzer*

Hoofdstuk 2 bevat een reflectie op het Provinciaal startpakket fysieke leefomgeving, waarin het Rijk zijn vragen aan de provincies heeft opgenomen. Hoofdstuk 3 geeft een reflectie op de provinciale voorstellen. Hoofdstuk 4 tenslotte, bevat het advies van het PBL voor de ruimtelijke arrangementen en het nieuwe omgevingsbeleid.

# 2 Reflectie op het Startpakket

Het ministerie van BZK heeft elke provincie gevraagd om op basis van het Provinciaal startpakket fysieke leefomgeving (BZK 2022b) een concreet integraal ruimtelijk voorstel op te stellen. Het Startpakket bundelt de belangrijkste nationale ruimtelijke uitdagingen van diverse nationale programma' s. BZK verzoekt de provincies om in hun ruimtelijke voorstellen helderheid te verschaffen over de ruimtelijke mogelijkheden en uitvoerbaarheid, gebaseerd op zowel nationale als decentrale opgaven. Zie bijlage 1 voor de vragen uit het Startpakket.

PBL geeft in dit hoofdstuk een reflectie op dit Startpakket. De paragrafen zijn geordend naar de vier elementen voor omgevingsvisies uit de Memorie van Toelichting op de Omgevingswet (zie Hoofdstuk 1).

## 2.1 Samenhang en visie

***Samenhang en onzekerheden ontbreken grotendeels in Startpakket***

Het Rijk heeft in het Startpakket een groot aantal nationale sectorale doelen en opgaven met ruimtelijke consequenties opgenomen. Deze zijn gerangschikt naar de drie 'bewegingen' uit het Startpakket. Wat ontbreekt, is 'duurzame ontwikkeling' als het centrale doel voor omgevingsvisies volgens de Omgevingswet. Ook ontbreekt het vaak aan samenhang en volgtijdelijkheid tussen alle opgaven en doelen in het Rijksbeleid. Wat dat betreft biedt het perspectief dat het Startdocument expliciet aangeeft dat in de provinciale ruimtelijke arrangementen ruimte is om deze bestaande nationale sectorale afspraken tegen het licht te houden.

Het Rijk vraagt de provincies in het Startpakket om met voorstellen te komen voor een middellange (2030), lange (2050) en zelfs zeer lange termijn (2100). Dit geldt niet voor alle 'bewegingen' even consequent.

Volgens de Memorie van Toelichting is het de bedoeling van de Omgevingswet dat omgevingsvisies werken met verschillende scenario's: 'De Omgevingsvisie beschrijft beelden van de gewenste toekomst van de fysieke leefomgeving. Daarin worden ontwikkelingen, trends en gewenste ontwikkelingen op het gebied van onder meer milieu, ruimte, water, natuur, cultureel erfgoed en verkeer en vervoer in diverse scenario's met elkaar in verband gebracht. Het doel is om planmatig en flexibel te kunnen inspelen op onzekerheden die eigen zijn aan deze beelden.' Het Startpakket besteedt geen aandacht aan de vele onzekerheden in de ruimteclaims. Over woningbouw wordt bijvoorbeeld simpelweg gesteld: "900.000 erbij woningen in 2030", zonder aan te geven dat dit aantal bij een mee- of tegenvallende economie wel eens hoger of lager zou kunnen zijn.

***Vraagstelling in startpakket roept nieuwe vragen op***

De vraagstelling in het Startpakket is niet altijd even duidelijk. Is het bijvoorbeeld de bedoeling dat het principe van 'Water en bodem sturend' bij verstedelijking ook op locatieniveau doorwerkt ('niet bouwen op sommige locaties'), of zou het alleen op inrichtingsniveau moeten doorwerken ('aangepast bouwen op sommige locaties')? Is het de bedoeling dat de provinciale voorstellen de belangrijke elementen uit de Provinciale Programma's landelijk Gebied (PPLG's) overnemen, of volstaat een verwijzing? Er wordt gevraagd om de Regionale Energiestrategieën (RES-en) vast te leggen in de provinciale voorstellen, maar die lopen maar tot 2030 en wat moet er met de periode daarna?

De vragen zijn af en toe niet goed op elkaar afgestemd. Zo wordt gevraagd om de grote impact van bereikbaarheid op de leefomgeving voor 2050 in beeld brengen, wat erg lastig zal zijn omdat voor de daarvoor relevante thema's wonen en werken slechts een concrete uitwerking voor 2030 wordt gevraagd. Ook wordt gevraagd om water en bodem sturend te laten zijn, en te sturen op zo min mogelijk afdekking van de bodem, terwijl de Woondeals al zijn afgesloten waarmee de verstedelijking voor 2030 al grotendeels vastligt.

## 2.2 Volledigheid

***Veel opgaven genoemd, aandacht gevraagd voor ruimtelijke kwaliteit***

Het Startpakket benoemt een groot aantal relevante omgevingsopgaven. Wel ontbreekt milieu, ook waar dat ruimtelijk relevant kan zijn. Ook ontbreekt aandacht voor de grote wateren.

Het Startpakket is sterk gericht op ruimtelijke ontwikkeling. De aspecten gebruik, beheer, bescherming en behoud krijgen weinig aandacht. Dat is bijvoorbeeld te zien aan de beperkte aandacht voor stedelijke herstructurering.

In het Startpakket wordt aan de provincies gevraagd om in hun voorstellen principes als ruimtelijke kwaliteit en 'water en bodem sturend' "beargumenteerd toe te passen". Het Startpakket vraagt ook aandacht voor de afwegingsprincipes uit de Nationale Omgevingsvisie (afwentelen voorkomen/ identiteit gebieden gebruiken/ functiecombinaties toepassen).

## 2.3 Participatie en samenwerking

***Startpakket vraagt provincies om gemeenten en waterschappen te betrekken***

Het Rijk wijst de provincies in het Startpakket op verschillende plekken op het belang van het betrekken van gemeenten en waterschappen, bijvoorbeeld om te laten zien hoe de provincies met gemeenten en waterschappen 'toekomstbestendig ruimtelijk invulling geven aan concrete doelen voor nieuwe stedelijke ontwikkeling'. In het Startpakket wordt niet expliciet gevraagd om maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijven bij het uitwerken van hun voorstellen te betrekken. Wel bevindt zich een handreiking gebiedsgericht werken (Unie van Waterschappen et al. 2022) als bijlage bij het Startpakket.

Tal van departementen hebben voor het Startpakket input geleverd, onder andere vanuit de nationale programma's. Parallel aan het uitwerken van de provinciale voorstellen, is het Rijk in deze nationale programma's onverminderd doorgegaan met beleidsvoorbereiding in sectorale beleidstrajecten. Het Startpakket bevat geen specifieke voorziening voor hoe om te gaan met voortschrijdend (sectoraal) inzicht dat interfereert met de uitwerking van de provinciale voorstellen. Zo vroeg het Rijk aan de provincies in het Startpakket om water en bodem in de provinciale ruimtelijke voorstellen sturend te laten zijn, en te sturen op zo min mogelijk afdekking van de bodem. Maar nog voor afronding van deze voorstellen sloot het Rijk met de provincies de Woondeals af, met afspraken over per gemeente te bouwen aantallen woningen voor 2030. Daarin speelde 'water en bodem sturend' geen rol.

Het Startpakket laat ook internationale aspecten buiten beschouwing, zoals ruimtelijke relaties tussen Nederland en overig Noordwest-Europa, en ruimtelijk relevant beleid van de Europese Unie.

## 2.4 Doelgerichtheid en duidelijkheid

***Startpakket bevat duidelijke maar veelal losse doelen, en is helder over het vervolg***

In het Startpakket is een groot aantal omgevingsopgaven en nationale beleidsdoelen opgenomen. Het Rijk maakt niet duidelijk welke samenhang tussen deze doelen bestaat, en welke van de vele doelen het belangrijkst zijn.

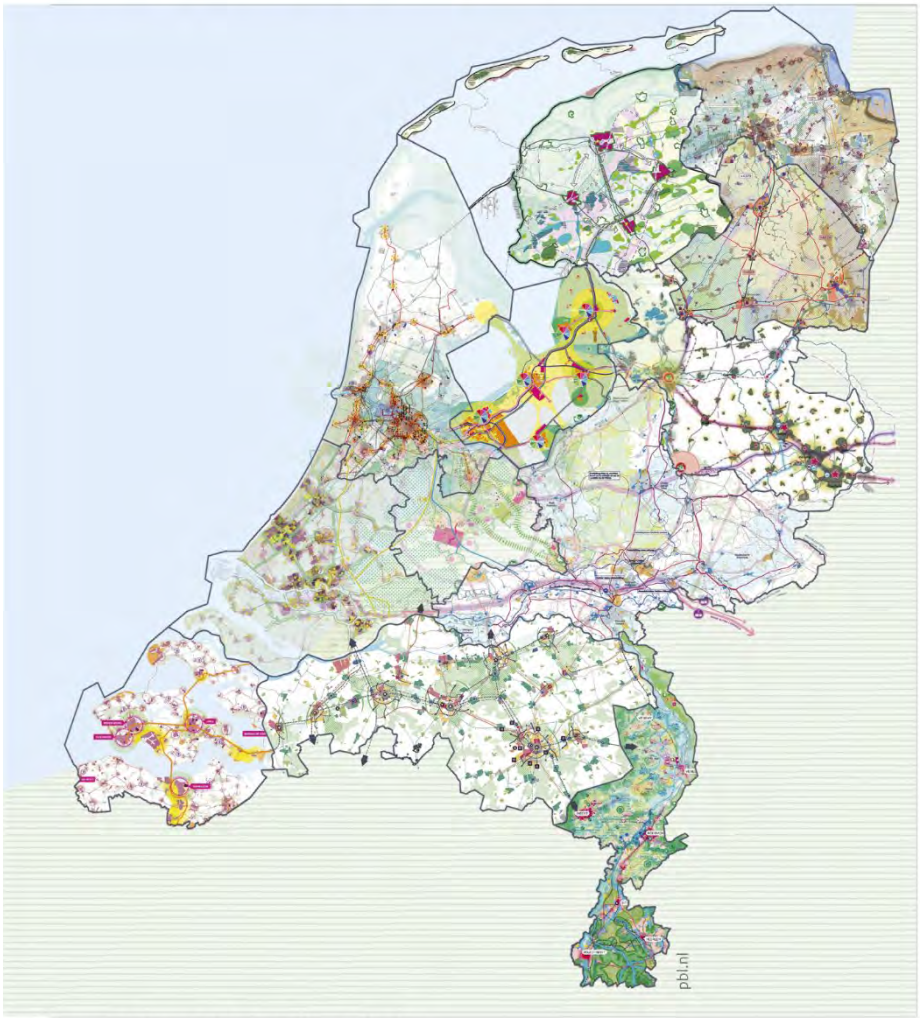
Het Startdocument zet als kader voor verdere uitwerking helder uiteen dat de inhoud van de provinciale voorstellen zal moeten landen in arrangementen, de provinciale omgevingsvisies en een aangescherpte Nationale Omgevingsvisie (later herdoopt in Nota Ruimte). Wat betreft aanpassing van instrumenten geeft het Startdocument duidelijk aan dat provincies de ruimte hebben om dit in hun voorstellen aan de orde te stellen.

# 3 Reflectie op de provinciale ruimtelijke voorstellen

In dit hoofdstuk geeft PBL een reflectie op de provinciale ruimtelijke voorstellen. In paragraaf 3.1-3.4 gebeurt dit aan de hand van de elementen voor omgevingsvisies uit de Omgevingswet. In de paragraaf 3.5 komt het principe 'water en bodem sturend' aan de orde en in de laatste paragrafen komen de drie bewegingen volgens het Startpakket afzonderlijk aan bod.

De provincies hebben met hun ruimtelijke voorstellen in een jaar tijd zeer veel werk verzet, in een situatie van continu verschuivende nationale panelen. De indeling in drie 'bewegingen' in het Startpakket blijkt goed ordenend te hebben gewerkt in de provinciale voorstellen. Toch kennen de provinciale voorstellen een zeer grote diversiteit in opzet en uitwerking (figuur 3.1).

**Figuur 3.1**
**Collagekaart van de provinciale voorstellen**




Bron: Provincies, Vereniging Deltametropool (collage)

*De collagekaart van de provinciale voorstellen laat een divers beeld zien.*

## 3.1 Samenhang en visie

***De provincies agenderen en geven richting***

De provincies ordenen hun voorstellen veelal aan de hand van de drie bewegingen, voorafgegaan door een passage over afwegingsprincipes als ruimtelijke kwaliteit en water en bodem sturend. Overijssel is een provincie die het begrip ruimtelijke kwaliteit al jaren geleden concreet heeft gemaakt in een serie gebiedscatalogussen, en deze ook toepast bij ruimtelijke besluitvorming. Ze besteden in hun voorstellen - het verlengde van het Startpakket - weinig aandacht aan duurzame ontwikkeling.

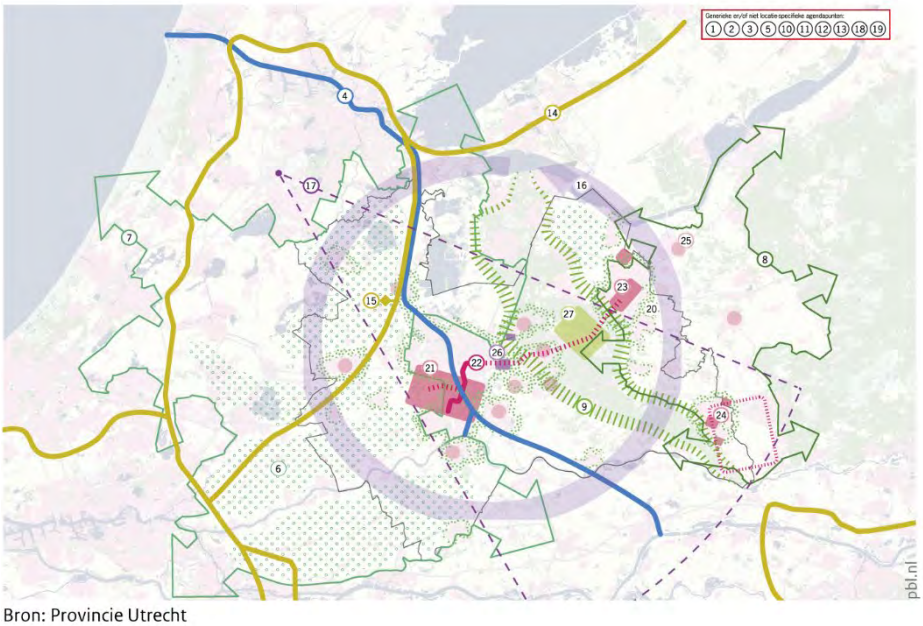
De provincies schetsen in hun voorstellen over het algemeen richtingen voor de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling, maar zijn nog terughoudend in het maken van concrete keuzes. Wel noemen ze een groot aantal nog lopende acties en op te starten onderzoek. Ook agenderen de provincies met hun voorstellen een groot aantal aandachtspunten bij de rijksoverheid. Wat de provincies precies willen van het Rijk en meer specifiek van de Nota Ruimte, is evenwel niet altijd duidelijk.

De provincies geven aan dat ze eerst ruimtelijk arrangementen met de rijksoverheid willen afsluiten voordat het Rijk de Nota Ruimte publiceert.

De meeste provincies hebben de nodige kaarten opgenomen; de meeste daarvan dragen een analyserend karakter. De centrale kaart uit het voorstel van Utrecht (figuur 3.2) is nadrukkelijk als agenda vormgegeven, en is overigens gebaseerd op een groot aantal analyserende kaarten.

**Figuur 3.2**

**Ruimtelijk voorstel provincie Utrecht**



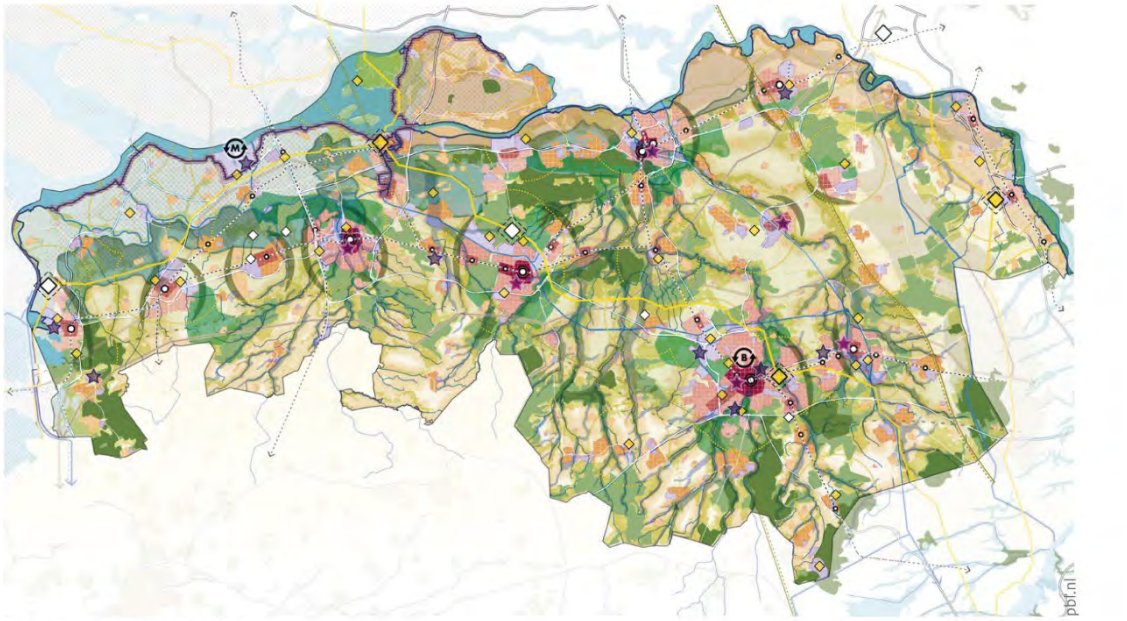

Bron: Provincie Utrecht

*Utrecht heeft de centrale kaart in het ruimtelijk voorstel nadrukkelijk als agenderend vormgegeven.*

Het zicht reikt veelal tot het jaar 2030. Enkele provincies zoals Noord-Brabant (figuur 3.3) blikken in hun ruimtelijke voorstel vooruit naar 2050. Noord-Holland en Zuid-Holland zetten daarbij vanwege de beperkte beschikbare ruimte de nodige vraagtekens bij het honoreren van alle ruimteclaims voor de periode tot 2050. Toekomstige onzekerheid spelen geen rol in de provinciale voorstellen.

**Figuur 3.3**

**Ruimtelijk voorstel provincie Noord-Brabant – Ontwikkelrichting 2050**



Bron: Provincie Noord-Brabant

*Noord-Brabant is een van de provincies die in hun ruimtelijke voorstel verder kijken dan 2030.*

### *Vele strijdigheden zijn evenzovele argumenten voor samenhangend omgevingsbeleid*

De afgelopen jaren is meer dan ooit gebleken dat in de leefomgeving veel ontwikkelingen en vraagstukken bij elkaar komen. Kijk bijvoorbeeld naar de stikstofcrisis, die raakt aan de ruimtelijke samenhang tussen landbouw, natuur én infrastructuur en woningbouw. Dergelijke opgaven kunnen alleen in samenhang worden aangepakt. On de provinciale voorstellen komt impliciet en expliciet een groot aantal strijdigheden tussen verschillende sectoren aan de orde (kader 3.1), en ook enkele tussen provincies onderling (kader 3.2). Mee koppelende ontwikkelingen komen beperkt aan bod. Deze vele strijdigheden zijn evenzovele argumenten die pleiten voor eens samenhangend omgevingsbeleid.

**Kader 3.1 - Strijdigheden tussen sectoren**

*Water en bodem*

Hoewel alle provincies het uitgangspunt van ‘water en bodem sturend’ hebben omarmd, hebben ze dit principe nog niet toegepast op de Woondeals, die volgens de provinciale voorstellen bepalend zijn voor de woningbouw tot aan 2030.
Ook bestaan strijdigheden tussen gewenste ontwikkeling van bedrijventerreinen en water en bodem. Zo kunnen ontwikkelingen in de Wieringermeer (380 kV station) leiden tot een veel hogere economische waarde en daarmee een hogere waterveiligheidsnorm met daarbij horende nog niet gedekte investeringen.

Een strijdigheid waarop de provincies Overijssel en Flevoland wijzen, bestaat uit hun wens om toch woningbouw plaats te kunnen laten vinden op primaire waterkeringen in stedelijk gebied, waar het Rijk vanuit waterveiligheid heeft bepaald dat dit ongewenst is. Op het gebied van waterveiligheid en woningbouw bestaan ook niet expliciet benoemde strijdigheden, zoals bij een woningbouwlocatie als Stadsblokken-Meinerswijk in de uiterwaarden in Arnhem. Deze locatie vormt weliswaar geen blokkade voor een maximale rivierafvoer zoals die nu in het beleid is opgenomen. Maar als de rivierafvoeren in de toekomst nog extremer mochten worden, dan belemmert deze woningbouw wel een extra waterafvoer via de Neder-Rijn. Dat houdt dus een impliciete keuze in voor extra waterafvoer en rivierverruiming in het rivierengebied langs de IJssel en/of de Waal, wat daar extra beperkingen met zich mee kan brengen.
Een andere strijdigheid bestaat tussen de scheepvaartbelangen en andere functies langs de grote rivieren. De kribben die zijn aangelegd om de vaarweg In de grote rivieren op diepte te houden, hebben er in de loop van decennia toe geleid dat het rivierbed zich steeds dieper heeft ingegraven. Deze erosie van het rivierbed zorgt voor toenemende problemen. Zo komen funderingen en kabels op de rivierbodem bloot te liggen, en is door het dalende waterpeil sprake van forse zettingsschade van gebouwen en verdroging van natuur.
Tenslotte botst langs de grote rivieren de op soberheid en doelmatigheid gerichte investering in waterveiligheid op de noodzakelijke natuurontwikkeling vanuit de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR).

De verdeling van het beschikbare zoete water levert strijdigheden op tussen verschillende functies en gebieden die daar met elkaar om concurreren. Terwijl de zoetwaterbeschikbaarheid in droge tijden in de toekomst zal afnemen, vragen met name de provincies in het Noorden juist meer aanvoer van zoet water voor landbouw (vooral doorspoelbeheer van zout en van verontreinigd water), vernatting van veenweiden en waterstofproductie. Noord-Holland en Noord-Brabant erkennen dat in de toekomst in droge perioden minder zoet water aangevoerd kan worden, en willen het landgebruik meer gaan aanpassen aan verzilting. Een extra zoetwatervraag vanuit vernatting van veenweiden roept de vraag op, of deze vernatting ook niet met brak water kan gebeuren. Een nieuwe zoetwatervraag vanuit waterstofproductie (Groningen) roept de vraag op, of het noodzakelijk om de bestaande verdringingsreeks voor zoet waterverdeling aan te vullen met nieuwe watervragers. Sommige provincies roepen op tot een hoger IJsselmeerpeil om de zoetwatervoorraad te vergroten; dat kan strijdig zijn met bepaalde natuurvormen en recreatie op de buitendijkse oevers van het IJsselmeer, en met stedelijke belangen in de benedenloop van de IJssel.

De provincies signaleren dat het Rijk het mestbeleid en het toelatingsbeleid voor bestrijdingsmiddelen zal moeten aanscherpen, wil Nederland de waterkwaliteitsdoelen van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) kunnen halen. Als Nederland in 2027 niet voldoet aan de normen van de Kaderrichtlijn Water (of heeft aangetoond daartoe voldoende maatregelen te hebben getroffen), dan bestaat de kans dat ruimtelijke ontwikkelingen vanwege onvoldoende waterkwaliteit op slot komen te staan.

Een specifieke strijdigheid die de provincies Noord-Brabant en Limburg benoemen, is de mogelijke reactivering van vliegbasis De Peel. De provincies willen de grondwaterstand In de Peelhorst verhogen om de verdroging tegen te gaan. Dat wordt onmogelijk als de vliegbasis opnieuw actief wordt.

*Landbouw en natuur*

Onder het vorige kopje 'Water en bodem' in dit kader is genoemd dat het huidige generieke landbouwemissiebeleid niet volstaat om te voldoen aan de waterkwaliteitsdoelen. Dat geldt ook voor het generieke emissiebeleid en depositiedoelen voor stikstof via de lucht.
De provincie Noord-Brabant benoemt het belang van ketenafspraken voor het gehele landbouw- en voedselsysteem. Het beleid van de rijksoverheid is nog steeds sterk geconcentreerd op de primaire landbouw (de boeren). De Rijksoverheid laat daarbij de positie en sterk sturende werking van de overige bedrijven (agribusiness) in deze keten veelal buiten beschouwing.
De meeste ruimteclaims vanuit bijvoorbeeld verstedelijking betreffen landbouwgrond, wat strijdigheid op kan leveren met landbouwbelangen. Aan de andere kant kan met het slimmer concentreren van glastuinbouw ruimte vrijkomen voor andere functies.

In overgangsgebieden rond natuurgebieden en steden liggen kansen om landbouw bij voorrang meer natuur inclusief te maken; tegelijkertijd is dat een strijdigheid wanneer boeren willen vasthouden aan hun huidige intensieve manier van bedrijfsvoering.

De provincies benoemen het belang van de ontwikkeling van een groenblauwe dooradering van het landelijk gebied. Een enkele provincie benoemt daarbij wel de strijdigheid met het behoud van goede landbouwgronden. Vrijwel alle provincies benoemen de kansen van de ontwikkeling van groenblauwe dooradering als meelopende ontwikkeling met de verbetering van de waterkwaliteit, meer ruimte voor water in beekdalen, vergroting van de gezondheid door het bevorderen van wandelen en fietsen, beperking van recreatieve druk op natuurgebieden, en de ontwikkeling van groen in en om de stad. Bij dat laatste is een probleem dat ontwikkeling van groen in en om de stad tot dusverre buiten de focus van het Nationaal Programma Landelijk Gebied valt.
Enkele provincies bepleiten een meer flexibele omgang met het Natuurnetwerk Nederland. Dit staat op gespannen voet met internationale biodiversiteitsverplichtingen die Nederland is aangegaan. Behoud van bestaande landschapselementen krijgt in de provinciale voorstellen geen aandacht.

*Ordenende netwerken energie en circulaire economie*

De combinatie van energie en economie in de titel van deze 'beweging' leidt in de meeste provinciale voorstellen tot een vrij eenzijdige blik op dat deel van de economie dat grondstoffen- en energie-intensief is. Dit staat op gespannen voet met het door provincies bepleite gebruik van brede welvaart als afwegingskader, en tot erg weinig aandacht voor andere bedrijfstakken die in Nederland van (veel) grotere economische betekenis zijn. Denk bijvoorbeeld aan de kennisintensieve bedrijvigheid en het midden en kleinbedrijf.

Alle provincies benoemen het probleem van de beperkte netcapaciteit voor woningbouw en de ontwikkeling van bedrijventerreinen. De focus op netefficiëntie van de netbeheerders bemoeilijkt een bredere ruimtelijke afweging. Dat kan ertoe leiden dat de meest geschikt locaties voor wonen en werken niet ontwikkeld kunnen worden. Daarnaast kan een te eenzijdige afweging leiden tot extra strijdigheid met landschappelijke en soms ook archeologische waarden, en kunnen extra problemen rond lokaal draagvlak opspelen. Vanwege natuur en landschap wenst Groningen geen onbeperkte vergroting van de netcapaciteit. Noord-Holland stelt voor dat het Rijk een dubbeldoelstelling omgevingskwaliteit opneemt in alle nationale programma's en projecten die onder de Nota Ruimte vallen, zodat een bredere ruimtelijke afweging mogelijk wordt. De provincie Limburg benoemt de uitbouw van een warmtenetwerk als kans, omdat hiermee de druk op het al zwaarbelaste elektriciteitsnetwerk kan worden verminderd.

Die provinciale voorstellen laten met de regionale energiestrategieën die zij als bron gebruiken, een onbalans zien tussen de ontwikkeling van wind op land en zon. Ook is er geen goede balans tussen vraag naar en aanbod van energie. Sommige provincies noemen de ontwikkeling van geothermie; dat kan strijdig zijn met behoud van een goede grondwaterkwaliteit.

De meeste provinciale voorstellen kijken niet voorbij 2030. Sommige provincies geven zelfs expliciet aan dat zij na 2030 geen extra ruimte willen bieden aan locaties voor hernieuwbare energie. Dat kan zijn vanuit landschappelijke overwegingen, of bijvoorbeeld om de kansen voor een Einstein Telescoop in Zuid Limburg niet In de weg te staan. Met name de provincie Noord-Brabant constateert strijdigheden tussen de eerder In de regionale energiestrategieën opgenomen zoekgebieden voor windenergie, en de ruimteclaims vanuit luchtvaart en Defensie.
Veel provincies bepleiten een goede aansluiting op de 'waterstofbackbone'. Bij een beperkte beschikbaarheid van waterstof, kan dat strijdigheden opleveren tussen verschillende waterstofvragers.

*Leefbare steden en regio's*
De provinciale voorstellen gaan voor de ontwikkeling van woningbouwlocaties vooral uit van hetgeen reeds is vastgelegd In de Woondeals. Het overnemen van de sectorale afspraken uit de Woondeals kan strijdigheid opleveren met andere ruimtelijke belangen zoals bijvoorbeeld water en bodem sturend. Het is althans niet duidelijk in hoeverre deze een rol hebben gespeeld bij de Woondeals.
Provincies noemen dat de Woondeals nog niet hebben voorzien in de financiering van de noodzakelijke randvoorwaarden voor woningbouw. Dat kan woningbouw vertragen door problemen met de aanleg van infrastructuur, het oplossen van netcongestie, het garanderen van voldoende drinkwatervoorziening en voor het door de provincies beoogde gelijk op ontwikkelen van rood en groen.
De ontwikkeling van wonen vindt deels plaats op oude werklocaties. Noord-Holland stelt aan de orde of dat voor de werkfunctie geen problemen oplevert (verdringing van de werkfunctie naar een nieuwe weilandlocatie met gevolgen voor mobiliteit en natuur en landschap). Ook de ruimte voor economische functies in de plinten van woongebouwen dreigt te worden omgezet in woningen..
De ontwikkeling van wonen en werken kan ook strijdigheid opleveren vanuit een oogpunt van leefomgevingskwaliteit en gezondheid.
Het Rijk staat in het bestaande nationale omgevingsbeleid (Nationale Omgevingsvisie) een versterking van het 'Stedennetwerk Nederland' voor. Enkele provincies signaleren dat een verdere opschaling van Daily Urban Systems tot het niveau van het stedennetwerk een onbeheersbare toename van de mobiliteit tot gevolg kan hebben. De provincie Utrecht waarschuwt ervoor dat de noodzakelijke investeringen op de kortere termijn in infrastructuur en mobiliteit In de Randstad niet onder druk mogen komen te staan door langere termijndiscussies over een mogelijke verschuiving van verstedelijking van de Randstad naar andere regio's.
Op dit moment staan die investeringen al onder druk; door jarenlange achterstanden in onderhoud en vervangingsinvesteringen in het Rijkswegennet, heeft het Rijk besloten tot een verschuiving van de investeringen in de aanleg van nieuwe infrastructuur naar onderhoud. De achterliggende strijdigheid is die tussen (nieuwe infrastructuur voor) verstedelijking en de logistieke sector waarvoor een steeds zwaardere aslast is toegestaan, en bovendien volgens de ILT meer dan 10% van de voertuigen op het Nederlandse hoofdwegennet te zwaar beladen is (https://www.ilent.nl/onderwerpen/overbelading).

Utrecht benoemt de strijdigheid tussen transport een leefmilieu. Het transitverkeer door de provincie levert wel veel overlast, maar weinig lusten op. Met name de provincie Noord-Brabant benoemt de strijdigheid tussen een eventuele toename van het vervoer van gevaarlijke stoffen via het spoor, en woningbouw in stationsomgevingen. In de toekomst zou het vervoer van ammoniak per spoor zelfs heel sterk kunnen toenemen. Ontwikkeling van transport via buisleidingen (Delta Rhine Corridor) kan wellicht een deel van het spoorvervoer vervangen. Een andere optie die wordt genoemd, is spoorvervoer via een noordelijke aftakking van de Betuwelijn (Goederenvervoer Noordoost Europa GNOE). Dat kan natuurlijk wel weer beperkingen opleveren voor de stedelijke gebieden van Arnhem en Twente die daar weer langs liggen. Het is ook de vraag of dit wel tot verlegging van vervoersstromen kan leiden, in het geval vooral meer transport zou worden gefaciliteerd. Naast een strijdigheid tussen transport en verstedelijking, kan dit ook een strijdigheid tussen economie en verstedelijking inhouden wanneer vanuit een oogpunt van verstedelijking op transportpreventie zou worden aangedrongen.

Wat betreft de overige functies noemt een enkele provincies de ruimteclaims vanuit Defensie. Deze staan op gespannen voet met belangen vanuit leefbaarheid en natuur. Onder het kopje water en bodem is al de mogelijke reactivering van vliegbasis De Peel genoemd die verdroging bestrijding op de Peelhorst onmogelijk zou maken. Deze reactivering zou ook een sterke invloed kunnen hebben op de leefbaarheid (geluidsbelasting) in de regio. De provincie Utrecht noemt de mogelijke verdere ontwikkeling van Defensieactiviteiten op de Utrechtse Heuvelrug. Zij vragen zich af of dit dicht bevolkte deel van het land nu de meest geschikte locatie is voor deze activiteiten.

**Kader 3.2 - Strijdigheden tussen regio's**

*Water en bodem*
De verdeling van zoet water is een nationale keuze die door veel provincies wordt genoemd. Zij vragen het Rijk om keuzes te maken over de zoetwaterverdeling over de Rijntakken en tussen de noordelijke provincies en Noord-Holland vanuit het IJsselmeer, en tussen diverse water vragende sectoren.
Hiervoor is al het belang van grensoverschrijdende samenwerking genoemd op het gebied van waterkwantiteit en waterkwaliteit. Zo beslaat de hydrologische eenheid van het Drents Plateau de drie noordelijke provincies. De diepe ontwatering van het Friese Lage Midden heeft een negatief effect op de waterhuishouding op de hoge zandgronden in Drenthe.
Ook waterkwaliteit kan provinciegrensoverschrijdende keuzes vragen. Zo vervult de Drentse Aa een belangrijke functie voor de drinkwatervoorziening van Groningen. Tegelijkertijd ligt een belangrijk deel van het stroomgebied van de Drentse Aa in Drenthe, waar de lelieteelt sterk toeneemt. Lelieteelt gaat gepaard met een hoog gebruik van bestrijdingsmiddelen. De provincie Drenthe geeft de bollen- en lelieteelt alle ruimte, en ziet in regulering van de lelieteelt uitsluitend een rijk verantwoordelijkheid.

*Landbouw en natuur*
In Drenthe is de laatste jaren de ammoniakuitstoot In de landbouw toegenomen. Dit kan nationale maatregelen vragen, om verdere normopvulling te voorkomen.
De Gelderse Vallei vormt een landschappelijk geheel, maar valt binnen twee provincies. Natuurontwikkeling en hydrologische maatregelen aan weerszijden van de provinciegrens sluiten niet altijd goed op elkaar aan.

Het Groene Hart is een ander gebied dat zelfs drie provincies en diverse waterschappen beslaat. Het waterbeheer in het Groene Hart vergt een goede samenwerking.

*Ordenende netwerken energie en circulaire economie*
De provinciale voorstellen laten zien dat de provincies van mening verschillen over de vraag of op de Noordzee en regionaal opgewekte hernieuwbare elektriciteit vooral op aanlandlocaties in de kustprovincies gebruikt moet worden, of beschikbaar moet zijn voor doorvoer naar elders in Nederland.
De uitbreiding van het hoogspanningsnet kan strijdigheden opleveren tussen de provincies. De provinciale voorstellen doen nog weinig uitspraken over nieuwe locaties voor opwekking van energie na 2030. Ook deze opgave vereist een goede afstemming tussen de provincies.

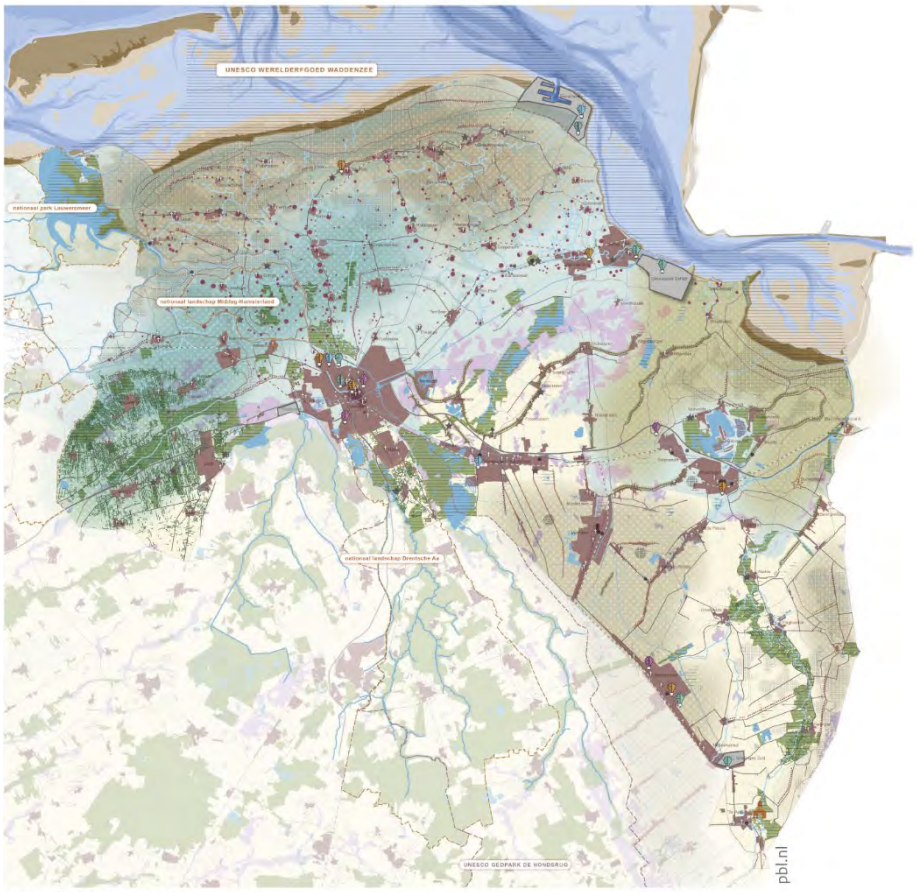
*Leefbare steden en regio's*
De provincies hebben de Woondeals als uitgangspunt genomen voor woningbouw voor de periode tot 2030. Deze woningbouwaantallen per gemeente leiden ertoe dat de meeste woningbouw zal plaatsvinden In de regio's met de grootste vraag naar woningbouw. Dat is een op zich niet onlogisch uitgangspunt, maar dit staat op gespannen voet met wensen om relatief meer woningbouw te ontwikkelen In de regio's buiten de Randstad.
De provincie Limburg geeft aan bereid te zijn om een deel van de woningbouwopgave van de regio Eindhoven op te vangen in Weert, en een deel van de woningbouwopgave van de Regio Arnhem-Nijmegen in Noord-Limburg. Het is de vraag hoe een dergelijke verschuiving zich verhoudt tot de kwalitatieve verstedelijkingsambities van beide regio's en de rijksoverheid. Zo is Noord Limburg niet optimaal met het openbaar vervoer verbonden met Nijmegen.

Een andere strijdigheid die uit de provinciale voorstellen naar voren komt is die tussen het transport van gevaarlijke stoffen over het spoor en woningbouw in stationsomgevingen. In het vorige kader 'Strijdigheden tussen sectoren' is al aangegeven dat sommige provincies een verschuiving bepleiten van het vervoer van gevaarlijke stoffen van spoor naar buisleidingen of via andere spoorverbindingen. Dat kan strijdigheden tussen regio's opleveren.
De provincies nemen verschillende standpunten in ten opzichte van de ontwikkeling van grootschalige distributiecentra. Sommige provincies willen beperkingen stellen aan de ontwikkeling van deze bedrijventerreinen, terwijl andere deze ontwikkelingen graag naar zich toe zouden willen halen. Het is daarbij de vraag of dit door 'waterbedeffecten' op nationaal niveau wel tot een geschikte ruimtelijke constellatie leidt. Zo zal de toename van distributiecentra die Flevoland wenst, leiden tot extra transportbewegingen en daarmee een toename van verkeerscongestie en de belasting van het leefklimaat in de regio Zwolle.

## 3.2 Volledigheid

***Provinciale voorstellen vrij volledig, met uitzondering van milieu en grote wateren***
Sommige provincies zoals Groningen (figuur 3.4) nemen de identiteit van het gebied als startpunt. Maar de provincie passen kwaliteitskaders als ruimtelijke kwaliteit nog niet – zoals door het Rijk gevraagd – 'beargumenteerd toe'.

**Figuur 3.4**
**Ruimtelijk voorstel provincie Groningen**




Bron: Provincie Groningen

*Groningen neemt de identiteit van het landschap als uitgangspunt voor ruimtelijke ontwikkeling.*

Gebruik en beheer krijgen geen aandacht in de provinciale voorstellen. Bescherming slechts in beperkte mate, bijvoorbeeld wanneer het bij enkele provincies gaat om het beschermen van goede landbouwgronden, of het reserveren van strategische locaties voor circulaire economie.

De provincies benoemen een zeer groot aantal relevante omgevingsopgaven. Milieu staat niet expliciet in de uitvraag van het Rijk in het Startpakket. Toch noemen veel provincies het belang van een aangescherpt bronbeleid/emissiebeleid door de rijksoverheid. Maar verder krijgt milieubeleid weinig aandacht in de provinciale voorstellen, ook niet waar dit duidelijke ruimtelijke aspecten kent, zoals bijvoorbeeld bij volumebeleid (mobiliteit, luchtvaart, waterwinning), emissiereductie (Tata, Chemours, luchtvaart, zeescheepvaart) en gezondheid.
In het verlengde van het Startpakket besteden de provincies in hun voorstellen vrijwel geen aandacht aan de grote wateren (Noordzee, Waddenzee, IJsselmeer, Deltawateren, grote rivieren). Tenslotte valt op dat niet alle nationale programma's in gelijke mate in de provinciale voorstellen voorkomen.

Planologische bescherming van gebieden komt in de provinciale voorstellen niet uitgebreid aan de orde. Het meest is dit nog het geval waar het gaat om bescherming van goede landbouwgronden, hoewel de provincies een keuze voor een 'Agrarische Hoofdstructuur' nog niet hebben gemaakt. De provincies besteden in hun voorstellen geen aandacht aan de in de het Startpakket gevraagde

aanscherping van (ruimtelijke) wet- en regelgeving. Ook handhaving van beleid komt niet aan de orde. Deze aspecten zal het Rijk zelf aan de orde moeten stellen in de ruimtelijke arrangementen.

## 3.3 Participatie en samenwerking

***Zuid-Holland geeft vorm aan vroegtijdige participatie***

Zuid-Holland heeft als enige provincie een digitaal participatietraject doorlopen voorafgaand aan het opstellen van het provinciale voorstel. Drenthe noemt het "herstel van vertrouwen" als noodzakelijke voorwaarde voor het omgevingsbeleid. De voorstellen van de overige provincies gaan niet in op participatie.

***Interbestuurlijke afstemming biedt wisselend beeld***

Met name Limburg benoemt het belang van grensoverschrijdende relaties, in het bijzonder voor de hoogwateraanpak langs de Roer, en voor woningbouw in relatie tot Aken. Volgens de provincies moet het Rijk daarin veel meer zijn verantwoordelijkheid nemen. Enkele provincies benoemen het belang van Europees beleid (Vogel- en Habitatrichtlijn, Kaderrichtlijn Water, 'no net land take') voor het Nederlandse omgevingsbeleid. Op veel andere vlakken ontbreekt aandacht voor het internationale aspect; denk daarbij bijvoorbeeld aan afstemming over achterlandverbindingen en ruimtelijke ontwikkelingen daaromheen (distributiecentra).
Meerdere provincies geven aan dat ze gemeenten en waterschappen actief bij het opstellen van de voorstellen hebben betrokken. Hoe zij dat hebben gedaan is niet duidelijk.

De relatie tussen de nationale programma's en de provinciale voorstellen is niet altijd even groot; het Startpakket bevat slechts vanuit enkele nationale programma's ruimteclaims. De sterkste relatie is gelegd met het Nationaal Programma Landelijk Gebied, via de route van de Provinciale Programma's Landelijk Gebied. Wel signaleren de provincies dat het thema groen om de stad nog niet wordt opgepakt in het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied.
De provincies hekelen de gebrekkige afstemming vanuit het Programma Energiehoofdstructuur. Zij noemen het te zware accent op efficiëntie bij investeringsbeslissingen over de energiehoofdstructuur als obstakel voor een bredere ruimtelijke afweging.
Met het concept-Nationaal Programma Ruimte voor Defensie hebben de provincies nog weinig relatie kunnen leggen. Pas gaandeweg de voorstellen kwam de Nota Reikwijdte en Deltainiveau (Defensie 2024) in het kader van de Plan-MER beschikbaar.

Ook beleidstrajecten tussen provincies onderling vragen om meer afstemming. De provincies Overijssel en Gelderland trekken bijvoorbeeld in een aantal dossiers gelijk op. Systeemkeuzes op het gebied van energie en economie vragen om afstemming, evenals de aanleg van transportverbindingen (spoor, buisleidingen), de zoetwateraanvoer en in sommige gevallen woningbouw. De voorstellen zijn niet expliciet over de wijze waarop en mate waarin afstemming heeft plaatsgevonden.

## 3.4 Doelgerichtheid en duidelijkheid

***De provincies hebben vooral heel veel vragen aan het Rijk***

De provincies noemen in hun voorstellen een groot aantal nog lopende en deels nog op te starten beleidsuitwerkingen en verdere onderzoeken. Een belangrijke rol speelt de actualisering van het provinciale omgevingsbeleid; in dat kader willen zij pas ruimtelijke keuzes gaan maken. Daarnaast speelt een gebiedsgerichte aanpak een belangrijke rol, met name voor het landelijk gebied. Limburg signaleert dat een gebiedsgerichte aanpak wel 'vraagt om piketpalen op provinciaal en nationaal niveau'. De provinciale voorstellen geven daarvoor nog geen heldere contouren. Wel heeft de rijksoverheid inmiddels een Handreiking voor de gebiedsprogramma's NPLG (Rijksoverheid 2024) uitgebracht.

De voorstellen begeven zich niet op het concrete maatregelenniveau. Ook uitvoeringsproblemen (bijvoorbeeld het tempo van de woningbouw) en de specifieke opgaven die daaruit voortvloeien komen veelal niet aan bod. Overijssel houdt specifiek voor het landelijk gebied wel een pleidooi voor doelsturing in de landbouw. Het is niet helemaal duidelijk op welke vlakken de provincie deze doelsturing zou willen inzetten (stikstof, natuurinclusiviteit), binnen welke generieke kaders dat zou moeten gebeuren (bijvoorbeeld importheffing op eiwithoudende grondstoffen voor krachtvoer, mineralenbalans, kringloopwijzer en/of GVE-norm), en of deze doelsturing binnen een collectief verband of op individueel bedrijfsniveau is gedacht. Volgens onderzoek van Wageningen Environmental Research brengt doelsturing voor natuurinclusieve landbouw overigens grote belemmeringen met zich mee. Dat komt onder andere door de strikte Europese staatssteunregels, maar bijvoorbeeld ook doordat dit veel handhaving vergt en een doorwrocht ICT-systeem (Nieuwenhuizen et al. 2024.
Verder hebben de provincies vooral nog veel verzoeken aan het Rijk; deels gaat het om inhoudelijke punten (kader 3.3), en deels om instrumenten (kader 3.4).

**Kader 3.3 - Verzoeken van provincies om visie van het Rijk**

*Integraal Rijksverhaal/Ruimtelijke Hoofdstructuur inclusief economie en landbouw- en voedselketen*

Provincies vragen in hun ruimtelijke voorstellen aan het Rijk om een integraal Rijksverhaal en een duidelijke Ruimtelijke Hoofdstructuur. Provincies voelen ook een sterke behoefte aan een Rijksvisie op economisch gebied; ze vragen om een (algemene) ruimtelijk-economische visie, en om nationaal perspectief op landbouw en voedsel met afspraken over de gehele landbouw- en voedselketen.
De provincies signaleren arbeidstekorten. Ze vragen het Rijk om voldoende menskracht voor de uitvoering, en voor zover dat niet mogelijk is om een duidelijke prioritering van beleidsmaatregelen.
Ook is nationale betrokkenheid gewenst als het gaat om keuzes waarbij het noodzakelijk is dat op nationaal niveau wordt bekeken welke provincie of regio het meest geschikt is voor bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen. Het kan daarbij zowel gaan om de verdeling van door veel provincies gewenste activiteiten, als om ongewenste activiteiten zoals bijvoorbeeld overlastgevend goederentransport.

*Verankering goede omgevingskwaliteit*

Ze vragen het Rijk ook om verankering van een goede omgevingskwaliteit. Dit zou onderdeel moeten worden van alle nationale programma's. Het Rijk zou ook moeten aangeven hoe om te gaan met piekbelasting en cumulatie van milieubelasting, en met de onvermijdelijke aantasting van

landschappelijke waarden door de noodzakelijke transities en grote opgaven waarvoor Nederland staat. Fryslân wil verrommeling van het landschap voorkomen. Als bescherming niet langer mogelijk is, dan is er behoefte aan een meer transitiegerichte benadering waarin zorgvuldig wordt vormgegeven aan nieuwe landschappen (Noord-Holland), dan wel dient de transitie anders te worden vormgegeven (Groningen). Provincies vragen om versterking van landschappelijke waarden in programma's en projecten op alle niveaus, en om borging van omgevingskwaliteit als randvoorwaarde bij nieuwe ontwikkelingen via juridisch afdwingbaar instrumentarium. Aan de andere kant wordt ook gevraagd om als Rijk te kiezen wat op het gebied van landschap/erfgoed nationaal echt behouden moet blijven.

*Rijksvisie op thema's*

Veel provincies vragen het Rijk om keuzes over de zoetwaterverdeling, zowel tussen de Rijntakken, als vanuit het IJsselmeer over de aanliggende provincies. Noord-Brabant verwijst daarvoor overigens naar een komende Deltabeslissing. Noord-Brabant vraagt ook om een visie op de toekomst van het Rivierengebied na 2050. Overijssel vraagt om verruiming van de woningbouwmogelijkheden op primaire waterkeringen in stedelijk gebied.

Enkele provincies vragen om een keuze van het Rijk over de vraag waar wel en waar geen opwekking van energie kan plaatsvinden in de periode na 2030. Noord-Holland vraagt om een landelijke keuze in doorboringen in de ondergrond (aardwarmte, grondwaterkwaliteit). Limburg wil graag duidelijkheid over de gevolgen van beleid voor circulaire economie op de winning van primaire grondstoffen. Ook wordt gevraagd om uitwerking van de EU-Bodemstrategie (het principe van "no net land take").

Wat betreft verstedelijking, vraagt Noord-Holland om een inzet van het Rijk op zo mogelijk gemengde stedelijke gebieden, waarbij bedrijven meer in de stad kunnen blijven.

De provincies vragen het Rijk in hun voorstellen niet alleen om visie, maar ook om oplossing van korte termijnproblemen zoals de netcongestie. Een deel van de vragen heeft bijna het karakter van een verlanglijstje. Zo wil elke provincie "aansluiting op de waterstofbackbone".

Tenslotte wordt gevraagd om een Rijkskeuze over de vraag welke regio's internationaal aangesloten moeten worden.

*Actieve participatie van het Rijk in regionale projecten en internationaal overleg*

De provinciale voorstellen bevatten een verzoek aan het Rijk om actief te participeren in regionale projecten, en een actieve inzet van het Rijk in internationaal overleg met Noordrijn-Westfalen, Vlaanderen en Wallonië (met name voor wat betreft stikstof, waterkwaliteit, waterkwantiteit en spoor). Ook vragen de provincies vaak om ondersteuning door het Rijk bij provinciale beleidsvorming, en om gezamenlijk onderzoek van Rijk en provincie.

**Kader 3.4 - Verzoeken van provincies om uitvoeringsinstrumenten van het Rijk**

De provincies geven in hun voorstellen een groot aantal suggesties op het gebied van uitvoeringsinstrumenten. Ze gaan in hun voorstellen vooral in op ruimtelijke ontwikkeling. Gebruik, beheer en behoud (bescherming en handhaving) komen minder aan de orde.

*Gebiedsgerichte inzet van sectorale financiering*
Ze bepleiten een veel sterker gebiedsgerichte inzet van financieringsinstrumenten. Feitelijk bepleiten veel provincies het omzetten van sectorale departementale financieringsinstrumenten in integrale gebiedsfondsen. Ze komen echter ook met tussenoplossingen, zoals het werken met regionale investeringsagenda's of gebiedsportefeuilles. Een nieuw instrument uit de Omgevingswet is het interbestuurlijke omgevingsprogramma, dat bindend is voor alle betrokken overheden.

*Sectoraal instrumentarium*
De provincies hebben ook veel vragen over sectoraal instrumentarium. Zo vragen ze bijvoorbeeld om versnelling van de Wet Collectieve Warmte en het wegnemen van belemmeringen voor het hergebruik van afval. Noord-Holland vraagt om instrumentarium om noodzakelijke randvoorwaarden voor woningbouw te kunnen verplichten, en om instrumentarium om grondspeculatie in het landelijk gebied te voorkomen, bijvoorbeeld daar waar landbouwbedrijven stoppen, die gronden behouden en beschikbaar stellen aan duurzame blijvers.

*Nieuwe instituties*
Het gaat niet alleen om sturing en instrumenten, maar ook om adequate instituties die belast zijn met uitvoering. De zeer grote opgaven in het landelijk gebied brengen de noodzaak met zich mee van een zeer stevige uitvoeringsorganisatie (denk aan de enige tijd geleden opgeheven Dienst Landelijk Gebied) met een grondbank en voldoende ervaring en kennis over grondruil en -verwerving. Wat grondeigendom betreft: Flevoland bepleit het inzetten van gronden van de rijksoverheid (Rijksvastgoedbedrijf) in de polders voor de aanleg van groenblauwe dooradering. Ook bepleiten provincies transitie- en verplaatsingsfondsen om verouderde bedrijfsterreinen te kunnen revitaliseren en de woningbouwopgave te faciliteren. Meer in algemene zin noemen provincies een gemeenschappelijk beheer van regionale capaciteit (arbeidspool).

*Financiering*
Voor diverse nieuwe opgaven bepleiten provincies aanvullende financiering. Om verdere verstedelijking mogelijk te maken, zijn investeringen nodig in de herstructurering van bestaand bebouwd gebied, en met verstedelijking mee-investeren in de aanpak van netcongestie, drinkwatervoorziening, de ontwikkeling van natuur/groen om de stad en aanleg en exploitatie van openbaar vervoer. In het landelijk gebied is financiering nodig voor de afwaardering van landbouwgronden in bijvoorbeeld overgangsgebieden, voor groen-blauwe dooradering, en voor waardering van ecosysteemdiensten.

*Inzet fiscale instrumenten en gedragsbeïnvloeding*
Het kan ook nodig zijn om fiscaal beleid en gedragsbeïnvloeding in te zetten of aan te passen om gewenste ruimtelijke ontwikkelingen te bevorderen, en ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan. Zo vragen Noord-Holland en Utrecht om de inzet van prijsbeleid (Anders betalen voor mobiliteit).

*Borging nationale en provinciale belangen*
De provinciale voorstellen bevatten een nadrukkelijk pleidooi voor een nationale inzet op niet-ruimtelijke instrumenten, zoals het aanscherpen van generiek landbouwemissiemilieubeleid (stikstof, bestrijdingsmiddelen).

Planologische bescherming van gebieden komt in de provinciale voorstellen beperkt aan de orde. Sommige provincies willen planologische bescherming van goede landbouwgronden, hoewel ze nog geen keuze voor een 'Agrarische Hoofdstructuur' hebben gemaakt. Sommige provincies overwegen zelf over te gaan tot bescherming van goede landbouwgronden, terwijl andere het Rijk daartoe oproepen.
De provincies gaan verder niet expliciet in op de borging van nationale belangen. Op de achtergrond spelen wel kwesties, zoals of en hoe overheidsinvesteringen in groen-blauwe dooradering veiliggesteld kunnen worden. Ook speelt de vraag hoe natuurgebieden moeten worden beschermd; zie bijvoorbeeld de roep van Fryslân om versoepeling van het Natura 2000-regime op de Waddeneilanden, van Overijssel om (alleen) gebieden met 'hoge' natuur- en landschapswaarden te vrijwaren van verstedelijking, en van Noord-Holland om (delen van) het Nationaal Natuurnetwerk te verschuiven naar de binnenduinrand.
De provincies besteden in hun voorstellen geen aandacht aan handhaving van beleid.

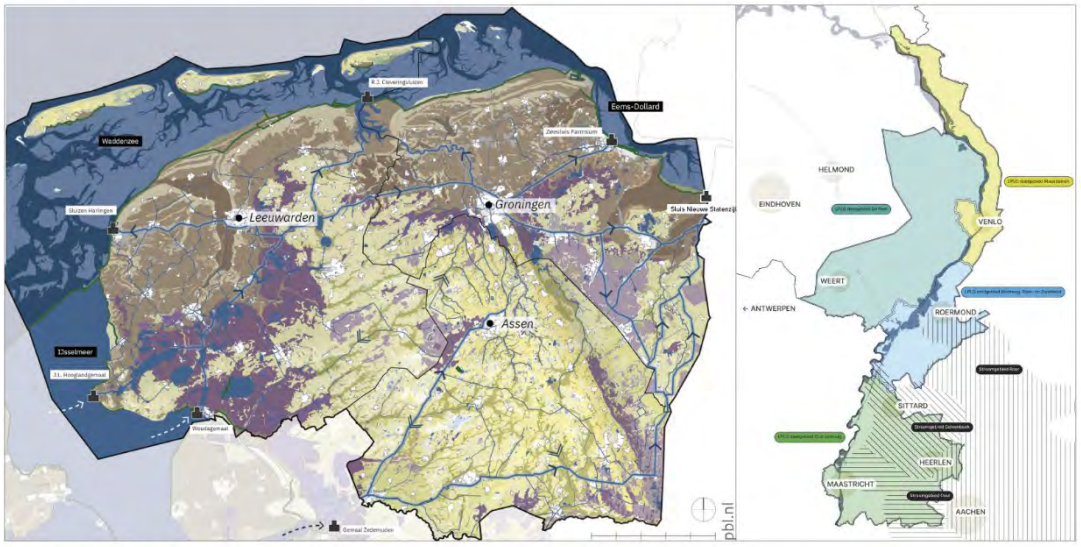
## 3.5 Water en bodem sturend

***Enkele contouren voor 'stabiele gebiedsindeling op basis van water en bodem'***

Het Rijk heeft de provincies in het Startpakket gevraagd om met een "stabiele gebiedsindeling op basis van water en bodem" te komen.
Diverse provincies zoals de noordelijke (figuur 3.5 links) komen met kaartbeelden waarop een onderscheid tussen zand, klei en veen is aangegeven. Bij veel provincies staan de beekdalen prominent op de kaart. Limburg stelt een gebiedsindeling voor op basis van deelstroomgebieden (figuur 3.5 rechts). Limburg vraagt ook nadrukkelijk aandacht voor de relatie met het in het buitenland gelegen deel van stroomgebieden. Groningen en Overijssel hebben een zonering met daaraan gekoppeld ontwikkelingsrichtingen voor de landbouw. Zuid-Holland en Noord-Brabant hebben kaarten met grofweg een indeling in hoog/midden/laag met een daaraan gekoppelde geschiktheid voor verstedelijking.

**Figuur 3.5**

**Water en bodem in de ruimtelijke voorstellen van de provincies Groningen en Limburg**




Bron: Provincie Groningen, Provincie Limburg

*De drie noordelijke provincies kiezen voor een gebiedsindeling op basis van bodemsoorten (driedeling zand, klei, veen). Limburg kiest voor een indeling in regionale afwateringseenheden. De provincies geven nog geen invulling aan de gevraagde 'stabiele gebiedsindeling op basis van water én bodem'.*

### *Water en bodem sturend nog niet op stoom*

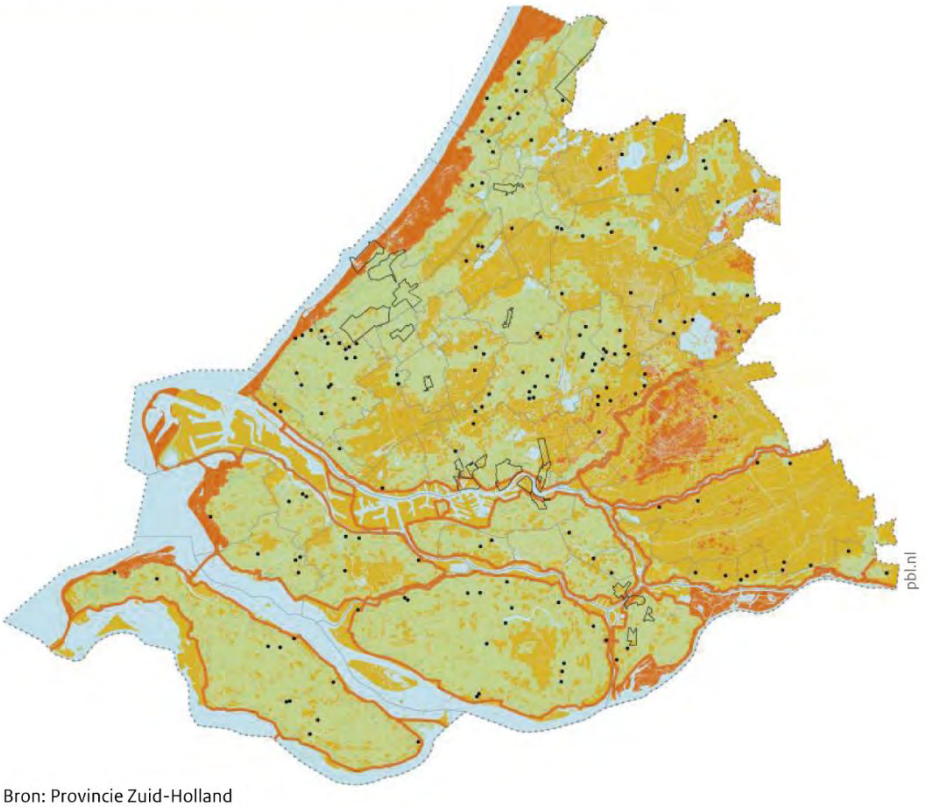
Veel provincies noemen in het verlengde van het startpakket 'water en bodem sturend' als belangrijk principe maar een concrete uitwerking laat op zich wachten. Zuid-Holland heeft op basis van dit principe een 'klimaatonderlegger' voor verstedelijking (figuur 3.6) ontwikkeld en wil die in het omgevingsbeleid gaan opnemen.
Noord-Brabant heeft een 'signaleringskaart' voor uitleglocaties, een 'ambitieladder' voor verdichtingslocaties. De betekenis van 'water en bodem sturend' voor 'andere functies' moet in het Brabants Programma Landelijk gebied vorm krijgen. Zuid-Holland streeft bij verstedelijking en infrastructuur naar zo efficiënt mogelijk gebruik van ruimte, wil de bodem zo min mogelijk afdekken en de bodem herstellen waar mogelijk. Zuid-Holland zet in op minder netto landgebruik, onder andere volgens de ladder voor duurzame verstedelijking. Ook heeft Zuid-Holland een 'klimaatonderlegger voor verstedelijking' opgenomen in het ruimtelijk voorstel, maar in het voorstel wordt niet duidelijk op welke wijze deze zou moeten doorwerken. In Utrecht hebben de waterschappen een vergelijkbare signaleringskaart opgesteld, en in toelichtende vorm opgenomen in een tussenproduct van het ruimtelijk voorstel. Deze kaart is bedoeld om de dialoog aan te gaan met medeoverheden en gebiedspartijen over toekomstbestendige locatiekeuzen en klimaat-adaptieve gebiedsontwikkeling. Limburg geeft aan dat 'water en bodem sturend' gebiedsgericht invulling moet gaan krijgen. Noord-Holland vraagt het Rijk om een gezamenlijke landelijke langetermijnvisie op het water- en bodemsysteem, met daarin ruimte om lokaal maatwerk toe te passen.

Voor verstedelijking volgen veel provinciale voorstellen de Woondeals. In hoeverre water en bodem daarbij sturend zijn geweest is niet duidelijk. Dat is ook niet na te gaan, omdat gemeenten en provincies nog lang niet van alle woningen uit de Woondeals de locaties hebben bepaald of openbaar hebben gemaakt.
In hoeverre provincies water en bodem sturend willen laten zijn in het landelijk gebied (ontwikkeling landbouw) is op basis van de provinciale voorstellen niet te zeggen.

Al met al geven de meeste provinciale voorstellen niet aan wat mogelijke claims zijn vanuit water, of dit nu direct ruimtegebruik of functiecombinaties betreft, dan wel randvoorwaarden aan ander ruimtegebruik. De voorstellen gaan ook niet in op de relatie tussen aanpassingen in het hoofdwatersysteem en de regionale watersystemen.

**Figuur 3.6**

**Klimaatonderlegger voor verstedelijking provincie Zuid-Holland**




Bron: Provincie Zuid-Holland

*De klimaatonderlegger voor verstedelijking van de provincie Zuid-Holland.*

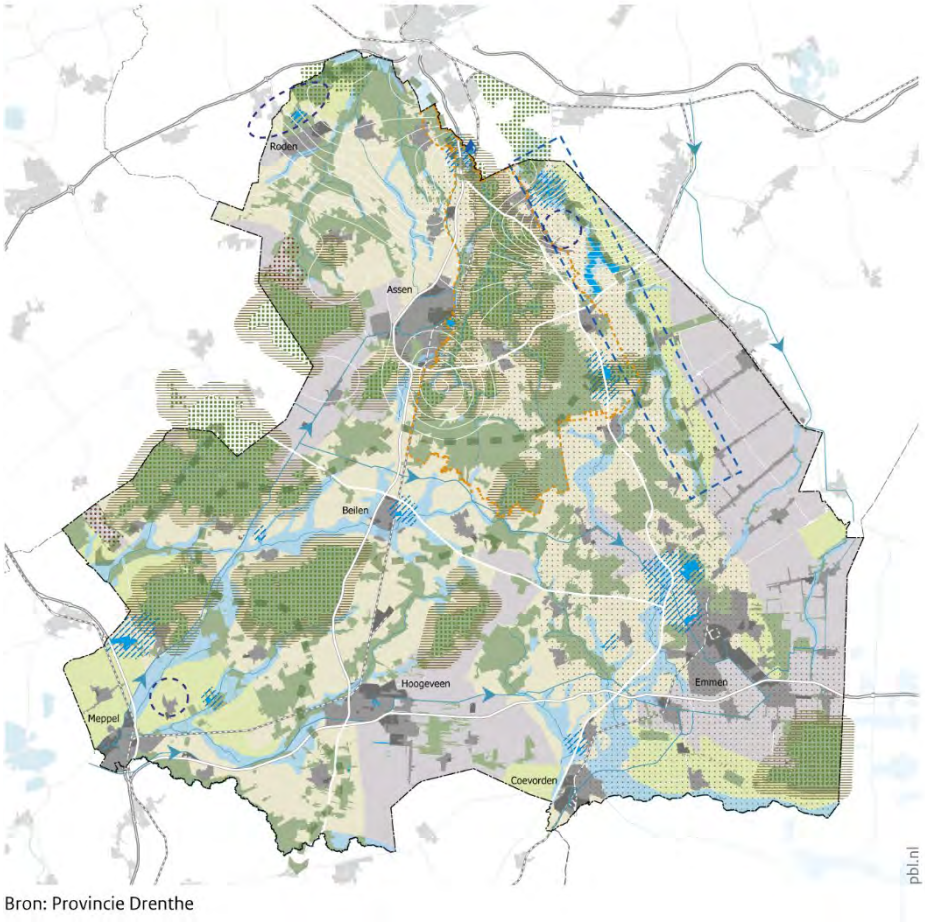
### *Waterveiligheid komt beperkt aan bod*

Over waterveiligheid, het hoofdwatersysteem en ruimte voor het hoofdwatersysteem doen de provincies in beperkte mate uitspraken. Gelderland en Noord-Brabant hebben reserveringsgebieden voor de rivieren op kaart gezet, maar de provinciale voorstellen bieden geen landelijk overzicht van de benodigde (reservering voor) ruimte voor water. Overijssel bepleit versoepeling van bouwbeperkingen op de dijken in de stedelijke gebieden van Deventer, Zwolle en Kampen. Noord-Holland vraagt aan het Rijk om snel duidelijkheid te bieden over de toelaatbaarheid van buitendijkse woningbouw langs het IJsselmeer/Markermeer.

### *Beekdalen en soms ook waterberging op de kaart*

Veel provincies zoals Drenthe (figuur 3.7) zetten met name hun beekdalen prominent op de kaart. In beekdalen moet het water meer de ruimte krijgen, alhoewel niet duidelijk is hoe precies. Noord-Brabant heeft regionale waterbergingsgebieden op kaart gezet, en Limburg bepleit de inzet van bruinkoolgroeven in het Duitse deel van het stroomgebied van de Roer voor waterberging.

**Figuur 3.7**
**Ruimtelijk voorstel provincie Drenthe - Landbouw en natuur**




Bron: Provincie Drenthe

*In veel provincies, waaronder Drenthe, staan de beekdalen prominent op de kaart*

Wat betreft de waterveiligheid, hebben Gelderland en Noord-Brabant de nationale reserveringsgebieden voor de grote rivieren op kaart gezet.
De grote wateren (Noordzee/kust, Waddenzee, IJsselmeer, Zuidwestelijke Delta, grote rivieren) krijgen verder geen aandacht in de ruimtelijke voorstellen van de provincies.

### *Water vasthouden is nog niet uitgewerkt…*

Veel provincies noemen het belang van 'water vasthouden'. Zo signaleert Groningen dat de provincie nauwelijks eigen zoet water ter beschikking heeft, omdat het watersysteem voornamelijk gericht is op het snel afvoeren van water. Naast het beschikbare water vanuit het IJsselmeer wil Groningen een strategie ontwikkelen om water in het gebied langer vast te houden, en daarbij zoveel mogelijk werken met meervoudig ruimtegebruik. Daarnaast zet Groningen voor de landbouw en industrie in op efficiënt watergebruik. Drenthe, Noord-Brabant en Limburg willen de grondwaterstand verhogen, Utrecht wil kwelstromen herstellen, en Limburg wil voorkomen dat er akkerbouw op hellingen komt. De provincies hebben in hun ruimtelijke voorstellen nog geen concrete uitwerking gegeven aan dit principe.

### *.. maar wel meer zoetwateraanvoer gevraagd…*

Terwijl de provincie nog geen zicht bieden op het beter vasthouden van het eigen water, vragen ze wel aan het Rijk om meer aanvoer van zoet water. De provincies besteden geen aandacht aan de

mogelijk verminderde beschikbaarheid van zoet water uit het IJsselmeer en de grote rivieren als gevolg van klimaatverandering. Ook krijgen de ecologisch gevolgen van een verkleining van de zoetwaterstroom naar de Waddenzee geen aandacht.
Fryslân wil meer aanvoer van zoet water voor het tegengaan van verzilting in landbouwgebieden, en voor vernatting van veenweiden, en wenst peilopzet van het IJsselmeer. Groningen en Drenthe willen dat hun zoetwatervoorziening uit het IJsselmeer wordt veiliggesteld. Groningen en een deel van Drenthe zijn afhankelijk zijn van doorvoer door Fryslân. Groningen signaleert dat toekomstige waterstofproductie in de Eemshaven kan leiden tot een toename van de zoetwatervraag. Noord-Holland wil ook meer zoetwateraanvoer voor vernatting van veenweidegebieden, maar accepteert evenals Noord-Brabant de toename van verzilting door klimaatverandering.

### *... en meer grondwateronttrekking bepleit*

Veel provincies bepleiten een toename van drinkwaterwinning uit grondwater. Overijssel wil toe naar minder, grotere en robuustere winningen, inclusief mogelijk ook winning uit oppervlaktewater: 'Een aantal verspreide, meer kleinschalige winningen, is kwetsbaar en voegt zich niet altijd goed naar de uitgangspunten uit water en bodem sturend. Deze winningen botsen soms met belangen rondom landbouw of natuur'. Overijssel wil graag dat drinkwaterbeschikbaarheid een Rijksopgave wordt, inclusief de hiervoor benodigde middelen en borging in regelgeving.
De meeste provincies  besteden geen aandacht aan de gevolgen van drinkwaterwinning voor andere sectoren (verdroging natuur, droogteschade landbouw). Hiermee geven ze dus geen uitwerking aan de Kabinetsbrief Water en bodem sturend, die vraagt om de grondwateronttrekkingen rond Natura 2000-gebieden op de zandgronden te beperken om verdroging tegen te gaan.
De provincies noemen geen initiatieven om over te schakelen van grondwaterwinning naar de winning van oever- of oppervlaktewater. Ook geven ze geen uitwerking aan de Kamerbrief Water en bodem sturend, die een beperking voorstaat van de (drink)watervraag van industriële grondwateronttrekkingen. De provincies noemen verder ook geen initiatieven om het gebrek aan zicht op en handhaving van de meldingsplicht op de kleinere (landbouwkundige)onttrekkingen aan te pakken.
Over de bescherming van de waterkwaliteit in grondwaterbeschermingsgebieden doen de provincies in hun ruimtelijke voorstellen geen uitspraken, met uitzondering wellicht van Overijssel waarvan uit de tekst niet helemaal duidelijk wordt of het bij de 'borging' die men aan het Rijk wil laten ook om grondwaterbeschermingsgebieden gaat.

### *Wisselend beeld peilverhoging veenweiden*

Groningen, Drenthe en Noord-Holland geven in hun ruimtelijke voorstellen aan dat ze willen komen tot peilverhoging in veenweiden, en Zuid-Holland kondigt onderzoek aan. Fryslân wil peilverhoging in veenweiden beperkt houden tot 'diepe polders met dik veen'. Overigens hebben Fryslân en Utrecht al wel een vastgestelde veenweidestrategie, en Groningen en Noord-Holland een veenweidestrategie 1.0. Zuid-Holland en Overijssel werken hun veenweidestrategie vooral uit binnen het kader van het PPLG (PBL 2024). Fryslân roept op tot betrokkenheid van het Rijk bij de veenweiden.
Noord-Holland geeft aan dat het bij peilverhoging noodzakelijk kan zijn om tijdelijk bepaalde waterkwaliteitsdoelstellingen vanuit de Kaderrichtlijn Water los te laten.

### *Verbetering waterkwaliteit krijgt weinig aandacht*

Verbetering van de waterkwaliteit krijgt in de provinciale voorstellen weinig aandacht. De provincies dringen vooral aan op aanscherping van het generieke landbouwemissiebeleid van de rijksoverheid. In hun PPLG's geeft een aantal provincies aan dat het expliciet de verantwoordelijkheid is

van de rijksoverheid om met de landbouwsector ervoor te zorgen dat de KRW-doelen in 2027 worden gehaald.
Onder andere Noord-Holland bepleit het inzetten van groenblauwe dooradering voor verbetering van de waterkwaliteit. Noord-Holland wijst ook op het risico (op slot zetten) dat een slechte waterkwaliteit kan opleveren voor verstedelijking, als Nederland in 2027 de waterkwaliteitsdoelen van de kaderrichtlijn Water niet heeft gehaald, en ook geen voldoende maatregelen heeft genomen om dat daarna alsnog te kunnen doen.
De minister van IenW heeft de Tweede Kamer in 2021 laten weten dat Nederland risico's loopt als het in 2027 niet voldoet aan de eisen van de Kaderrichtlijn Water (KRW). Volgens de minister is het onder bepaalde voorwaarden wel mogelijk om minder strenge doelen vast te stellen voor specifieke waterlichamen. De minister verwacht niet dat een rechter Nederland vóór 2027 'op slot gaat zetten'. Of dit na 2027 gebeurt, hangt af van de volledigheid van het maatregelenpakket tot 2027. En het hangt ook af van de mate waarin Nederland in staat is om de motivatie voor het gebruik van de uitzonderingsgronden goed te onderbouwen (TK 2021).
Terwijl de provincies zich voor de drinkwatervoorziening uitsluitend lijken te richten op meer winning van grondwater, zetten de provincies niet in op een betere bescherming van de kwaliteit van dit grondwater in de grondwaterbeschermingsgebieden.

## 3.6 Landbouw en natuur

***Landbouwvisie moet van het Rijk komen***

De provincies kijken naar het Rijk voor een visie op de landbouw. Die visie zou de landbouwsector een economisch perspectief moeten bieden. Tegelijkertijd vragen de provincies aan het Rijk om aanscherping van het generieke landbouwemissiebeleid en waterkwaliteitsbeleid (mest, gewasbeschermings-/bestrijdingsmiddelen, medicijnresten). De provincies laten zich niet uit over wat een juiste balans zou kunnen zijn tussen generieke maatregelen en gebiedsgerichte maatregelen, of tussen maatregelen die zonder compensatie van de sector worden geëist, en aanvullende maatregelen die de sector tegen vergoeding/betaling/beloning zou kunnen nemen.
In de Ex ante analyse van het Nationaal Programma Landelijk Gebied heeft het PBL (2024) benadrukt dat een doelmatig beleid vraagt om een heldere taakverdeling tussen Rijk en provincies. De vraag van het Rijk aan de provincies om met programma's te komen om met zekerheid ('onontkoombaar') de NPLG-doelen te gaan halen, heeft bij provincies geleid tot de reactie dat het Rijk primair aan zet is om (generiek) landbouwemissiebeleid te voeren. Die bevoegdheid is, met enkele specifieke uitzonderingen voor provincies, in wetgeving ook vooral bij het Rijk belegd. Het is dus ook niet vreemd dat provincies de bal terugleggen bij het Rijk. Tegelijkertijd doen de provincies aanvullend aan het rijksbeleid voorstellen voor eigen stimulerend-vrijwillig emissiebeleid. Denk aan aanvullend subsidiebeleid voor techniek en management in de landbouw, beloningen van individuele prestaties of ondersteunende maatregelen zoals kennisontwikkeling en advisering. Het is daarbij de vraag of het doelmatig is als elke provincie eigen regelingen ontwikkelt, of dat het effectiever is gezamenlijke regelingen te maken (PBL 2024).
De Provinciale Programma's Landelijk Gebied zijn over het algemeen concreter dan de teksten over het landelijk gebied in de provinciale voorstellen. Elementen uit het Nationale Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering komen in de provinciale ruimtelijke voorstellen niet voor. Wel geeft Zeeland aan voor stikstofreductie afhankelijk te zijn van de aanpak van de zeescheepvaart en bronnen in het buitenland.

### *Landbouwzonering is genoemd*

Groningen heeft een provincie dekkende landbouwzonering op kaart gezet. In hoeverre deze zonering ontwikkelingen in de landbouw zouden moeten gaan sturen, vraagt nog om nadere uitwerking.

Noord-Holland, Zuid-Holland geven in hun ruimtelijke voorstellen aan dat ze op korte termijn goede landbouwgrond ruimtelijk willen gaan beschermen, Noord-Holland vraagt ook om een afwegingskader voor bescherming van landbouwgrond in de Nota Ruimte, en Noord-Brabant verwacht dat het Rijk daartoe het initiatief neemt. Zeeland geeft aan dat het beleid is om landbouwgronden in algemene zin te behouden. De provincies maken niet ruimtelijk expliciet welke landbouwgronden moeten worden beschermd. Een aantal provincies geeft daartoe wel een aanzet in hun programma's landelijk gebied (PBL 2024).

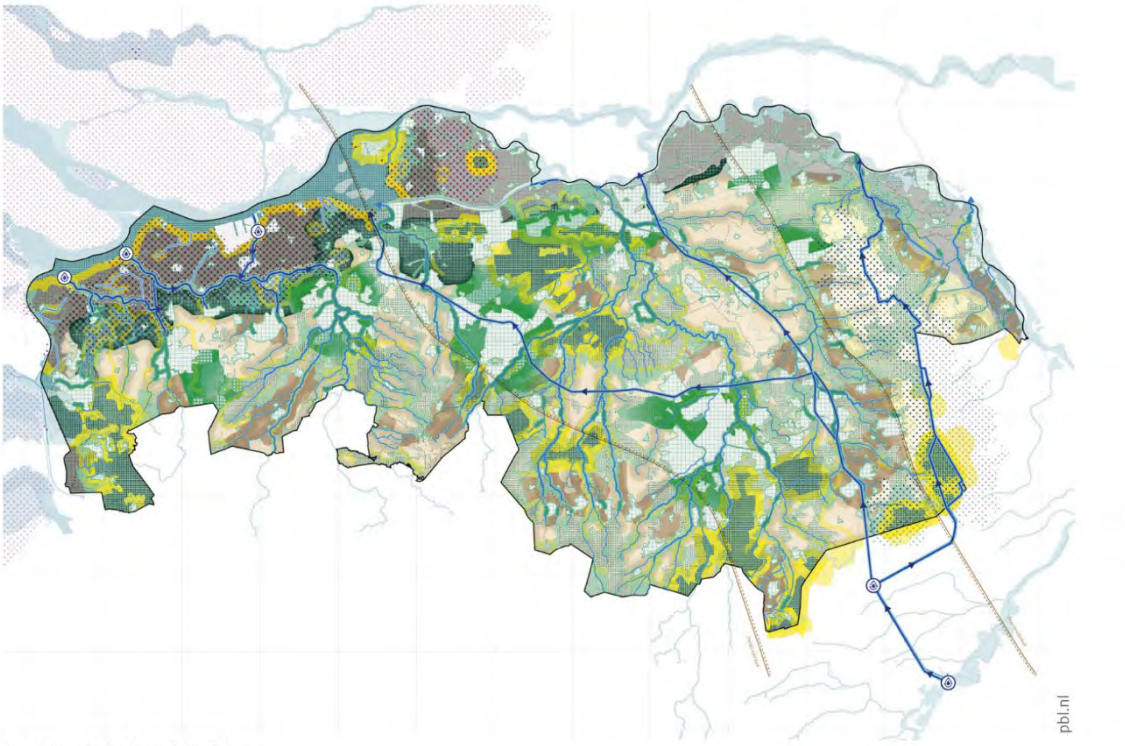
De provincies maken in hun voorstellen geen onderscheid tussen wel en niet-grondgebonden landbouw, of tussen gangbare en natuurinclusieve landbouw.

### *Overgangsgebieden wachten nog op concretisering*

Alle provincies noemen overgangsgebieden rondom (stikstofgevoelige) Natura 2000-gebieden. Overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden staan als indicatieve zoekgebieden bij Drenthe en Noord-Brabant (figuur 3.8) op kaart. Zeeland wil het instellen van overgangsgebieden laten afhangen van gebiedsprocessen. Overigens kennen sommige provincies al vormen van overgangsgebieden in hun omgevingsbeleid (Salverda & Pleijte 2022).

**Figuur 3.8**

**Ruimtelijk voorstel provincie Noord-Brabant - Perspectiefkaart natuur en landschap**




Bron: Provincie Noord-Brabant

*Noord-Brabant heeft overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden indicatief op kaart gezet.*

Bij overgangsgebieden lijken de meeste provincies alleen aan een zone te denken vanuit een oogpunt van beperking van ammoniakemissie rondom natuurgebieden. Dit door bijvoorbeeld in te

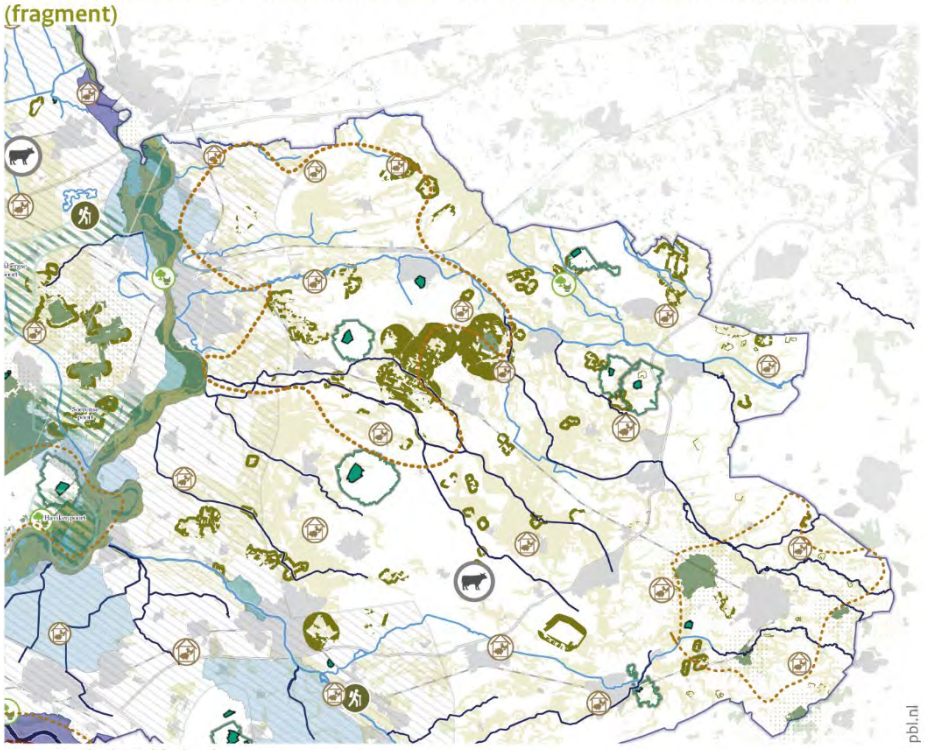
zetten op extensieve vormen van landbouw. Enkele provincies geven aan dat deze overgangsgebieden ook kunnen bijdragen aan goede hydrologische condities van natuurgebieden.
De provincies geven nog geen invulling aan de structurerende keuze uit de Kamerbrief 'Water en bodem sturend' om de grondwateronttrekkingen rond Natura 2000-gebieden op de zandgronden te beperken om verdroging tegen te gaan.
Overgangsgebieden vanuit een oogpunt van waterkwaliteit worden niet genoemd. Denk daarbij aan beperking van de uitspoeling van nutriënten en bestrijdingsmiddelen in het intrekgebied (grondwater) of bovenstrooms (oppervlaktewater) van natuurgebieden. De meeste provincies geven aan dat overgangsgebieden kansen bieden voor integratie van verschillende functies zoals extensieve landbouw, verblijfsrecreatie, waterberging, natuur en groenblauwe dooradering. Ze werken dit nog niet verder uit.

### *Groen-blauwe dooradering wordt door alle provincies omarmd*

Alle provincies noemen de opgave om te komen tot 10 procent groen-blauwe dooradering van het landelijk gebied. Ze hebben dit nog niet op kaart uitgewerkt. Wel heeft Gelderland al relatief veel ecologische verbindingszones op kaart gezet (figuur 3.9). Wellicht kunnen die zich als drager voor de groenblauwe dooradering ontwikkelen.

**Figuur 3.9**

**Ruimtelijk voorstel provincie Gelderland - Ontwikkeling van het landelijk gebied (fragment)**




Bron: Provincie Gelderland

*Gelderland heeft wel relatief veel ecologische verbindingszones op kaart gezet. Wellicht kunnen die zich als drager voor de groenblauwe dooradering ontwikkelen.*

Noord-Holland ziet kansen om vanuit een breder perspectief groenblauwe dooradering te laten bijdragen aan doelen op het gebied van gezondheidsbevordering en recreatie en het versterken van stad-landrelaties. Dat vraagt dan wel om langjarige investeringen in niet alleen kwantiteit, maar ook kwaliteit, connectiviteit en een duurzame inrichting en beheer.

De meeste provincies noemen in hun provinciale programma's landelijk gebied wel een 'hectare-opgave', gebaseerd op een inschatting van de bestaande landschapselementen en de ambitie in de Handreiking NPLG. Ook de wens om deze opgave in eerste instantie vooral in prioritaire gebieden (overgangsgebieden, veenweide en beekdalen) te realiseren wordt overgenomen (PBL 2024). In de ruimtelijke voorstellen wordt daar nog groen om de stad aan toegevoegd, met de opmerking dat dit nog ontbreekt in de PPLG's (zie paragraaf Stad en regio).

***Landschap krijgt betrekkelijk weinig aandacht***

Groningen en Fryslân vertrekken in hun voorstellen sterk vanuit de identiteit van het landschap. Limburg is de enige provincie die ook het belang noemt van het behoud van de landschappelijke kwaliteit van landbouwgebieden. Gelderland vraagt om betrokkenheid van het Rijk bij de grote opgaven op en rond de Veluwe. Voor het overige komen zaken als landschappelijke structuren, grotere landschappelijke eenheden zoals de grote wateren en Nationale Parken niet aan de orde. Dat geldt evenmin voor de (in de Nationale Omgevingsvisie voorgestane) landschapsinclusieve manier van ruimtelijke ontwikkeling. De provincies besteden in hun ruimtelijke voorstellen geen aandacht aan het behoud van bestaande groene landschapselementen en sloten. Dat laat onverlet dat enkele provincies daaraan in hun bestaande omgevingsbeleid al de nodige aandacht besteden.

***Natuurnetwerk afronden of zelfs uitbreiden, maar ook flexibilisering natuurbeleid***

Alle provincies geven aan het Nationale Natuurnetwerk (NNN) conform afspraak te willen afronden. Noord-Brabant wil dat zelfs versneld gaan doen. Daarnaast willen veel provincies extra natuur ontwikkelen en daarmee soms het NNN uitbreiden. Veel provincies noemen in deze context hun taakstelling voor bosaanleg vanuit de nationale Bossenstrategie (2020). Groningen noemt de aanleg van verbindingen tussen zee en land, Gelderland noemt ecologische poorten, Flevoland wil buitendijks natuur ontwikkelen, Zeeland denkt aan niet-estuariene natuur, en Limburg wil meer riviernatuur ontwikkelen. Zuid-Holland is bereid nieuwe natuur te ontwikkelen als het Rijk daarom vraagt. Drenthe, Noord-Holland, Utrecht en Noord-Brabant willen de verbindingen tussen natuurgebieden versterken. Noord-Holland geeft aan dat meer natuurlijke dynamiek belangrijk is om een veerkrachtig ecosysteem te krijgen. Dit vraagt wel wat van de ruimtelijke inrichting buiten natuurgebieden. Tenslotte noemen veel provincies het belang van de ontwikkeling van natuur/groen om de stad. De provincies doen – met uitzondering van Flevoland – geen uitspraken over de ecologie van de grote wateren.

Fryslân wil het natuurbeleid versoepelen (Waddeneilanden), Gelderland wil het natuurbeleid flexibiliseren (Veluwe) en Noord-Holland denkt aan herbegrenzing van het NNN (verschuiving naar de binnenduinrand toe).

## 3.7 Ordenende netwerken voor energie en (circulaire) economie

***Sectorbrede ruimtelijk-economische toekomstvisie nodig***

Het vooral nationale beleid voor energienetwerken, en het vooral provinciale locatiebeleid voor bedrijven, staan in de provinciale voorstellen nog niet met elkaar in verbinding. Dat kan ook nog niet, omdat zowel Rijk als provincie nog weinig idee hebben van waar het met de economie naartoe moet. Utrecht is nog het meest uitgesproken met een voorkeur voor de kenniseconomie, en Flevoland met een voorkeur voor logistiek, de agrosector en een daaraan gerelateerde biobased-

materialen- en kenniseconomie. Noord-Brabant erkent dat de economie er in 2050 fundamenteel anders uit zal zien. Maar hoe ongeveer, dat blijft niet alleen in Brabant maar zowel bij de rijksoverheid als de andere provincies de grote vraag.

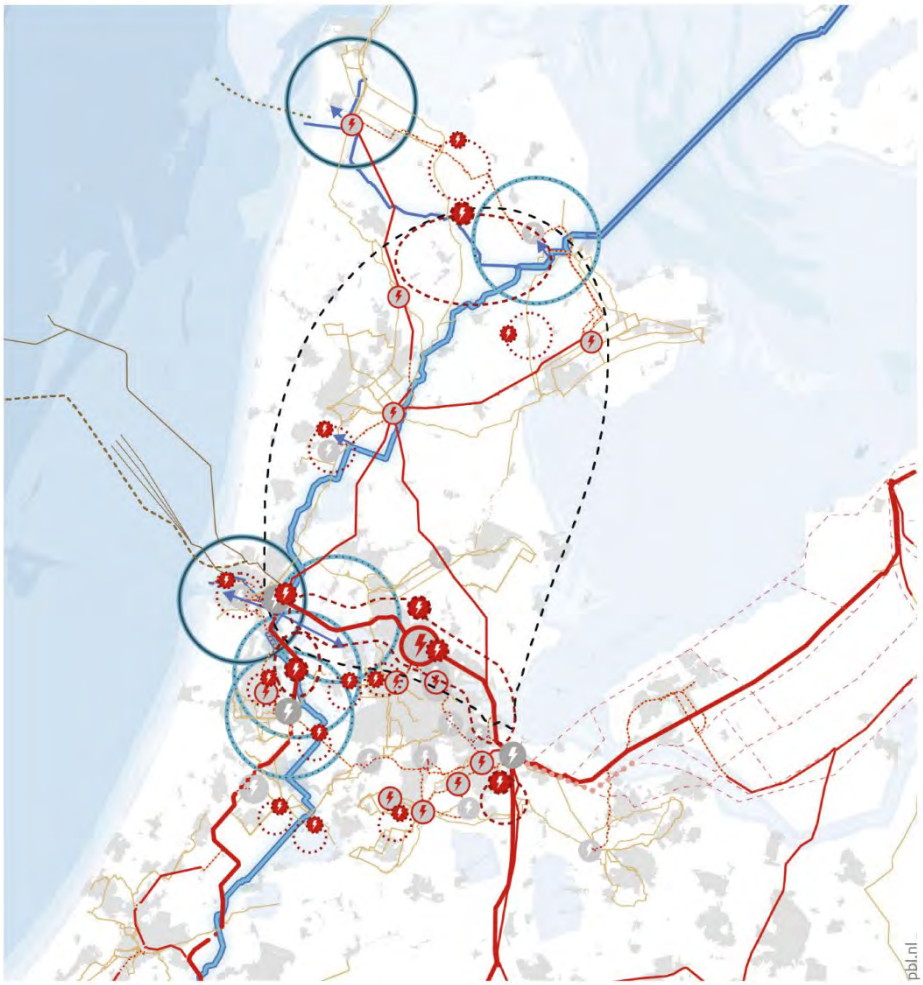
Hoewel het zicht van de overheden op de gewenste economie in 2050 met bijbehorende ruimtelijke behoeften nog heel beperkt is, zetten de meeste provincies in hun voorstellen al wel fors in op de uitbreiding van de capaciteit van transportassen. Zo bepleit Drenthe ontwikkelingen langs de A37, Overijssel en Gelderland langs de A28, en Flevoland langs de A6.
De oorzaak ligt wellicht in de combinatie van 'netwerken' en 'economie' in deze 'beweging'. Deze combinatie levert een stevige bias op naar de (huidige) energie- en grondstoffen-intensieve bedrijvigheid. De provinciale voorstellen besteden relatief weinig aandacht aan andere – regionaal-economisch vaak belangrijker sectoren – als dienstverlening en midden- en kleinbedrijf. Dat is opvallend, omdat het aandeel in de bruto toegevoegde waarde van Handel, diensten en overheid is 76,6 procent, terwijl het aandeel van de meer energie- en grondstoffen-intensieve sectoren als Industrie met 12,7 procent, Bouw met 4,7 procent, Energie met 4,3 procent en Landbouw met 1,7 procent veel beperkter is (CBS 2022).
Tenslotte is een aandachtspunt dat de provincies nog weinig economische relaties leggen over de grens. Niet alleen voor de kenniseconomie, maar minstens zoveel voor de logistieke sector en veel van de huidige energie- en grondstoffen-intensieve bedrijvigheid is dat wel van groot belang.

### *Circulaire economie beperkt tot milieuzones*

De provincies signaleren grote kennistekorten op het gebied van circulaire economie. Als belangrijkste maatregel op het gebied van circulaire economie zien zij vooralsnog het reserveren van voldoende milieuruimte op bedrijventerreinen. Sommige provincies geven aan dat bedrijventerreinen met een hogere milieucategorie voortaan niet langer uitgegeven zouden mogen worden aan bedrijven met een lage milieucategorie.
Wel hebben veel provincies zoals Noord-Holland (figuur 3.10) maar ook veel andere (figuur 3.11) hun transportsystemen (wegen, buisleidingen) uitgebreid op kaart gezet.

**Figuur 3.10**

**Ruimtelijk voorstel provincie Noord-Holland - Energie-infrastructuur**

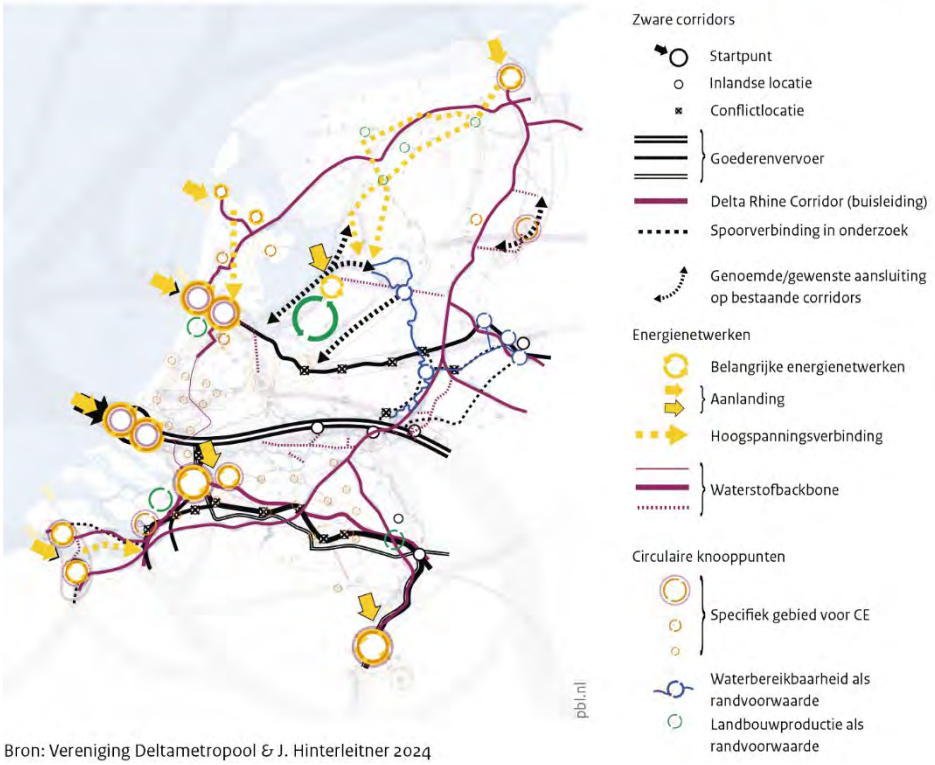



Bron: Provincie Noord-Holland

*Noord-Holland heeft zijn buisleidingstructuur uitgebreid op kaart gezet.*

**Figuur 3.11**

**Verbeelding van uitspraken over circulaire economie in totaal aan provinciale voorstellen**




Bron: Vereniging Deltametropool & J. Hinterleitner 2024

*Verbeelding van uitspraken over circulaire economie in totaal aan provinciale voorstellen.*

### *Uitbreiding hoofdnet voor elektriciteit onder spanning*

Alle provincies noemen het huidige probleem van de netcongestie. Nieuwe bedrijventerreinen en woonwijken lopen het risico dat ze niet tijdig op het elektriciteitsnetwerk kunnen worden aangesloten. Noord-Holland is de enige provincie die aangeeft dat maximale energiebesparing het uitgangspunt is in de energievisies. Dit uitgangspunt wordt in het ruimtelijk voorstel overigens niet verder uitgewerkt.

De kustprovincies willen de energie die van zee aanlandt vooral voor eigen bedrijven inzetten. Groningen, Noord-Holland en Zeeland staan vanuit landschappelijke overwegingen sowieso gereserveerd ten opzichte van de doorvoer van elektriciteit via bovengrondse hoogspanningsleidingen naar andere provincies, en pleiten voor meer spreiding van aanlanding van wind op zee inclusief meer landwaartse aanlanding. Groningen stelt resoluut dat ‘voor nieuwe bovengrondse leidingen geen plek is’; extra doorvoer van energie zou via een waterstofleiding moeten gebeuren. Noord-Holland vraagt om een zorgvuldige locatieafweging, om te voorkomen dat de grote urgentie van netcongestie ertoe leidt dat andere doelen aan de kant worden geschoven.

Ook de landschappelijke inpassing en compensatie vraagt om een bredere afstemming tussen projecten. Dat gebeurt nu nog voor elk project apart. Noord-Holland vindt het van belang dat het Rijk bij uitbreiding van het hoogspanningsnet aantuurt op kwaliteitsverbetering in de breedste zin van het woord. Zuid-Holland wil het elektriciteitsnetwerk in bepaalde gebieden versterken. Dat is ook nodig omdat deze provincie niet zelf in zijn energie kan voorzien. Flevoland wil geen zware netverbindingen dwars door stedelijk gebied. Noord-Brabant is van mening dat een fijnmaziger netwerk nodig is. Limburg wil een diepe aanlanding bij Maasbracht.

Drenthe roept het Rijk op om warmtenetten mogelijk te maken, onder andere door aanvullende financiering van onrendabele toppen, het mogelijk maken om groengas lokaal hiervoor in te zetten,

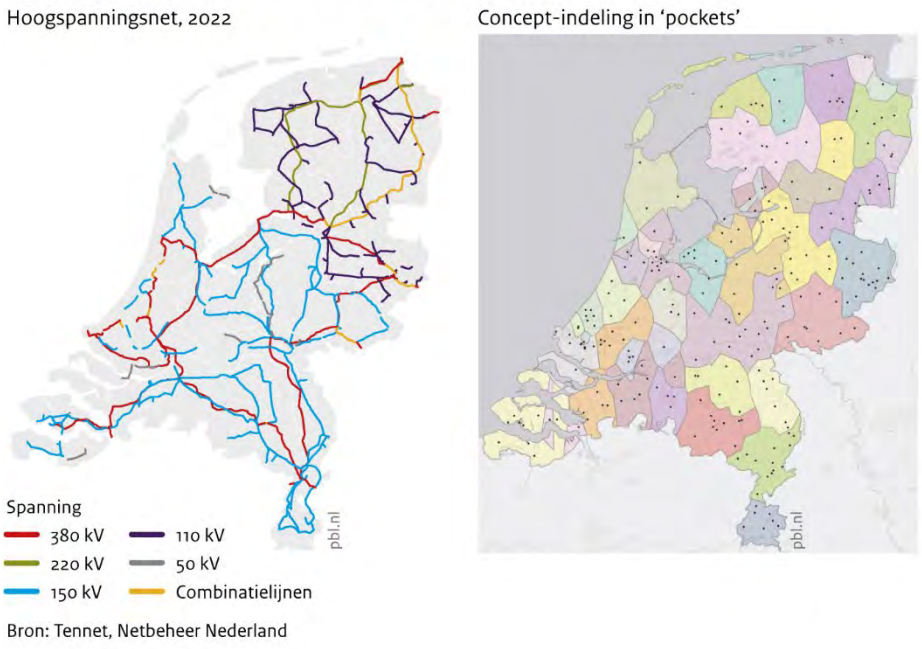
en het borgen van een stabiel tarief. Daarnaast doet Drenthe een oproep aan het Rijk om het netbeheerders mogelijk te maken om te adviseren over de aanleg van een warmtenet dan wel elektrificatie. Noord-Brabant roept zelfs op tot een trekkersrol van het Rijk in de warmtetransitie. Limburg noemt de ontwikkeling van warmtenetten als middel om de verzwaring van het elektriciteitsnetwerk te kunnen beperken. De diverse netwerken worden nu nog te vaak apart bekeken.

### *Ruimte voor energie is geen inpassingsopgave maar gebiedsontwikkelingsopgave*

De provincies constateren dat bij de uitbreiding van het hoofdnet voor elektriciteit de netefficiëntie te veel voorop staat. Dat doet onvoldoende recht aan het feit, dat ook belangrijke ruimtelijke overwegingen een rol moeten spelen wanneer het gaat om het selectief ontsluiten van bepaalde gebieden voor grote aanbieders dan wel vragers van elektriciteit. De 'R' van Ruimte zou volgens veel provincies onderdeel moeten worden van alle nationale programma's, waaronder het MIEK, analoog aan de verbreding van het MIT naar het MIRT. Ruimte voor energie is geen inpassingsopgave maar een gebiedsontwikkelingsopgave, zoals Noord-Holland het verwoordt.
Tennet is bezig om Nederland in 'pockets' onder te verdelen; gebieden die zelfstandig op het hoofdnet voor elektriciteit zijn aangesloten (figuur 3.12). Dat roept de vraag op (PBL) of aan deze gebieden ook doelen verbonden zullen worden over de balans tussen vraag en aanbod van elektriciteit. Wat zullen daarvan de gevolgen zijn voor de keuzes die nu in de Regionale energiestrategieën worden voorbereid? Denk aan de verhouding tussen opwekking van zon- en windenergie. En hebben bedrijven daarmee in de ene pocket een grotere kans op tijdelijk te worden afgesloten dan in de andere? Dat kan van invloed zijn op het regionale vestigingsklimaat.

**Figuur 3.12**

**Structuur hoogspanningsnet en zonering in 'pockets'**




Bron: Tennet, Netbeheer Nederland

*Wordt de huidige structuur van het hoogspanningsnet bepalend voor een indeling in 'pockets' waarbinnen een balans van vraag en aanbod is vereist? Hoe verhoudt zich dit tot de RES-gebieden en voornemens voor zon en wind?*

### *Locaties opwekking elektriciteit na 2030 nog ongewis*

De provinciale voorstellen verwijzen vooral naar de Regionale Energiestrategieën, die tot 2030 reiken. Voor de periode na 2030 bieden de provinciale voorstellen nog geen duidelijkheid. Maar ook

de RES-en voor de periode tot 2030 zijn nog met onzekerheden omgeven. Zo constateert Noord-Brabant een groot afstemmingsprobleem tussen voorgestelde locaties voor windenergie in de RES-en, en beperkingen vanuit burger- en militaire luchtvaart.
Voor de periode na 2030 heeft Noord-Holland een locatie in het IJsselmeer in onderzoek. Groningen wil geen nieuwe locaties op landbouwgrond. Limburg wil de verschillen in kansen en draagkracht tussen regio's mee laten wegen. Zo wil de provincie in Zuid-Limburg geen belemmeringen opwerpen voor de mogelijke komst van de Einstein Telescoop, en wenst hier daarom geen windturbines.

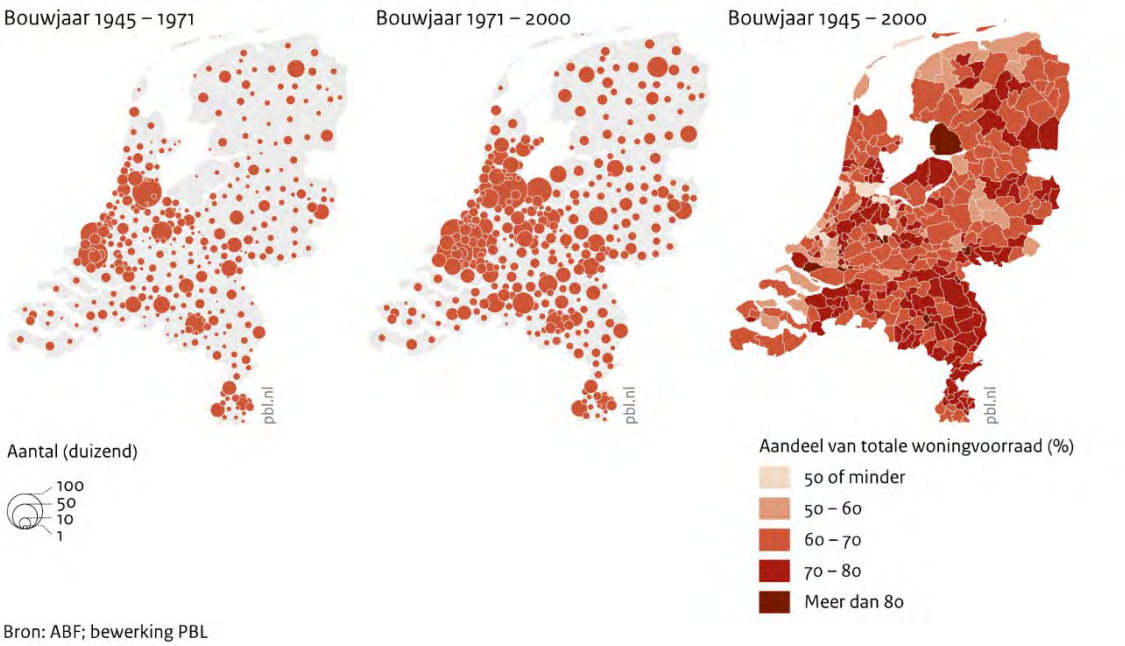
## 3.8 Leefbare steden en regio's

### *Stedelijke herstructurering krijgt relatief weinig aandacht*

Stedelijke herstructurering krijgt betrekkelijk weinig aandacht in de provinciale voorstellen. Toch ligt hier een grote opgave; een groot deel van de Nederlandse woningvoorraad dateert namelijk uit de periode 1970-2000 en is de komende decennia aan een aanpak toe (figuur 3.13). De grootste opgave voor de transformatie van naoorlogse woonwijken ligt (in absolute zin) in de Randstad, en (relatief gezien) in Noord-Brabant en Limburg. De opgave kan het lastigst liggen in gebieden in die delen van Nederland waar de woningprijzen relatief laag zijn, terwijl de kosten gelijk zijn.

**Figuur 3.13**

**Ouderdom woningvoorraad**




Bron: ABF; bewerking PBL

*De meeste woningen uit de periode 1945-2000 staan in de Randstad. Verhoudingsgewijs komen ook in Noord-Brabant veel van deze woningen voor.*

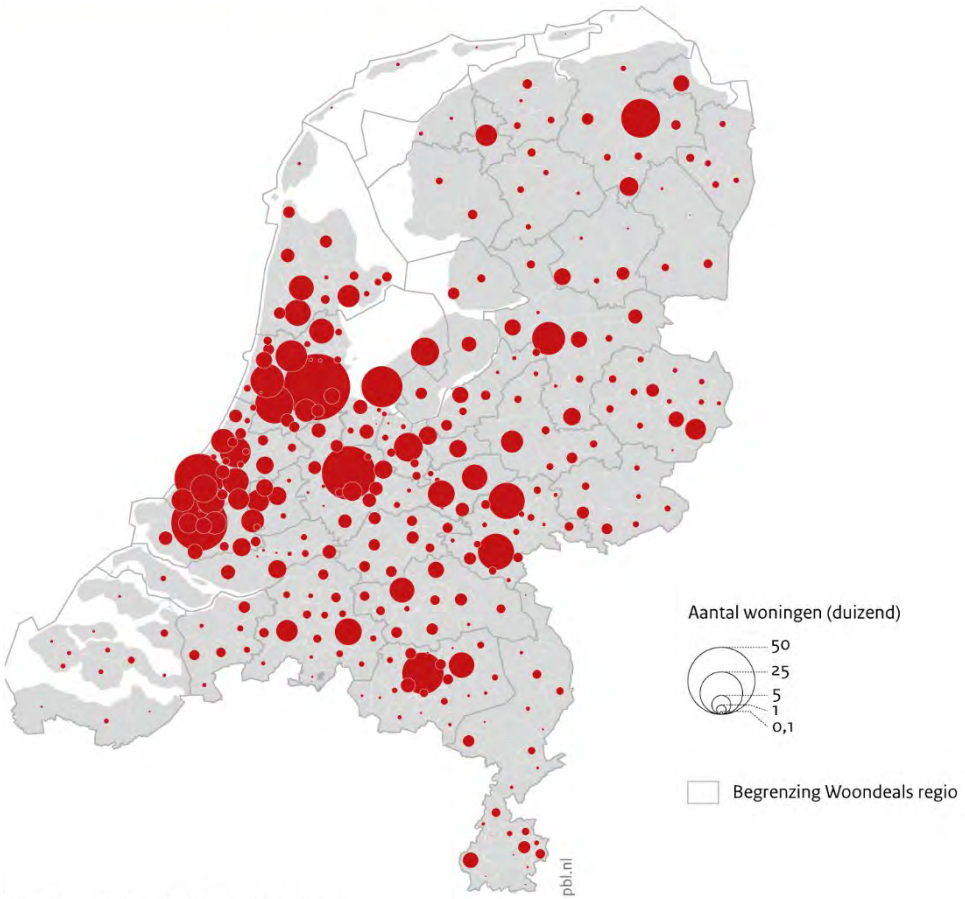
### *Woningbouwkeuzes tot 2030 al gemaakt in de Woondeals?*

De provinciale voorstellen verwijzen voor de woningbouw tot 2030 veelal naar de Woondeals. De aantallen in de provinciale voorstellen tellen op tot 984.210 woningen in 2030 (dat is iets meer dan

de 936.349 woningen uit de Woondeals), waarvan het grootste deel vraagvolgend op basis van prognoses is gepland in de Randstad, Noord-Brabant en Gelderland (figuur 3.14).

**Figuur 3.14**

**Woningaantallen per gemeente (Woondeals)**



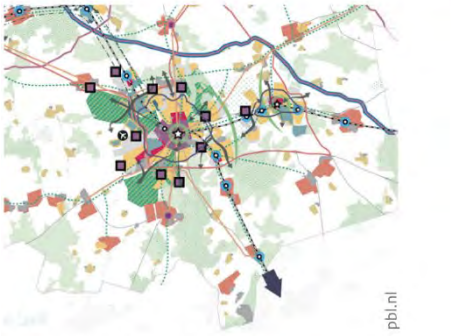

Bron: Ministerie van BZK; bewerking PBL

*Aantallen nieuwwoningen per gemeente volgens de Woondeals.*

De provinciale voorstellen beperken zich in het verlengde van de Woondeals tot aantallen nieuwbouwwoningen. Ze geven de beoogde locaties niet concreet op kaart aan, met uitzondering van Noord-Brabant maar dan alleen voor de Metropoolregio Eindhoven (figuur 3.15). De provincies doen geen uitspraken over gewenste woonmilieus en functiemenging. Flevoland geeft aan geen scheefgroei te wensen tussen wonen en werken.

**Figuur 3.15**

**Ruimtelijk voorstel Noord-Brabant – Verstedelijking (fragment)**




Bron: Provincie Noord-Brabant

*In Noord-Brabant zijn alleen rond Eindhoven de uitleglocaties min of meer concreet op kaart gezet.*

In deze Woondeals hebben de ruimtelijke randvoorwaarden uit het Startpakket (Water en Bodem Sturend, natuurinclusieve ontwikkeling, energietransitie, bereikbaarheid, groen in en om de stad, erfgoed en een gezonde leefomgeving) geen rol gespeeld.
Onderzoek van het PBL laat zien dat nieuwbouwwijken een steeds eenzijdiger samenstelling van de woningvoorraad hebben gekregen. in de laatste vijftien jaar is dit nog sterker opgeschoven naar grotere en daarmee duurdere koopwoningen. Het aandeel eengezinswoningen bij nieuw gebouwde woningen is in deze periode gestegen van 60 naar 80 procent. Er werden in nieuwbouwwijken nauwelijks meer betaalbare (huur)woningen gerealiseerd voor jonge starters, of woningen die meer gericht zijn op het groeiende aandeel 55+-bewoners (Lennartz & De Vries 2024).
Het verdient daarom aanbeveling dat Rijk en provincies deze sectorale woningbouwafspraken ook verder uitwerken tot integrale verstedelijkingsafspraken (zie ook kader 3.5).

**Kader 3.5 - Divergerende koers van BZK en enkele provincies**

Het ministerie van BZK (ruimte) heeft de provincies gevraagd om samenhangende ruimtelijke voorstellen. Vooruitlopen op een officiële appreciatie van de provinciale voorstellen door het Rijk, heeft blijft BZK wel fors inzetten op sectoraal woonbeleid. BZK vraagt provincies om nieuwe grootschalige woningbouwlocaties aan te wijzen (BZK 2024).
Noord-Holland geeft in het ruimtelijke voorstel aan dat er op dit moment voldoende grote woningbouwlocaties zijn. Noord-Holland noemt de roep om meer grootschalige locaties een stevige discrepantie met de eigen ontwikkelprincipes en de recent met het Rijk gemaakte afspraken in Woondeals en het Verstedelijkingsconcept MRA. Noord-Holland geeft in het ruimtelijke voorstel aan dat - met de al toenemende disbalans in woon- en werklocaties en de onvoldoende dekking voor de noodzakelijke mobiliteitsmaatregelen - besluiten over nieuwe grootschalige woonlocaties in landelijk gebied niet lichtvaardig zijn te nemen. De provincie voorziet ook dat de aandacht daarvoor zal afleiden van de werkelijke problemen, namelijk het voorzien in de benodigde randvoorwaarden voor woningbouw (zoals infrastructuur en groen), en zorgen dat er daadwerkelijk gebouwd kan worden. Ook de provincie Utrecht ziet dat probleem.
Zuid-Holland heeft in antwoord op druk vanuit BZK in zijn voorstel toch een beperkt aantal grootschalige uitleglocaties opgenomen, maar streeft een groter aandeel sociale woningen na dan de minister van VRO voorstaat. In reactie daarop heeft de minister van VRO in een brief aan de provincie laten weten meer grootschalige woningbouwlocaties te wensen en kleiner aandeel betaalbare woningen, en aangegeven de inzet van juridisch instrumentarium te overwegen.

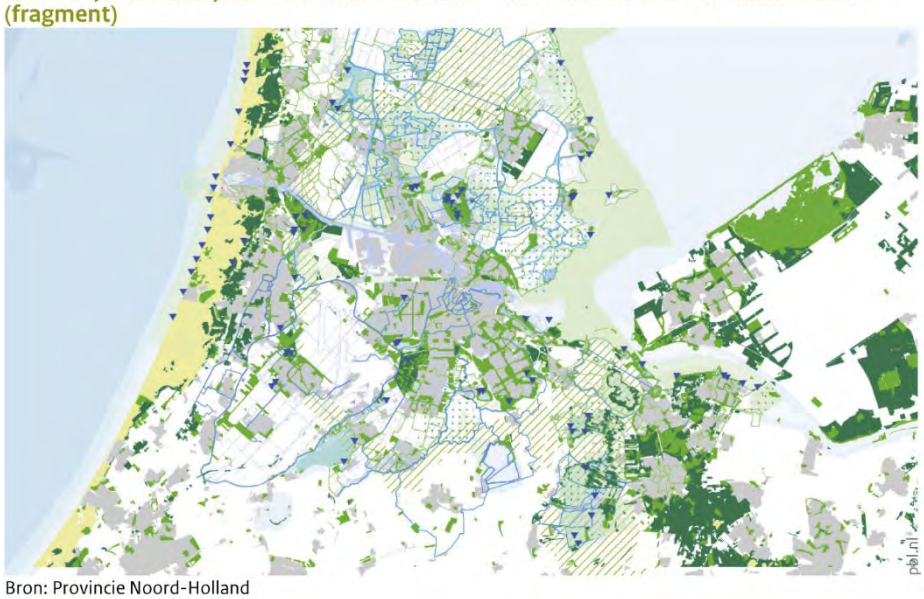
### *Onvoldoende Rijksfinanciering voor noodzakelijke randvoorwaarden woningbouw*

De provincies hebben nadrukkelijk aangegeven dat de afspraken in de Woondeals randvoorwaardelijk zijn. De financiering van noodzakelijke randvoorwaarden voor woningbouw vraagt namelijk nog een flinke inzet van het Rijk. Denk aan voldoende middelen voor infrastructuur, elektriciteits- en drinkwatervoorziening en groen in en om de stad.
Tijdig voorzien in de noodzakelijke randvoorwaarden kan verdere vertragingen in de woningbouw voorkomen. Door de verschuiving in het nationale infrastructuurbudget van aanleg naar onderhoud, zijn op dit moment de rijksmiddelen voor ontsluiting van nieuwe woningbouwlocaties beperkt. Waar de middelen ontbreken, kan een tijdige check op de noodzakelijke randvoorwaarden helderheid scheppen over de realiteitswaarde van woningbouwafspraken. Denk bijvoorbeeld aan woningbouwplannen die zware investeringen in infrastructuur vragen, zoals woningbouw in Almere in relatie tot de aanleg van een IJmeerlijn, of aan woningbouw in de Zuidplaspolder in relatie tot capaciteitsvergroting van de A12 en de A20 (PBL 2024). Ook netcongestie en drinkwatertekorten kunnen het nodig maken om bepaalde woningbouwlocaties te heroverwegen. En zonder voldoende voorzieningen en groen in en om de stad, lukt het niet om de gewenste woonmilieus en leefomgevingskwaliteit te realiseren. Ook zou het beleid bij het ontwikkelen van nieuwbouwwijken meer oog moeten hebben voor demografische veranderingen en een evenwichtige samenstelling van bewoners en woningen.

De provincies kennen veel belang toe aan de ontwikkeling van natuur in en groen om de stad (“balans rood-groen”, “meegroeien groen met rood”, “verbindende groenstructuur”, “landschap en groen groeien mee”, “landschapsparken, groene scheggen”). Noord-Holland heeft een uitgebreide provinciale groenstructuur op kaart gezet, bestaande uit recreatiegebieden, natuur en groene recreatieve verbindingen (figuur 3.16).
De provincies doen geen uitspraken over investeringsprioriteiten; willen ze bij te beperkte financiën bezuinigen op de zachtere voorwaarden (ruimtelijke kwaliteit), of op de duurste locaties? De financiering van deze ambities is afhankelijk van het Rijk.

**Figuur 3.16**

**Ruimtelijk voorstel provincie Noord-Holland – Recreatielocaties en natuurnetwerk (fragment)**



Bron: Provincie Noord-Holland

*Noord-Holland heeft zijn groenstructuur gedetailleerd op kaart gezet.*

### *Grondpolitiek blijft onaangeroerd*

Veel woningbouwprojecten kampen met een 'onrendabele top'. Oorzaken liggen niet alleen in de gestegen bouwkosten, maar ook in de verdeling van de winst binnen de keten. Het huidige grondbeleid brengt met zich mee dat al aan het begin van een ontwikkelproces de grond een grote waardesprong heeft gemaakt, waarmee de ambities in het bouwproject al gelijk onder druk komen te staan. De financieringsproblematiek bij en grondpolitiek rondom woningbouw krijgen in de voorstellen weinig aandacht. Alleen Drenthe en Overijssel vragen aan het Rijk om financiering van Woondeals respectievelijk substantiële aanvullende investeringen. Zuid-Holland vraagt om aanpassing nationale regelgeving, nationaal strategisch grondbeleid en voldoende investeringsmiddelen. Flevoland vraagt specifiek om aanpassing van de financiering van groeigemeenten. Utrecht vraagt om uitvoering geven aan programma U NED, uitvoering NOVEX en herstructurering van het bestaande bebouwde gebied.

### *Provincies willen sturen op nabijheid, maar toch ook bouwen in het buitengebied*

Noord-Holland signaleert dat het Rijk de financiën heeft verlegd van aanleg naar nieuwe infrastructuur naar het (broodnodige) onderhoud van bestaande infrastructuur. Het oplossen van infrastructuurknelpunten is daardoor beperkt mogelijk. Omdat de huidige mobiliteitsnetwerken niet voldoende zijn om de gewenste bereikbaarheid te leveren bij de geplande woningbouw, is volgens Noord-Holland een mobiliteitstransitie nodig. Dat vraagt dat wonen, werken en voorzieningen in elkaars nabijheid worden gerealiseerd. Noord-Holland geeft aan dat daarom bouwen nabij multimodale mobiliteitsknooppunten met ruimte op het energienetwerk cruciaal is. Noord-Holland en Utrecht noemen ook Anders betalen voor mobiliteit.
Ook veel andere provincies noemen nabijheid, het STOMP-principe (Stappen Trappen OV Maas Persoonlijk vervoer), intensivering op OV-knooppunten en de '15 minuten-stad' als uitgangspunt voor hun beleid. Fryslân wil bijvoorbeeld meer inbreidingslocaties. Groningen vindt wel dat tegelijkertijd ook kleinschalige woningbouw mogelijk moet zijn. En Drenthe ziet gerichte woningbouw in het buitengebied als middel om opgaven in het landelijk gebied te realiseren, evenals Gelderland en Noord-Holland die daarbij expliciet ook aan kleine kernen denken. Zuid-Holland wil zoveel mogelijk binnenstedelijk verstedelijken, maar 'straatje erbij' moet ook mogelijk zijn. Utrecht wil in de toekomst iets vaker denken aan locaties buiten bestaand bebouwd gebied. Zeeland noemt het concrete percentage van 40 procent woningbouw buiten bestaand bebouwd gebied.

### *Verschuiving van wonen zonder werken is recept voor congestie*

Het Rijk ziet kansen voor nieuwe, grootschalige woningbouw door het hele land (BZK 2023a). Volgens de Contourennotitie Nota Ruimte is het de bedoeling om te komen tot een 'verschuiving van de balans in het stedelijk netwerk Nederland'. Naast de 17 grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties wil het Rijk gaan zoeken naar nieuwe grootschalige woningbouwlocaties, zowel binnen- als buitenstedelijk. Als voorbeeld noemt het Rijk de regio's Eindhoven, de Stedendriehoek, Twente, Zuid-Limburg en de regio Groningen-Assen met een uitloop naar Emmen.
De meeste provincies besteden in hun ruimtelijke voorstellen weinig aandacht aan woningbouwlocaties na 2030. Wel geven Noord-Holland en Zuid-Holland aan na 2030 niet zonder meer alle ruimteclaims te willen accommoderen, en Limburg geeft aan bereid te zijn om meer woningbouw te willen accommoderen.
Noord-Holland geeft aan dat de economische ontwikkeling een grote autonome kracht heeft, waar door overheden niet of nauwelijks op valt te sturen. Noord-Holland signaleert ook dat het Rijk de financiën heeft verlegd van aanleg naar nieuwe infrastructuur naar het (broodnodige) onderhoud van bestaande infrastructuur. Als het niet lukt om in het verlengde van het wonen ook werken uit te plaatsen, en financiën voor grootschalige uitbreiding van infrastructuur tussen de nieuwe

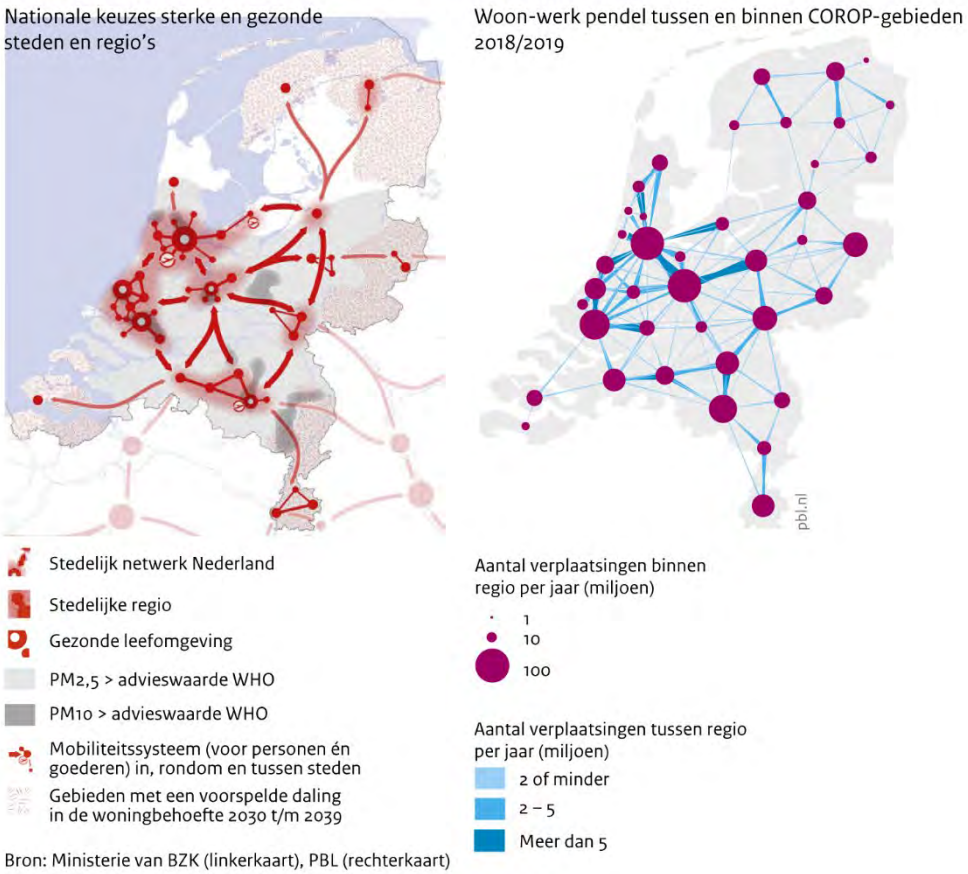
woonlocaties buiten de Randstad en de Randstad ontbreken, dan is verschuiving van (alleen) woningbouw vanuit de Randstad naar andere regio's een recept voor grootschalige congestie.

### *Onduidelijkheid over mobiliteitsgevolgen van Stedelijk Netwerk Nederland*

Noord-Brabant geeft aan dat de Brabantse steden al steeds meer als één 'daily urban system' beginnen te functioneren. De Nationale Omgevingsvisie bevat een Stedelijk Netwerk Nederland (SNN; zie figuur 3.17).

**Figuur 3.17**

**Steden Netwerk Nederland (SNN) en *daily urban systems* op basis van forensenstromen**



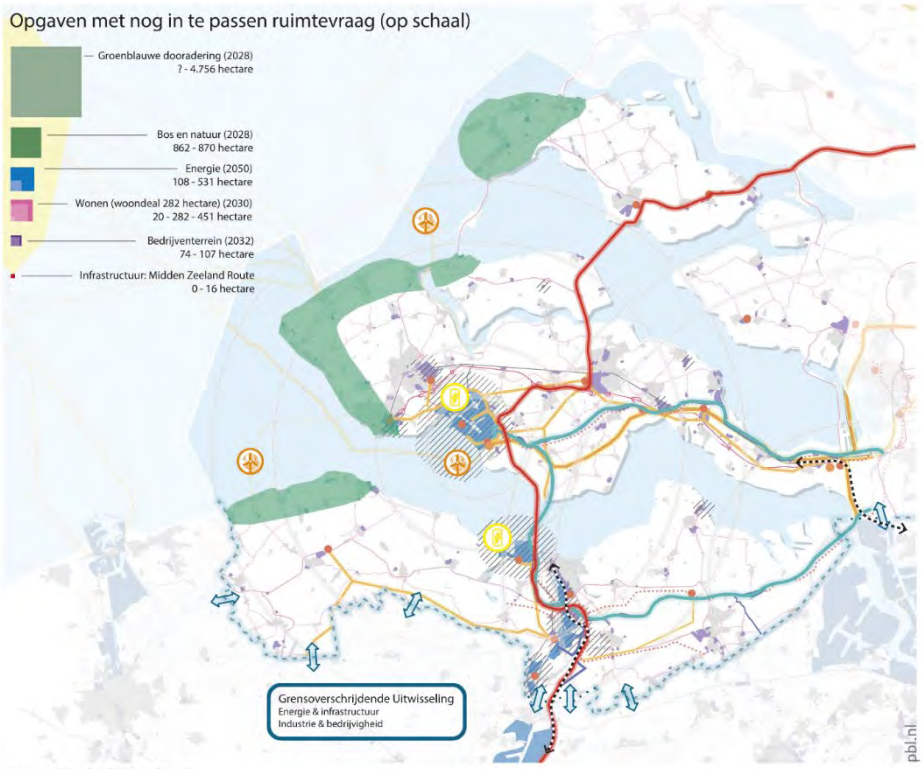

Bron: Ministerie van BZK (linkerkaart), PBL (rechterkaart)

*Leefbare steden en regio's – Het Steden Netwerk Nederland (SNN) en daily urban systems op basis van forensenstromen: leidt het SNN tot een opschaling van mobiliteit?*

Het idee is dat een goede verbindingen tussen de stedelijke regio's nodig zijn om de kracht van het netwerk als geheel te benutten. Sommige provincies vragen of regio's die nu nog niet zijn aangemerkt als onderdeel van het SNN dat alsnog kunnen worden.
De vraag is enerzijds of een opschaling van de mobiliteit tot op het niveau van een SNN nog tot een beheersbare mobiliteit kan leiden. Dat eens te meer in het licht van de verschuiving van de investeringen in de aanleg van nieuwe Rijkinfrastructuur naar onderhoud van infrastructuur.
Anderzijds is het de vraag of verbetering van de infrastructuur tussen de onderdelen wel tot de gehoopte positieve economische effecten zal leiden. Zal aanleg van de Lelylijn leiden tot extra groei in de Noordelijke provincies? En wat betekent een eventuele verdubbeling van de Midden-Zeelandroute (figuur 3.18) tot autosnelweg bij positieve economische effecten voor de nu al krappe arbeidsmarkt in Zeeland?

**Figuur 3.18**

**Ruimtelijk voorstel provincie Zeeland – Ordenende netwerken voor energie en economie**




Bron: Provincie Zeeland

*Zeeland overweegt de capaciteit van de Midden-Zeelandroute te vergroten*

### *Ruimte voor werken toegespitst op distributiecentra*

De voorstellen lopen per provincie sterk uiteen wanneer het gaat om de ruimte voor bedrijven, maar de meeste aandacht is gericht op grootschalige distributiecentra. Fryslân en Gelderland vragen aandacht voor de toegevoegde waarde van arbeidsplaatsen en hectares. Flevoland wil meer ruimte voor grootschalige distributiecentra, evenals Noord-Brabant en Limburg voor zover dat een beperkt aantal specifieke locaties betreft. Groningen wil in beperkte mate ruimte bieden, als dit "regionale meerwaarde" oplevert, en Fryslân als aan aanvullende eisen is voldaan. Drenthe, Overijssel, Gelderland en Noord-Holland wensen clustering. Provincies kijken niet naar de effecten over hun grens wanneer het gaat om het weren dan wel lokken van distributiecentra. Zeeland legt een relatie met de bevolkingsontwikkeling; de krappe arbeidsmarkt kan mogelijk leiden tot een lagere ruimteclaims voor bedrijventerreinen.

### *Beperkt aandacht voor overige opgaven*

De voorstellen besteden weinig aandacht aan overige opgaven, zoals leefomgevingskwaliteit en ruimte voor verblijfsrecreatie en militaire activiteiten.

Wat betreft de leefomgevingskwaliteit besteden enkele provincies in hun voorstellen beperkte aandacht aan de geluidhinder door de luchtvaart. Utrecht wil minder overlast van Schiphol, en maakt zich evenals Zuid-Holland zorgen over de effecten van de herziening van de luchtruimindeling. Noord-Brabant wijst op de ruimtelijke beperkingen van de met name militaire luchtvaart.

Een ander leefomgevingsaspect dat speelt, is de externe veiligheid langs het spoor. Met name Noord-Brabant noemt (een toename van) het transport van gevaarlijke stoffen per trein als belemmering voor binnenstedelijke woningbouwlocaties langs de Brabantroute. Vervanging door transport per buisleiding zou een gedeeltelijke oplossing kunnen bieden. Ook wordt de mogelijke

aanleg van de GNOE genoemd als optie om de Brabantroute te ontlasten; het is niet duidelijk welke eventuele beperkingen dit elders in het land zou kunnen opleveren. De provincies stellen een eventuele toename van het transport van gevaarlijke stoffen niet ter discussie. Transport over water krijgt geen aandacht.
Andere milieu-aspecten worden in de provinciale voorstellen niet aan de orde gesteld.

Over verblijfsrecreatie zijn de provincies kort. Fryslân wil de recreatiedruk op de Waddeneilanden beheersen, Drenthe en Flevoland willen meer ruimte aan toerisme bieden, en Zeeland wil alleen uitbreiding als dit gepaard gaat met kwaliteitsverbetering.

Wat het militaire ruimtegebruik betreft, heeft het ministerie van Defensie (2023) een groot aantal ruimteclaims. Deze informatie kwam pas beschikbaar toen de provincies hun ruimtelijke voorstellen al (bijna) hadden afgerond. Noord-Brabant geeft aan dat de huidige ruimtelijke beperkingen vanuit de militaire luchtvaart een probleem opleveren voor een groot aantal zoekgebieden voor windmolens in de RES-en. Ook noemt Noord-Brabant dat reactivering van luchtmachtbasis De Peel zal leiden tot aantasting van het leefklimaat in de omgeving, en (vanwege de onderbemaling) leidt tot blijvende verdroging van De Peelhorst. Utrecht vraagt aandacht voor de ruimtelijke gevolgen van de ontwikkeling van nieuwe militaire terreinen.  Het ministerie van Defensie wil in de regio Amersfoort logistieke en operationele eenheden samenbrengen. De provincie vraagt om een integrale en gebiedsgerichte aanpak van deze plannen, en om aandacht voor de extra vervoersbewegingen die zullen gaan ontstaan tussen deze locatie en locaties elders.

# 4 Aanbevelingen voor de ruimtelijke arrangementen en het nieuwe omgevingsbeleid

De minister van BZK wil met alle provincies apart op basis van hun voorstel een ruimtelijk arrangement afsluiten. In het ruimtelijk arrangement maken het Rijk en provincies wederkerige, bestuurlijke afspraken over de ruimtelijke inpassing en uitvoering van de nationale opgaven. Na het afsluiten van de ruimtelijke arrangementen worden de afspraken verwerkt in het provinciale en nationale omgevingsbeleid.
In het Provinciale startpakket fysieke leefomgeving is opgenomen dat het ruimtelijk arrangement in ieder geval uit de volgende onderdelen bestaat:

- Afspraken over ruimtelijk structurerende keuzes tot en met 2030 die neerslaan in de Nota Ruimte en de provinciale omgevingsvisies
- Kaartbeelden
- Uitvoeringsafspraken over inzet instrumenten op basis van de bestaande bevoegdheden en afspraken over benodigde aanpassing van wet- en regelgeving. Te denken valt aan:
    - Concrete afspraken over verdere planvorming in omgevingsvisie of programma en besluitvorming in projectbesluit of omgevingsplan;
    - Gebiedsgerichte inzet van financiële middelen vanuit de bestaande fondsen. Investeringen vanuit het Rijk betreffen nadrukkelijk alleen bestaande budgetten, onder meer uit de nationale programma's;
    - Inzet van grond en grondbeleidsinstrumentarium;
    - Aanscherping van (ruimtelijke) wet- en regelgeving, zoals de instructieregels (BARRO/Bkl), omgevingsverordeningen;
    - Inzet van kennis en expertise.
- Afspraken over vervolgonderzoeken: Voor sommige opgaven ligt mogelijk nog te weinig informatie op tafel. In dat geval kunnen afspraken over een vervolgverkenning nodig zijn om de juiste ruimtelijke keuzes op termijn te maken.

Dit hoofdstuk bevat het advies van het PBL voor de ruimtelijke arrangementen en het nieuwe nationale omgevingsbeleid. Hierbij wordt voortgebouwd op de punten van reflectie zoals beschreven in hoofdstuk 2 en 3. Achtereenvolgens komen enkele procesopmerkingen aan de orde over de weg van provinciale voorstellen naar ruimtelijke arrangementen, over het maken van keuzes op hoofdpunten, in de paragraaf Ruimtelijke Hoofdstructuur enkele aandachtspunten voor de kaarten, en tenslotte aanbevelingen over instrumenten. Voor de provinciale aanbevelingen voor vervolgonderzoeken zij verwezen naar de individuele provinciale voorstellen.

## 4.1 Van provinciale voorstellen naar ruimtelijke arrangementen

***Bouw voort vanuit de inhoud***

De provincies hebben onder hoge tijdsdruk een grote inspanning geleverd. Om die energie vast te houden, verdient het aanbeveling dat het Rijk nu ook doorpakt, voortbouwend op het fundament dat er nu ligt. Het is belangrijk om te voorkomen dat de geschiedenis zich herhaalt, in die zin dat het Rijk na verloop van tijd weer een nieuw proces opstart waarbij weer vanaf nul wordt begonnen. Dat was namelijk het geval toen het Rijk het proces van de provinciale voorstellen opstartte, en het lopende proces van landsdelige omgevingsagenda's abrupt afbrak.
Daarbij is het van groot belang dat het Rijk aan zijn tot dusverre vooral procesmatige insteek een inhoudelijke insteek toevoegt. Nu is het immers met de ruimtelijke arrangementen en de voorbereiding van de Nota Ruimte tijd om – liefst als één overheid – inhoudelijke keuzes te maken.

Vanuit de provinciale voorstellen dringt zich de noodzaak op om niet alleen op provinciaal maar zeker ook op landelijk niveau duidelijke keuzes in het omgevingsbeleid te maken. Die noodzaak komt zowel voort uit de vele vragen die provincies aan de rijksoverheid hebben gesteld, als uit de vele strijdigheden die de provincies constateren tussen sectorale belangen en tussen belangen van provincies onderling. Daarbij gaat het, zoals de provincie Limburg constateert, nadrukkelijk om méér dan ruimtelijke ordening alleen. De Memorie van Toelichting op de Omgevingswet stelt immers: 'De fysieke leefomgeving is breder dan alleen de ruimtelijke aspecten'. Het gaat 'ook (om) beleid dat naar zijn aard niet gebiedsgericht is'.

De provinciale voorstellen bevatten een groot aantal vragen aan het Rijk. Hier lijkt een snelle beantwoording door de rijksoverheid gepast. Vooral ook waar het gaat om vragen waarvan de provincies hebben aangegeven dat ze deze graag in de ruimtelijke arrangementen beantwoord willen zien, voorafgaan aan de publicatie van een concept-Nota Ruimte. Een belangrijke vraag gaat over het beter faciliteren door het Rijk van gebiedsgerichte uitvoering door decentrale overheden. Het is belangrijk voor provincies dat sectorale financieringsmiddelen gebiedsgericht kunnen worden ingezet. Maar als ontschotting van sectorale middelen tot integrale gebiedsfonds een brug te ver mocht zijn, verdient het aanbeveling om met een duidelijke afgestemde inzet van middelen te komen. Een regionale investeringsagenda, dan wel gebiedsportefeuilles, kunnen daarbij dienstbaar zijn. Een andere optie is het uitwerken van een interbestuurlijk omgevingsprogramma, dat conform de Omgevingswet voor de betrokken overheden bindend is.
De provincies vragen in hun ruimtelijke voorstellen ook om herijking van de balans tussen generieke en gebiedsgerichte maatregelen. Dan gaat het bijvoorbeeld om het landbouw-milieubeleid gericht op het terugdringen van stikstofemissies naar de lucht en naar de emissies van stikstof voor fosfor en bestrijdingsmiddelen naar grond en oppervlaktewater.

***Gebiedsgerichte inzet sectorale middelen***

De uitvoering van het omgevingsbeleid schiet tekort. Dat kent een groot aantal oorzaken, onder andere ruimtelijke en milieubeperkingen (stikstofdossier), sociale wrijvingen (maatschappelijke protesten tegen windmolens), doordat beleid gemaakt wordt zonder voldoende aandacht voor uitvoeringsaspecten, en doordat de uitvoeringscapaciteit (publiek en privaat, dus overheden en bouwbedrijven) beperkt is (PBL 2023b).
Om een gebiedsgerichte uitvoering door decentrale overheden mogelijk te maken, is het belangrijk om sectorale financieringsmiddelen gebiedsgericht te kunnen inzetten. Een optie is bijvoorbeeld

om de financiering van de nationale belangen, daar waar de meerwaarde van bundelen evident is, te verstrekken via een specifieke uitkering gezamenlijk als één rijksbod per verstedelijkingsgebied, gekoppeld aan de langjarige verstedelijkingsdoelstellingen (Inspectie Rijksfinanciën 2021). Waar ontschotting van sectorale middelen tot integrale gebiedsfonds een brug te ver mocht zijn, verdient het aanbeveling om met een duidelijke afgestemde inzet van middelen te komen. Een regionale investeringsagenda, dan wel gebiedsportefeuilles, kunnen daarbij dienstbaar zijn. Een andere optie is het uitwerken van een interbestuurlijk omgevingsprogramma dat voor elke betrokken overheid bindend is.

### *Duidelijkheid over wat waar in de ruimtelijke arrangementen*

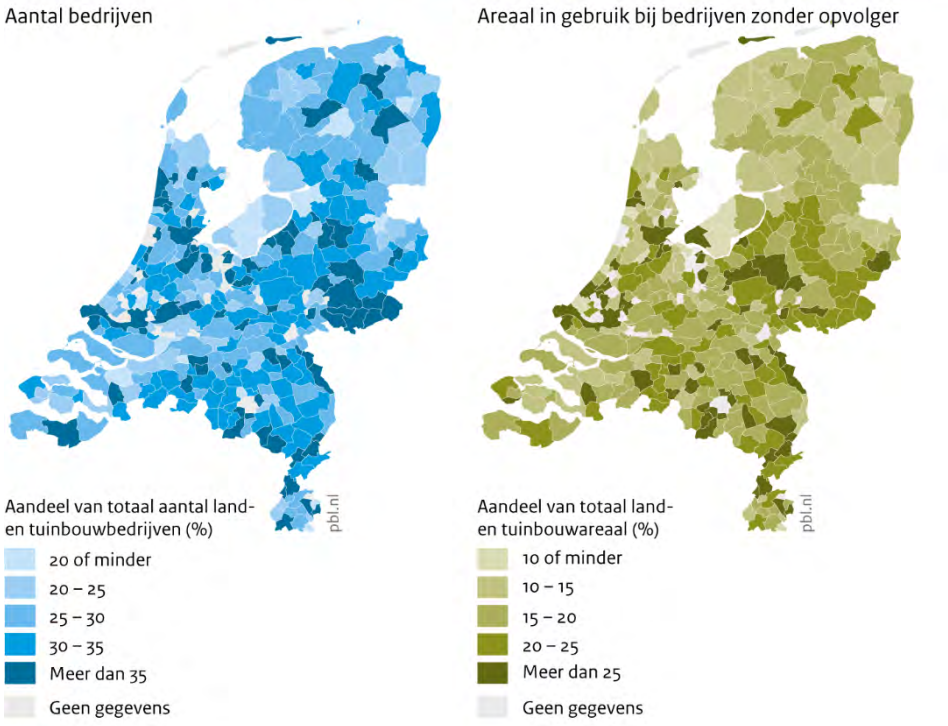
Tenslotte is een aandachtspunt, dat de ruimtelijke arrangementen niet het enige afsprakenkader tussen Rijk en provincies vormen. Naast meer reguliere overleggen in het kader van bijvoorbeeld het MIRT, vindt vanuit een groot aantal Nationale Programma's bestuurlijk overleg plaats. Het grote aantal regionale samenwerkingsverbanden en gebiedsindelingen zorgt voor onduidelijkheid bij de aanpak van opgaven in de fysieke leefomgeving. Door de vorming van integrale regionale tafels kan ruimte ontstaan om een aantal sectorale samenwerkingsverbanden op te heffen (Inspectie Rijksfinanciën 2021).
Het verdient aanbeveling dat het Rijk en de provincies voor elkaar duidelijkheid scheppen: over welk onderwerp wordt in welk overleg besloten? De betrokkenheid van gemeenten en waterschappen is daarbij ook een aandachtspunt. De ruimtelijke arrangementen kunnen een samenhangend overzicht bieden over de afspraken die op de diverse tafels worden gemaakt. De specifieke afspraken in de ruimtelijk arrangementen zouden overstijgend moeten zijn aan die andere afsprakenkaders: welke afspraken zijn nodig om op de andere dossiers snelheid te verkrijgen, welke onderzoeken zijn nodig om de diverse dossiers te ondersteunen en welk gezamenlijk Omgevingsbeleid (beleid en regels) is nodig voor eenduidige samenwerking. Beleidsmakers van de provincies en de ministeries kunnen in de ruimtelijke arrangementen dan afspraken maken voor zowel betere samenwerking als versnelling op specifieke beleidsdossiers.

### *Voldoende uitvoeringscapaciteit*

Het gaat niet alleen om sturing en instrumenten, maar ook om adequate instituties die belast zijn met uitvoering. Zo vragen de ongekend grote opgaven in het landelijk gebied en de grote oppervlakte landbouwgrond die op de markt komt vanwege bedrijfsbeëindiging (figuur 4.6) om een uitvoeringsorganisatie (zoals de enige tijd geleden opgeheven Dienst Landelijk Gebied) met grondbank, met voldoende ervaring en kennis over landinrichting, grondruil en -verwerving.
En om voldoende woningbouw mogelijk te maken, is het nodig dat gemeenten over voldoende ambtelijke capaciteit hebben, en dat er voldoende bouwvakkers zijn, en in opleiding zijn. Ook bepleiten provincies transitie- en verplaatsingsfondsen om verouderde bedrijfsterreinen te kunnen revitaliseren en de woningbouwopgave te faciliteren. Meer in algemene zin wordt een gemeenschappelijk beheer van regionale capaciteit (arbeidspool) bepleit.

**Figuur 4.6**

**Land- en tuinbouwbedrijven met bedrijfshoofd van 55 jaar en ouder zonder opvolger, 2020**




Bron: CBS

*Een groot aantal land- en tuinbouwbedrijven heeft geen opvolger. Deze bedrijven hebben vooral grond in gebruik rond de steden en in het centrale en oostelijke zandgebied. Deze vrijkomende landbouwgrond vergroot de behoefte aan grondruil, en biedt bij gerichte inzet via grondfondsen kansen voor transitie in de landbouw en de ruimtebehoefte van overige functies*

### *Participatie van burgers vergt een sectoroverstijgende inspanning*

Maatschappelijk draagvlak voor de te maken ruimtelijke keuzes vergt een kabinetsbrede (dus sectoroverstijgende) inspanning. De betrokkenheid van burgers en het vertrouwen in overheidsbeleid vereisen in verschillende domeinen van het leefomgevingsbeleid langetermijndoelen, heldere kaders en een goed begrip van de leefwereld van burgers. De effecten van beleidsmaatregelen komen immers in die dagelijkse leefomgeving samen (PBL 2021).

De Rijksoverheid is niet alleen verantwoordelijk voor goedlopende beleidsprocessen en interbestuurlijke samenwerking (systeemverantwoordelijkheid), maar ook voor een goede aansluiting tussen de wereld van bestuur en beleid, en de wereld zoals burgers die dagelijks ervaren. Zeker in een tijd waarin de overheid het eigen functioneren kritisch onder de loep neemt en zich herbezint op bestuurlijke samenwerking, is het van belang dat ze ook steeds het perspectief van burgers en bedrijven voor ogen blijft houden. De Omgevingswet dicht aan participatie een belangrijke rol toe. De opgave is nu om hieraan concreet invulling te geven. Het betrekken van alleen decentrale beleidsmakers en belangenorganisaties bij de uitwerking van beleid is hiervoor onvoldoende. In de uitwerking van de NOVI zullen in zowel sectorale domeinen als in gebiedsgericht beleid ook gemeenteraden, woningeigenaren, omwonenden en ondernemers actiever moeten worden betrokken.

Overheidsinspanningen voor een betere participatie kunnen alleen vruchten afwerpen als de inspanningen in het ene domein niet teniet worden gedaan door het vervallen in oude gewoonten in het andere domein (PBL 2021).

## 4.2 Nieuw nationaal omgevingsbeleid

***Behoefte aan 'integraal Rijksverhaal'***

De provincies spreken een duidelijke behoefte uit aan een 'integraal Rijksverhaal' met een duidelijke nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur, die duidelijk maakt waar nationale opgaven elkaar raken, en welke keuzes het Rijk daar maakt. Ook vragen de provincies aan het Rijk om veel meer aandacht voor een goede omgevingskwaliteit en versterking van landschapswaarden in de sectorale programma's en projecten van het Rijk.
Provincies wensen ook om een ruimtelijk-economische visie van het Rijk, en een nationaal perspectief op landbouw en voedsel met afspraken over de gehele landbouw- en voedselketen.

Het is belangrijk om daarbij visievorming aan publieke waarden te koppelen (PBL & VU 2023), en een wenkend en eerlijk perspectief te schetsen. Dit vraagt om verhalen en beelden die een aansprekend perspectief bieden, door ze te koppelen aan nastrevenswaardige publieke waarden, zoals bijvoorbeeld het verbeteren van de volksgezondheid of een veerkrachtig ecosysteem (PBL 2023a).

Het PBL (2022) constateerde in de Monitor NOVI 2022 dat de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) nog onvoldoende tegemoet komt aan de behoefte aan samenhangend beleid. In de NOVI zijn veel doelen uit het sectorbeleid overgenomen, zoals doelen voor verstedelijking, natuur of landbouw, maar ze zijn nog onvoldoende met elkaar verbonden. De NOVI omvat daarmee vooralsnog een groot aantal nevengeschikte doelen, zonder duidelijke onderlinge hiërarchie, of zonder een samenhangend verhaal over hoe ruimtelijke kwaliteitsdoelen en sectorale beleidsdoelen zich tot elkaar verhouden.

***Maak keuzes op hoofdpunten***

De Omgevingswet vraagt om een omgevingsvisie die is gericht op de langere termijn (2050). De meeste provinciale voorstellen beperken zich tot plannen voor de kortere termijn 2030. Dit betekent dat de rijksoverheid voor de nieuwe Nota ruimte nog een aanzienlijke inhoudelijke slag zal moeten maken om tot een beeld voor 2050 te komen.
Op dit moment kent het nationale omgevingsbeleid een grote hoeveelheid nationale doelen, waartussen weinig samenhang bestaat. Wij bevelen – in het verlengde van de Ruimtelijke Verkenning (PBL 2023) – aan dat het Rijk duidelijk keuzes maakt op hoofdpunten, waaruit andere keuzes logisch volgen. Voor de drie 'bewegingen' valt te denken aan de volgende keuzes:

- **Landbouw en natuur**: focus op Natura 2000 gebieden met overgangsgebieden, of water en bodem sturend in het hele land? Valt de keuze op met zo beperkt mogelijke randvoorwaarden voor de landbouw trachten te voldoen aan Europese biodiversiteitsverplichtingen? In dat geval ontstaat een ruimtelijke structuur waarin de ligging van de Natura 2000-gebieden en in mindere mate het Natuurnetwerk Nederland (NNN) bepalend zijn voor investeringen in natuurinclusieve vormen van landbouw in overgangsgebieden rond de natuurgebieden. Of valt de keuze erop dat de landbouw zich in geheel Nederland duurzaam ontwikkelt; en daarbij afhankelijk van water, bodem en ligging ten opzichte van natuur andere richtingen kiest.
- **Energienetwerken**: structurerend of volgend? Krijgt netwerkoptimalisatie de prioriteit bij de uitbreiding van het hoofdnetwerk voor elektriciteit, of moeten verbindingen de geplande woon- en werkgebieden en verspreid geplande locaties voor de opwekking van energie faciliteren? Als de efficiëntie van de hoofdinfrastructuur centraal staat, dan resulteert dat in een gebundeld energienetwerk tussen de grote industrieclusters, stedelijke concentraties en geclusterde locaties voor de opwekking van energie. Als andere, ruimtelijke, overwegingen ook

een rol spelen, dan resulteert dat in een netwerk dat selectief bepaalde locaties voor de ontwikkeling van windparken, zonnevelden, woon- en werklocaties ontsluit, rekening houdend met landschap, bodem en water. Het accent zou dan ook wat meer kunnen liggen op de uitbreiding van het versterken van verbindingen binnen de regio. De benodigde infrastructuur en installaties zijn wat kleinschaliger van karakter en beter in te passen in het landschap.

- Wat de ontwikkeling van **leefbare steden en regio's** betreft, is de verdeling van de bevolkingsontwikkeling tussen regio's en binnen regio's bepalend voor de ruimtelijke structuur. Is de woningbouw conform de regionale vraag naar woningen met als gevolg dat sterke regio's nog sterker worden, of zetten overheden in op een grotere spreiding van woningbouw over het hele land? En betekent dat laatste ook een grotere spreiding van economische activiteiten over het land, dan wel een omvangrijk investeringsprogramma in infrastructuur om de grotere afstanden tussen werken en wonen te overbruggen? Binnen regio's is de vraag wat de verhouding is tussen stedelijke verdichting en verstedelijking in lagere dichtheden buiten het bestaand bebouwd gebied. Daarnaast is de keuze welke nadere invulling 'water en bodem sturend' krijgt voor verstedelijking: is dit vooral bepalend voor de inrichting van stedelijk gebied, of ook bij de locatiekeuze van verstedelijking?

Op deze wijze kan de rijksoverheid komen tot een heldere beleidstheorie, met een logische volgtijdelijkheid tussen doelen en maatregelen. Vertrekkend vanuit achterliggende waarden, zou het nieuwe nationale omgevingsbeleid helder moet een aangeven wat hoofddoelen zijn van het beleid, wat subdoelen zijn, en hoe doelen en maatregelen logisch samenhangen.

### *Bied niet-vrijblijvende afwegingskaders*

In de provinciale voorstellen wordt de toepassing van kwaliteitskaders als ruimtelijke kwaliteit nog niet zoals door BZK in het Startdocument gevraagd 'beargumenteerd toegepast', en duurzame ontwikkeling figureert in de provinciale voorstellen nog niet zoals beoogd in de Omgevingswet als 'centraal na te streven doel'.

Het verdient aanbeveling dat de rijksoverheid dat in het nieuwe nationale omgevingsbeleid zelf wél doet. Onlangs heeft het PBL dit ook al geadviseerd in zijn reflectie op het concept-Nationaal Plan Energiesysteem (PBL 2023a): 'Het verdient aanbeveling om voor de te maken keuzes een afwegingskader te ontwikkelen voor de verschillende publieke belangen en bij belangrijke keuzes expliciet en transparant te maken hoe die belangen zijn gewogen'.

Dat vraagt om niet vrijblijvende afwegingskaders. Deze afwegingskaders zouden enerzijds moeten worden toegepast op sectoraal rijksbeleid, bijvoorbeeld zoals dat in nationale programma's wordt ontwikkeld. Anderzijds zou het rijk de provincies in zijn nieuwe omgevingsbeleid moeten vragen om het afwegingskader concreet toe te passen in de provinciale besluitvorming.

## 4.3 Omgevingsbeleid is breder dan ruimte

### *Leg in nieuw nationaal omgevingsbeleid ook relatie met generiek beleid*

Conform de Omgevingswet is het omgevingsbeleid breder dan alleen ruimte. Provincies vragen in hun ruimtelijke voorstellen aan het Rijk om aanscherping van het generieke milieubeleid en concretisering van de balans tussen generieke en gebiedsgerichte maatregelen. Dan gaat het bijvoorbeeld om het landbouw-milieubeleid gericht op het terugdringen van stikstofemissies naar de lucht en de emissies van stikstof, fosfor en bestrijdingsmiddelen naar grond- en oppervlaktewater.

Het verdient aanbeveling om in het nieuwe nationale omgevingsbeleid een duidelijke relatie te leggen tussen een (aangescherpt) generiek landbouwemissiebeleid en ruimtelijk gedifferentieerd en

gebiedsgericht beleid. Zo is meer ruimtelijke prioritering in stikstofbronmaatregelen wenselijk om de ecologische effectiviteit van het beleid te vergroten. Houdt bij nieuwe bronmaatregelen meer rekening met beleidsmatige en/of ecologische prioriteringen. Het stoppen van achteruitgang van natuur is immers de eerste prioriteit van de Vogel- en Habitatrichtlijnen (Boezeman et al. 2024, Van Bussel & Hinsberg 2024).

Tenslotte kan het nodig zijn om fiscaal beleid en gedragsbeïnvloeding in te zetten of aan te passen om gewenste ruimtelijke ontwikkelingen te bevorderen, en ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan. Zo vraagt Utrecht om de inzet van prijsbeleid (automobiliteit).
Provincies vragen in hun ruimtelijke voorstellen nadrukkelijk om nationale inzet op niet-ruimtelijke instrumenten, zoals het aanscherpen van generiek landbouwemissiemilieubeleid (stikstof, bestrijdingsmiddelen).

### *Houd rekening met het transitiekarakter van omgevingsbeleid*

Nederland heeft te maken met urgente vraagstukken op het gebied van klimaat, voedsel, energie, mobiliteit en zorg en de Nederlandse overheid heeft de ambitie deze aan te pakken. Innovatieve oplossingen zijn nodig om onze samenleving en economie toekomstbestendig en duurzaam te maken, zodat we onze welvaart en welzijn kunnen behouden. Die oplossingen komen niet vanzelf: ze vragen om ingrijpende veranderingen in beleid en samenleving. Op veel gebieden zijn transformaties nodig: fundamentele veranderingen in de manieren waarop we bijvoorbeeld landbouw bedrijven en aan voedsel komen, ons verplaatsen, energie gebruiken en onze gezondheidszorg inrichten. Deze 'maatschappelijke systemen' moeten op de schop.

De Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie (Awti, 2023) constateert dat het beleid, in plaats van te vernieuwen, nu nog de bestaande processen, structuren en belangen versterkt. Er is weinig oog voor fundamenteel andere perspectieven die nodig zijn om de grote maatschappelijke opgaven waar we voor staan, aan te pakken. De daarvoor benodigde transformaties zijn complex en hebben veel interactieve componenten. Dat vraagt om koersbepaling, overzicht, volharding en daadkracht. Ondanks stappen die gezet worden, bijvoorbeeld in het Nationaal Plan Energiesysteem 2050, ontbreekt dit op andere plaatsen grotendeels. 'Te lang houden we vast aan het bekende en proberen we het bestaande te optimaliseren'. Maatschappelijke vraagstukken – zoals de stikstofproblematiek – worden daardoor al gauw als acute crisis behandeld. Een crisisaanpak zorgt voor veel maatschappelijke weerstand, leidt tot symptoombestrijding, bevestigt de status quo en vertraagt uiteindelijk de benodigde transformaties.

Voor succesvolle transformaties is het nodig veel nieuwe, onzekere initiatieven te ontwikkelen en kansrijke oplossingen op te schalen. Bovendien moeten we bestaande, niet-toekomstbestendige paden afbouwen. Om dat te stimuleren, en om het vertrouwen te bieden deze stappen te zetten is een aantrekkelijk en helder toekomstperspectief nodig. Dit ontbreekt nu. Zonder zo'n overkoepelend toekomstbeeld worden de gevolgen die keuzes in het ene domein hebben voor andere gerelateerde domeinen, niet zichtbaar. Het ontbreken van een toekomstbeeld heeft nog een andere consequentie: het ondermijnt het maatschappelijk draagvlak voor transformaties. Het is hoog tijd om keuzes te maken. Iedereen kan zich daar vervolgens op richten: onderzoekers, ondernemers, bedrijven, maatschappelijke organisaties, ambtenaren en de samenleving als geheel.

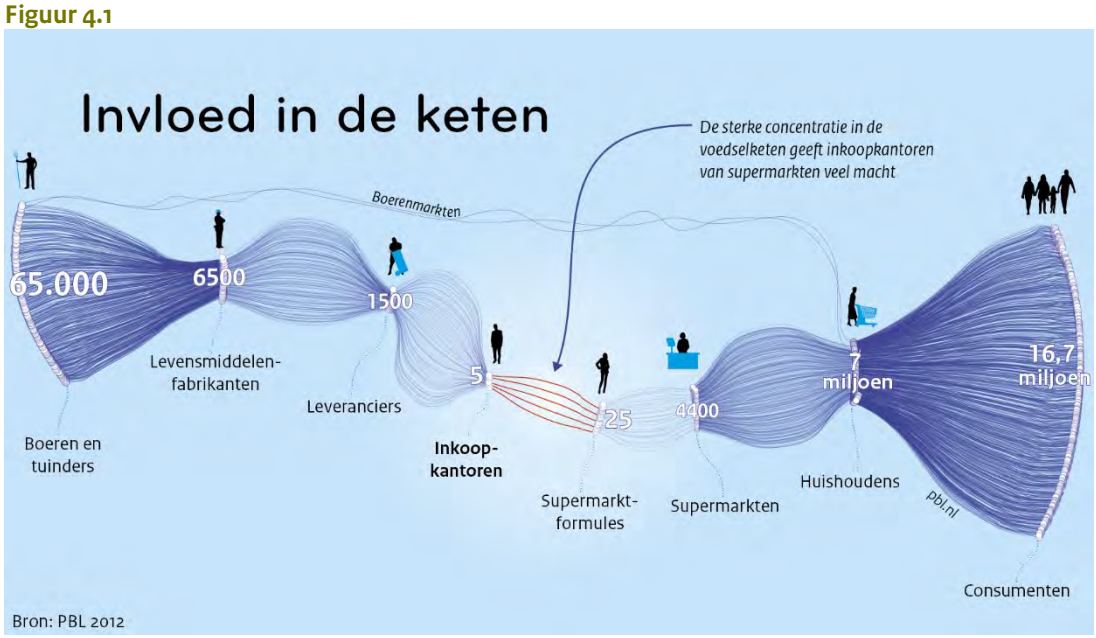
**Toekomstgerichte gebiedsprogramma's vragen van het Rijk Inspirerend toekomstbeeld en fundamentele keuzes (bron: Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie (Awti, 2023))**
In de transformatie van het landbouw- en voedselsysteem is te lang gewacht met het geven van duidelijkheid. Het ministerie van LNV schetst wel meerdere scenario's (conventioneel, natuurinclusief, kringloop, biologisch, korte ketens), maar maakt geen keuzes voor de lange termijn en neemt de Europese en globale samenhang nauwelijks in haar overwegingen mee.
Het lukt gevestigde partijen in het systeem niet om overeenstemming te krijgen over een toekomstig agrofoodsysteem: hoe ziet het eruit en wat zijn de economische kenmerken? Dus koerst men vooral op technologische oplossingen binnen het huidige paradigma van een op economische groei en export gericht, hoog-efficiënt agrofoodsysteem. Dat komt niet doordat partijen niet bereid zijn om maatregelen te nemen, maar omdat systeembarrières niet geslecht worden al heldere keuzes die individuele belangen overstijgen, uitblijven.
De Awti ziet dat scherpe, niet-vrijblijvende keuzes nodig zijn met een duidelijke ruimtelijke vertaling van wat waar wel en niet kan. Niet zozeer sturen op proces en middelen, maar op doelen en samenhang, ook met bijvoorbeeld andere delen van het voedselsysteem (zoals verspilling, voedselveiligheid, korte ketens). Dat biedt ruimte voor de partijen om te handelen. Het Landbouwakkoord, het Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur en het Nationaal Programma Landelijk Gebied moeten die kaders bieden, maar zonder inspirerend toekomstbeeld en een aantal fundamentele keuzes wordt het ingewikkeld om tot toekomstgerichte gebiedsprogramma's te komen.

### *Betrek de hele keten in het beleid*

Het huidige omgevingsbeleid versterkt de bestaande processen en belangen. Bij de drie 'bewegingen' komt dat naar voren doordat delen van de keten op dit moment nog grotendeels buiten de scope van het beleid vallen. Daarom verdient sterk aanbeveling om in het nieuwe omgevingsbeleid de gehele keten in beschouwing te nemen:

- **Landbouw en natuur**: dit beleid is nu sterk gefocust op de primaire landbouw (de landbouwbedrijven), terwijl de sterk sturende werking van de toeleverende en verwerkende bedrijven in de gehele keten van het landbouw- en voedselsysteem en de verdeling van de winsten over de diverse partijen binnen de keten buiten beschouwing blijven (figuur 4.1).
- **Ordenende netwerken energie en circulaire economie**: dit beleid is sterk gefocust op locaties voor hernieuwbare energie en uitbreiding van het bestaande elektriciteitsnetwerk. De ruimtelijk sturende werking van dit netwerk blijft buiten beschouwing.
- **Leefbare steden en regio's**: dit beleid is gericht op versterking van de nabijheid van wonen en werken en kent een accent op woningbouw binnen bestaand bebouwd gebied. De sturende werking van grondposities buiten bestaand bebouwd gebied blijft buiten beschouwing (figuur 4.2).

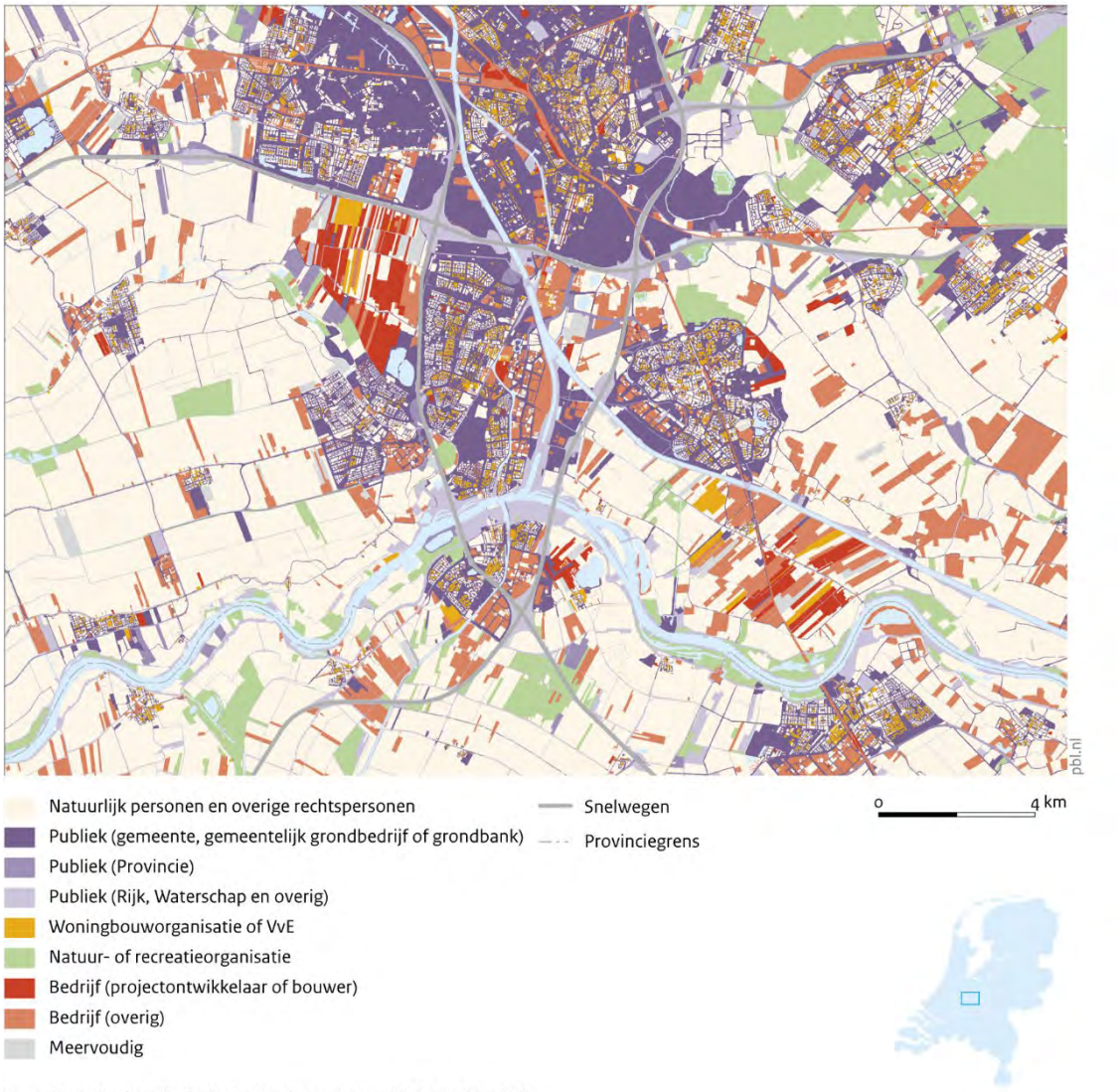
**Figuur 4.1**




*Landbouwbedrijven zijn slechts een onderdeel van de gehele landbouw- en voedselketen.*

**Figuur 4.2**

**Grondeigendom rondom bestaand stedelijk gebied, voorbeeld regio Utrecht**




Bron: Basis Registratie Kadaster (31 december 2016), bewerking PBL

*Bouwers en ontwikkelaars hebben al veel grond in handen, maar deze ligt vaak buiten bestaand bebouwd gebied, zoals dit voorbeeldgebied ten zuiden van Utrecht laat zien. Daarmee is er een mismatch tussen private grondposities en publiek verstedelijkingsbeleid.*

## 4.4 Ruimtelijke hoofdstructuur

### *Zoneringen en structuren*

Een duidelijke ruimtelijke hoofdstructuur is een belangrijk element voor een omgevingsvisie voor de langere termijn. Of zoals het rapport 'Van woorden naar daden' (Inspectie Rijksfinanciën 2021) zegt: 'Het Rijk moet nationale doelen ook ruimtelijk uitwerken op regionaal niveau. Het Rijk kan daardoor sterker strategisch richting geven, waardoor de regierol betere invulling krijgt. Tevens worden de andere bestuurslagen inhoudelijk uitgedaagd om met een beter plan te komen.'
Hoe kan het Rijk met een ruimtelijke hoofdstructuur op kaart aan de ene kant voldoende richting geven, en aan de andere kant voldoende ruimte voor decentrale invulling laten?

Een kaart met een ruimtelijke hoofdstructuur kan verschillende typen aanduiding bevatten. Het kan gaan om structuren, zoneringen, en ontwikkellocaties.

- Met verbindende structuren kan de rijksoverheid uitspraken doen over de afweging tussen provincies en regio's, bijvoorbeeld over de ligging van infrastructuur en knooppunten. Dit is een optie om gebieden selectief bereikbaar te maken, of juist te voorkomen dat ongewenste ontwikkelingen plaatsvinden.
- Met vlakdekkende zoneringen kan de rijksoverheid uitspraken doen over afwegingen tussen sectoren, bijvoorbeeld door te prioriteren tussen gebieden, of per gebied aan te geven welke functies prioriteit hebben en welke gebiedskwaliteiten zijn gewenst. Dit is een optie om op nationaal niveau richting te bepalen, zonder op detailniveau functies toe te delen.
- Met ontwikkellocaties kan de rijksoverheid specifieke investeringsprojecten op kaart zetten.

Om conform de Omgevingswet daadwerkelijk mogelijke 'strijdigheden en meekoppelingen' in beeld te brengen, is het nodig om deelkaarten ook over elkaar heen te leggen tot een totaalkaart van een Ruimtelijke Hoofdstructuur op een detailniveau dat daarvoor toereikend is.
Tabel 4.1 geeft - geïnspireerd op de kaarten in de provinciale voorstellen - voor 'water en bodem sturend' en de drie 'bewegingen' enkele opties aan van zoneringen en structuren.

**Tabel 4.1**
**Voorbeeld van zoneringen en structuren**

| | |
|---|---|
| 0. Water en bodem sturend<br>– Structuren: hoofdwatersysteem en belangrijkste elementen regionaal watersysteem<br>– Zonering: afwateringseenheden, breuken, veenweiden, diepe droogmakerijen<br>– Ontwikkellocaties: gebieden voor ruimte voor waterveiligheid, waterbergingsgebieden en 10% diepste delen van droogmakerijen, hellingen<br>1. Landbouw en natuur<br>– Structuren: AHS, overgangsgebieden, NNN-N2000<br>– Zonering: overlay van deze structuren met zonering obv WBS met prioritaire functies per deelgebied<br>– Ontwikkellocaties: zoekgebieden extra natuur en bos | 2. Economie en netwerken<br>– Structuren: 380/220/150/110 kV, buisleidingtracé's, snelle internetverbindingen<br>– Zonering: pockets, aardwarmte, regionale typering economie<br>– Ontwikkellocaties: zoekgebieden zon en wind, clusters, campussen, gemengde milieus, milieuzones<br>3. Stad en regio<br>– Structuren: hoofdwegen en spoorlijnen<br>– Zonering: daily urban systems + overlay van deze structuren met zonering obv WBS met geschiktheid verstedelijking + multimodale locaties<br>– Ontwikkellocaties: scheve woon-werkbalans, woningbouw, groen |

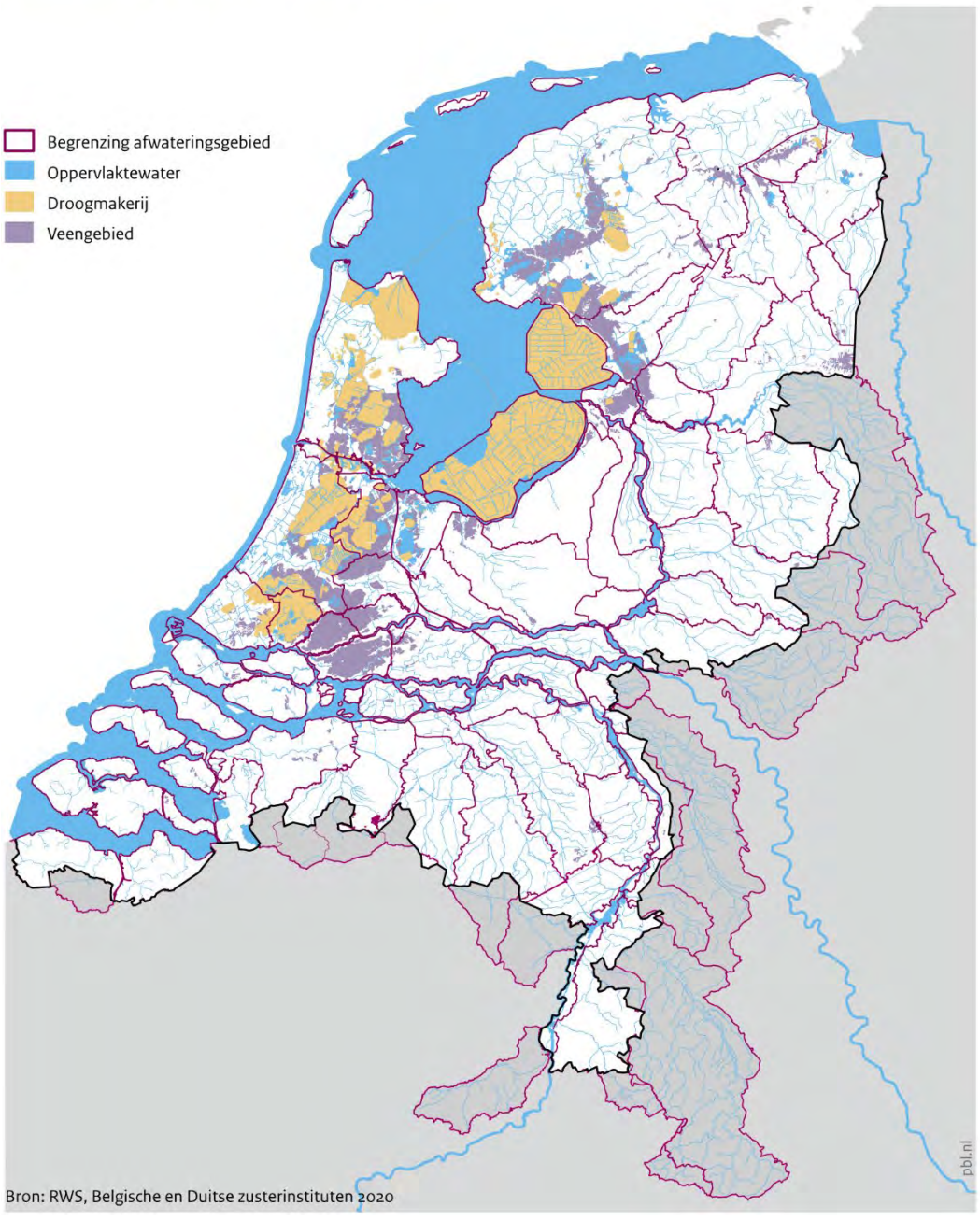
### *Voorbeeld van gebiedsindeling op basis van water en bodem*

Een voorbeeld van een mogelijke zonering ligt in het verlengde van de vraag in het Startpakket aan de provincies om een "stabiele gebiedsindeling op basis van water en bodem". Op basis van de aanzetten die de provincies daartoe in hun voorstellen hebben gegeven en op basis van eerdere adviezen heeft het PBL figuur 4.3 uitgewerkt. De gebiedsindeling is gebaseerd op regionale

afwateringseenheden. Waar deze de landsgrens overschrijden, is ook het bovenstroomse deel in Duitsland en België aangegeven. Daarnaast zijn de veenweidegebieden en droogmakerijen apart aangegeven.

**Figuur 4.3**

**Gebiedsindeling op basis van water en bodem**




Bron: RWS, Belgische en Duitse zusterinstituten 2020

*Water en bodem: afwateringseenheden, veenweidegebieden en diepe droogmakerijen als stabiele planningseenheden.*

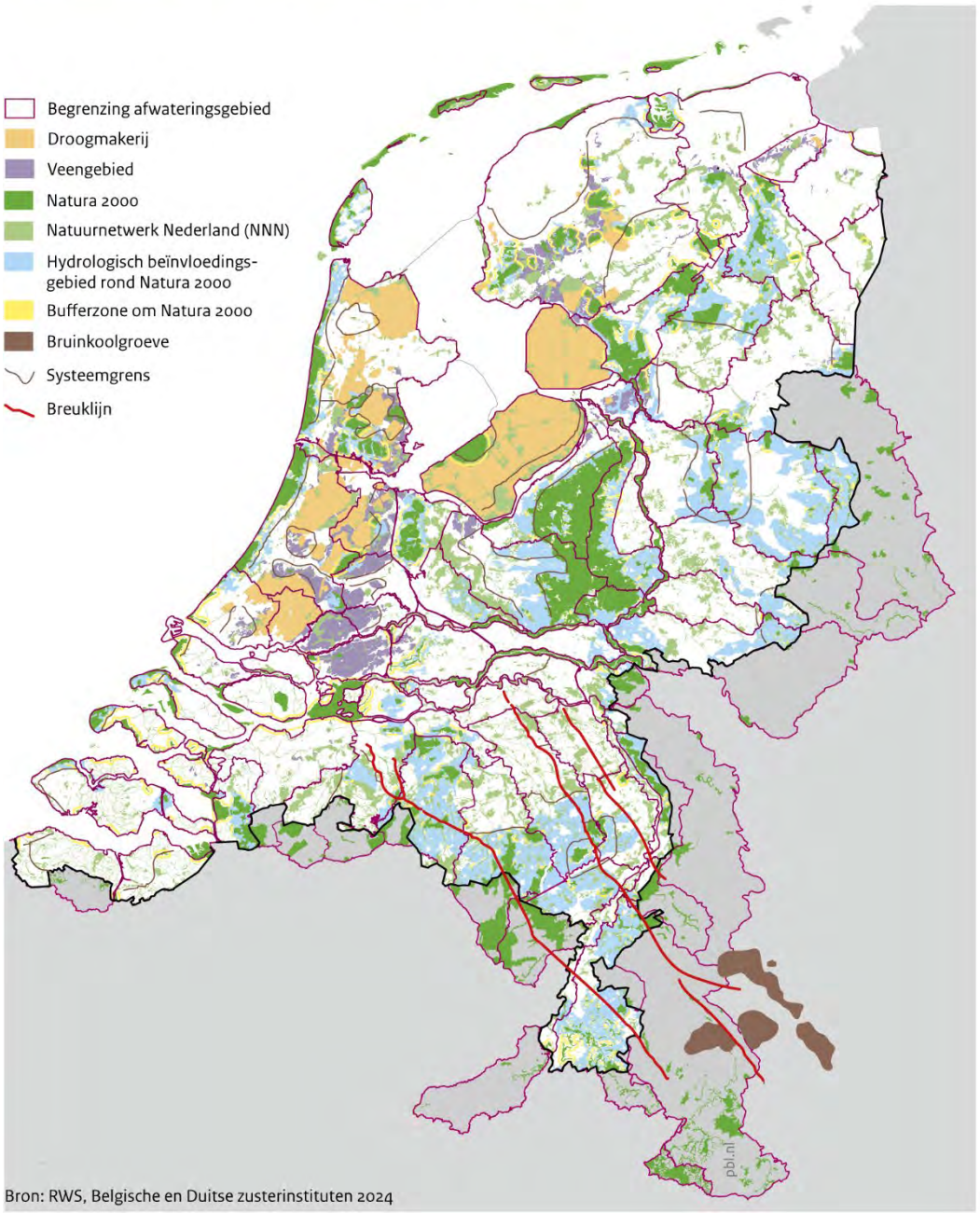
### *Voorbeeld van zonering landelijk gebied op basis van water en bodem*

In figuur 4.4 heeft het PBL voor heel Nederland binnen de gebiedsindeling van figuur xx aangegeven waar Natura 2000-gebieden en NNN liggen, en is ook een indicatie gegeven van overgangsgebieden vanuit een oogpunt van ammoniak (zone rondom Natura 2000-gebieden) en vanuit hydrologie. Naarmate deze categorieën binnen de onderscheiden gebieden een groter areaal

beslaan en de condities voor de natuurgebieden ter plaatse zwaarder onder druk staan, geeft dit een indicatie van de prioriteit waarmee de opgaven aangepakt kunnen worden. Binnen de eenheden van figuur 4.3 is een aantal deelgebieden onderscheiden op basis van geologie (breuklijnen) en bodem (systeemgrenzen).

**Figuur 4.4**

**Gebiedsindeling op basis van water, bodem en natuurgebieden**




Bron: RWS, Belgische en Duitse zusterinstituten 2024

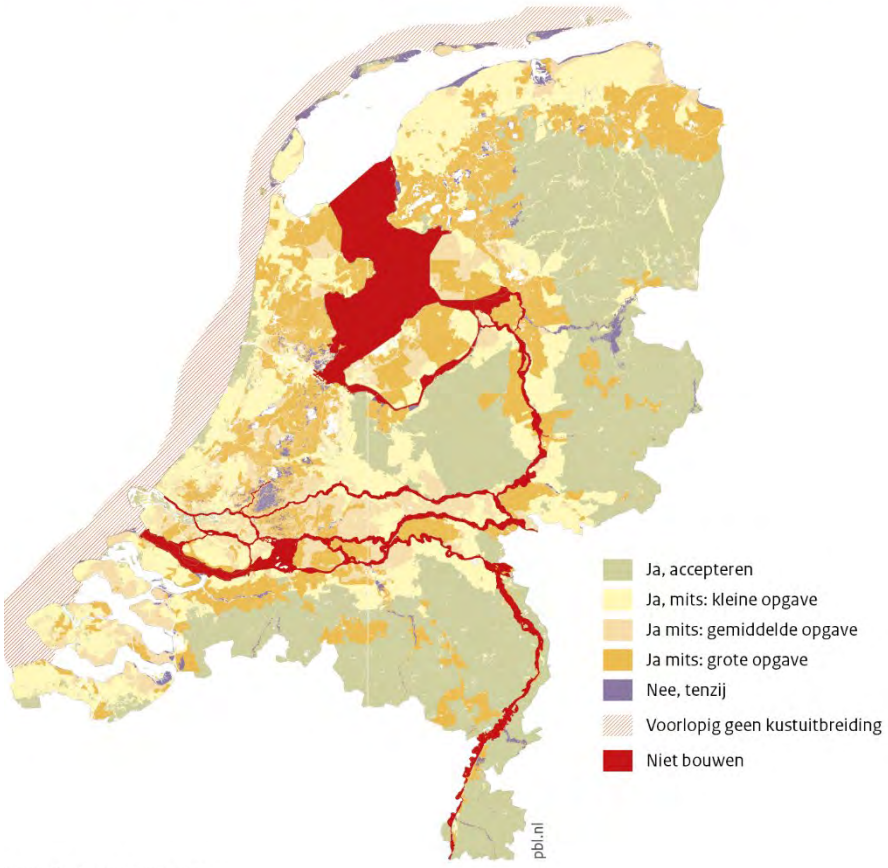
*Water en bodem - Sturend voor landelijk gebied: hogere urgentie voor herstel omgevingscondities in afwateringseenheden met veel natuur, beïnvloedingsgebieden en veenweidegebieden.*

## *Zonering verstedelijking op basis van water en bodem*

In de Kamerbrief over 'water en bodem sturend' is een kader voor de locatiekeuze van nieuwe ontwikkelingen aangekondigd. Dit heeft geresulteerd in de kaart van figuur 4.5 (IenW 2024). Het ruimtelijk afwegingskader is volgens IenW bedoeld als ondersteunend instrument voor provincies, gemeenten en waterschappen bij de locatiekeuze voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Het instrument geeft inzicht op welke plekken, gegeven het water- en bodemsysteem, ruimtelijke ontwikkelingen kunnen plaatsvinden, eventueel met randvoorwaarden. Daarnaast maakt het ook duidelijk op welke plekken er niet gebouwd kan worden.
Vooralsnog is deze benadering niet juridisch-planologisch vastgelegd, met uitzondering van al eerder in de Barro (TK 2011) vastgelegd restrictief beleid voor het kustfundament en de grote rivieren. Wat dat betreft valt het op dat de kaart van figuur 4.5 niet alle gebieden bevat die in het BARRO zijn beschermd. Ook vallen de verschillen op met kaartbeelden die in enkele provincies bestaan, zoals dat van de klimaatonderlegger voor verstedelijking van de provincie Zuid-Holland (zie figuur 3.6) en vergelijkbare kaarten voor de provincies Utrecht en Noord-Brabant. Het verdient daarom aanbeveling dat Rijk en provincies samen tot een volgende versie van dit kaartbeeld komen, en het resultaat ook een juridisch-planologisch basis geven.

**Figuur 4.5**

**Gecombineerde sturingskaart wateroverlast, overstromingen en bodemdaling**




Bron: Ministerie IenW 2024

*Water en bodem - Sturend voor verstedelijking: van groen naar rood strakkere randvoorwaarden voor verstedelijking.*

# Referenties


Awti (2023), *In dienst van de toekomst, Van optimalisatie naar transformatie*. Den Haag: Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie.

Braams, R. (2023), *De transformatieve overheid*, Amsterdam.

Boezeman et al. (2024), *Ex ante analyse Nationaal programma Landelijk Gebied: provinciale programma's en rijksmaatregelen*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Bussel, L.G.J. & A. van Hinsberg (2024), *Verwachte effecten van voorgenomen natuur- en stikstofbornmaatregelen op de toestand van de natuur, Monitoring en evaluatie van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

BZK (2020), *Nationale Omgevingsvisie. Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

BZK (2021), *Grote opgaven in een beperkte ruimte, Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

BZK (2022a), *Programma NOVEX*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

BZK (2022b), *Provinciaal startpakket fysieke leefomgeving*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

BZK (2022c), *Programma Mooi Nederland*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

BZK (2022d), *Ruimtelijke ordeningsbrief. Brief aan de Tweede Kamer 17 mei 2022, nr. 2022-0000268154*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

BZK (2023a), *Brief Aanpak grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties, dd 16 oktober 2023*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

BZK (2023b), *Contourennotitie Nota Ruimte*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

BZK (2023c), *Nota Reikwijdte en detailniveau Plan-MER Nota Ruimte*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

BZK (2023d), *Voortgangsrapportage programma woningbouw*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

BZK (2024), *Brief Woningbouwopgave Zuid-Holland, dd 6 maart 2024, kenmerk 2024-0000128375*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

CRa (2024), *Reflectie op de Provinciale Voorstellen NOVEX*. Den Haag: College van Rijksadviseurs.

Defensie (2023), *Notitie reikwijdte en detailniveau, Milieueffectrapportage Nationaal Programma Ruimte voor Defensie*. Den Haag: Ministerie van Defensie.

Ecologische Autoriteit (2024), *Doen wat moet én kan, Nu aan de slag met noodzakelijk natuurherstel, met natuurdoelanalyses als fundament*. Utrecht: Ecologische Autoriteit.

EZK & BZK (2024), *Programma Energiehoofdstructuur, Ruimte voor een klimaatneutraal energiesysteem van nationaal belang*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

HKV lijn in water, TAUW & Defacto Stedenbouw (2023), *Ruimtelijke afwegingskader klimaatadaptieve gebouwde omgeving*, Ministeries IenW en BZK, Lelystad: HKV lijn in water, TAUW & Defacto Stedenbouw.

IenW (2024), *Water en Bodem Sturend - Publicatie ruimtelijk afwegingskader klimaatadaptieve gebouwde omgeving, Brief aan Tweede Kamer nr. IENW/BSK-2024/75005 dd 9 april 2024*. Den haag: Ministerie van Infrastructuur en Water.

Inspectie der Rijksfinanciën (2021), *Van woorden naar daden: over de governance van de ruimtelijke ordening, Interdepartementaal beleidsonderzoek ruimtelijke ordening*. Den Haag: Inspectie der Rijksfinanciën.

Lennartz, C. & P. de Vries (2024), *Hoe grote nieuwbouwwijken aan de stadsranden veranderen, Lessen uit de Vinex-wijken voor de ontwikkeling van toekomstige grootschalige nieuwbouwgebieden*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Netbeheer Nederland (2023), *Het energiesysteem van de toekomst: de II3050-scenario's, Integrale energiesysteemverkenning 2030-2050*. Netbeheer Nederland

Nieuwenhuizen, W. et al. (2024), *Natuurinclusief loont, Een verkenning van de (on)mogelijkheden om met doelsturing op basis van KPI's 50 procent natuurinclusief landbouwareaal in Nederland te realiseren*. Wageningen: Wageningen Environmental Research.

PBL (2015), *Verkenning omgevingsopgaven voor de Nationale Omgevingsvisie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2018), *Naar een samenhangende nationale omgevingsvisie, Het Kabinetsperspectief NOVI en de Omgevingswet*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2019), *Nu de koers is bepaald, Ex ante evaluatie ontwerp-Nationale Omgevingsvisie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2023a), *Reflectie op het concept-Nationaal Plan Energiesysteem*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2023b), *Ruimtelijke verkenning 2023*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2024), *Planmonitor NOVI 2024*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL & VU (2023), *Aan de slag met transformerend klimaatbeleid. Eerste bevindingen uit de lerende evaluatie klimaatbeleid,* Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving en Vrije Universiteit Amsterdam.

Populytics (2023), *Uitkomsten van de Inwonersraadpleging over Ruimtelijke Keuzes in Zuid-Holland.* Leiden: Populytics.

Provincie Drenthe (2023), *Ruimtelijk voorstel Drenthe.* Assen: Provincie Drenthe.

Provincie Flevoland (2023), *Bouwen aan de samenleving, Ruimtelijk voorstel Flevoland 2050*. Lelystad: Provincie Flevoland.

Provincie Fryslân (2023), *Ruimtelijke Agenda provincie Fryslân*. Leeuwarden, Provincie Fryslân

Provincie Gelderland (2023), *Ruimtelijk voorstel Gelderland, Stad en land in balans, Gelders ruimtelijk gespreksvoorstel voor opgaven en ontwikkeling in Gelderland*. Arnhem: Provincie Gelderland.

Provincie Groningen (2024), *Dit is Groningen, Waardevol Groningen, Ruimtelijk voorstel NOVEX*. Groningen: Provincie Groningen.

Provincie Limburg (2023), *Ruimtelijk Voorstel Limburg*. Maastricht: Provincie Limburg.

Provincie Noord-Brabant (2023), *Richting geven aan 'De Kwaliteit van Brabant', Ruimtelijk voorstel Brabant*. Den Bosch: provincie Noord-Brabant.

Provincie Noord-Holland (2024), *Vormgeven aan de toekomst van Noord-Holland, Op weg naar een ruimtelijk voorstel*. Haarlem: Provincie Noord-Holland.

Provincie Overijssel (2023), *Concept Ruimtelijk Voorstel Overijssel*. Zwolle: Provincie Overijssel.

Provincie Utrecht (2023), *Versnellen Vernieuwen Verdiepen, Ruimtelijk Voorstel provincie Utrecht*. Utrecht: provincie Utrecht.

Provincie Zeeland (2023), *Ruimtelijk Voorstel Zeeland, Verkenning in het kader van programma NOVEX*. Middelburg: Provincie Zeeland.

Provincie Zuid-Holland (2023), *Ruimtelijke koers voor Zuid-Holland*. Den Haag: Provincie Zuid-Holland.

Rijksoverheid (2023), *Ontwerp Nationaal Programma Landelijk Gebied*. Den Haag: Rijksoverheid.

Rijksoverheid (2024), *Handreiking voor de gebiedsprogramma's NPLG*. Den Haag: Rijksoverheid.

RII (2023), *Advies 'Goed water goed geregeld', briefadvies 2023/80 dd 11 mei 2023,* Den Haag: raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.

Royal HaskoningDHV (2021), *Ex ante evaluatie waterkwaliteit, 2021 definitief*, Nijmegen: Royal HaskoningDHV.

Salverda, I.E. & M. Pleijte (2022), *Verkenning van het provinciale beleid voor overgangsgebieden die grenzen aan natuur, Leren over governance-uitdagingen voor een integrale gebiedsaanpak*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

TK (2011), *Besluit van 22 augustus 2011, houdende algemene regels ter bescherming van nationale ruimtelijke belangen (Besluit algemene regels ruimtelijke ordening).* Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012

TK (2014a), *Memorie van Toelichting Omgevingswet*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/14, 33 962, nr. 3.

TK (2014b), *Wetsvoorstel Omgevingswet*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/14, Kamerstuk 33 962, nr.1/2.

TK (2021), *Vragen aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat over rechterlijk ingrijpen in het waterbeheer (ingezonden 11 juni 2021), Antwoord van Minister (ontvangen 2 juli 2021)*, ah-tk-20202021-3419.

Unie van Waterschappen, IPO, VNG (2022), *Handreiking gebiedsgericht werken, Regie en samenhang in ruimtelijke keuzes*. Den Haag: Unie van Waterschappen, Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Vereniging Deltametropool & J. Hinterleitner (red.; 2024), Ontwerpend Onderzoek NOVEX, Lessen uit de Ruimtelijke Voorstellen. Rotterdam: Vereniging Deltametropool.

Wienhoven, M. et al. (2021), *Verkenning kosten en baten Kaderrichtlijn Water (KRW), Een quickscan van kosten en baten van de KRW*. Rotterdam; Ecorys.

# Bijlagen

## Bijlage 1 - Vragen van het Rijk aan provincies in het Provinciaal startpakket fysieke leefomgeving

In het *Provinciaal startpakket fysieke leefomgeving* (BZK 2022a) zijn de nationale opgaven en de vragen aan de provincies beschreven onder de drie 'perspectieven' uit de Ruimtelijke Ordeningsbrief:

1. Landbouw en natuur;
2. Ordenende netwerken voor energie en (circulaire) economie;
3. Leefbare steden en regio's.

De opgave voor het sturend maken van water en bodem is volgens het Startpakket nadrukkelijk aan de orde in alle drie de perspectieven. Overkoepelende opgaven met relaties in alle drie de perspectieven zijn culturele identiteit en erfgoed, milieu, defensie en gezonde en een groene leefomgeving. Deze zijn apart beschreven na de drie perspectieven. Volgens het Startpakket is randvoorwaarde voor de aanpak van alle nationale opgaven, dat deze met behoud en liefst verbetering van ruimtelijke kwaliteit plaatsvinden.

### *Ruimtelijke kwaliteit*

- Ruimtelijke Kwaliteit mee nemen in de uitwerking van de vragen uit dit startpakket en om in de argumentatie bij het inpassen van de verschillende ruimtelijke opgaven aan te geven op welke manier een gedragen balans is gevonden tussen belevingswaarde, gebruikswaarde en toekomstwaarde;
- Ontwerp structureel in te zetten om slimme functiecombinaties en strategieën te ontwikkelen, belangen vroegtijdig bijeen te brengen en een breed draagvlak te ontwikkelen;
- Aangeven op welke manier zij voor de inzet van ontwerp concrete hulp en ondersteuning nodig hebben vanuit het Rijk (programma Mooi Nederland).

### *Water en bodem sturend*

- Water en bodem sturend te laten zijn in de afwegingen bij ruimtelijke planvorming en in de argumentatie aan te geven hoe ruimtelijke plannen zijn afgestemd op de staat en de kwaliteit van de ondergrond en de natuurlijke dynamiek van het water. In de Kamerbrief Water en Bodem Sturend zijn structurerende keuzes opgenomen, en al duidelijk gemaakt welke keuzes voor welk type gebieden het meest relevant zijn. Geef in alle drie de perspectieven aan hoe de relevante structurerende keuzes worden betrokken bij de uitwerking van de perspectieven.

### *Perspectief 1 – Landbouw en natuur*

- Invulling geven aan de concrete doelen en keuzes uit Water en Bodem Sturend, het NPLG en de Kamerbrief Toekomst Landbouw, in samenhang met elkaar, inclusief de combinatiemogelijkheden met andere opgaven, en in de context van een perspectief voor het gebied op de langere termijn. Hierbij moet in elk geval invulling worden gegeven aan de concrete maatregelen die vanuit het NPLG als minimale vereisten aan de gebiedsprocessen worden meegegeven.

- Uitwerking geven aan de maatregelen die nodig zijn voor een toekomstbestendig regionaal water- en bodemsysteem, in samenhang met de opgaven voor natuur en een toekomstbestendige landbouw. Daarbij moeten in elk geval de globale keuzes die vanuit NPLG worden meegegeven aan de gebiedsprocessen worden meegenomen in de uitwerking:
    - De ontwikkelingsrichting van de landbouw en het landgebruik per deelgebied, rekening houdend met de analyses, het landbouwakkoord en de NPLG-doelen en -keuzes;
    - Een strategie op hoofdlijn om te komen tot VHR-doelbereik in 2030 en op termijn;
    - Voor beekdalen, overgangsgebieden rond N2000-gebieden en veenweidegebieden inzichtelijk maken welke kansen zij zien om het percentage groenblauwe dooradering te verhogen.
- Vanuit de eerste richtingen voor het hoofdwatersysteem en nationale keuzes voor landbouw en natuur, voor de eigen provincie te bezien wat voor kansen en knelpunten daaruit kunnen ontstaan.
- Suggesties te doen voor een gebiedsindeling vanuit de kenmerken van het water- en bodemsysteem, om daarmee uiteindelijk gezamenlijk tot een eenduidige en voor de lange termijn stabiele gebiedsindeling te komen. Daarmee kunnen dan regionale gebiedsperspectieven worden geschetst waarin oplossingen voor de grote opgaven in het landelijk gebied samenkomen.

***Perspectief 2 - Ordenende netwerken voor energie en (circulaire) economie***

- Geef invulling aan:
    - Het opwekken van duurzame energie door uitvoering te geven aan de RES'en 1.0;
    - Het behouden van voldoende ruimte voor bedrijvigheid, waarbij provincie specifiek en provincie-overstijgend wordt bekeken waar en hoeveel ruimte voor industrie en grootschalige bedrijfsvestigingen nodig is. Daarbij wordt bij de ontwikkeling van grootschalige bedrijfsvestigingen al gevraagd om het afwegingskader zoveel mogelijk toe te passen dat gezamenlijk wordt ontwikkeld, en in maart wordt vastgesteld;
    - Het voor de korte termijn in elk geval gelijk houden van de huidige hoeveelheid milieuruimte voor industrie en bedrijvigheid.
- Uitwerking geven aan een robuust regionaal systeem voor (circulaire) economie en energie, mogelijk in verschillende varianten, waar bovenstaande kaders en afwegingen onderdeel van zijn. In deze uitwerking moet de samenhang met de nationale hoofdstructuur en andere opgaven meegenomen worden.
- Aangeven waar kansen en knelpunten ontstaan op basis van de eerste richtingen voor de ontwikkeling van het nationale systeem voor energie en (circulaire) economie, zodat dit kan worden meegewogen in de keuzes in de nationale programma's. Specifiek wordt aandacht gevraagd voor:
    - Bestaande nationale aanwijzingen en reserveringen voor nationale energie-infrastructuur;
    - Potentiële aanvullende ruimteclaims in de omgeving van hoogspanningsstations voor opslag, flexibilisering, conversie en piekcentrales.
    - Ruimte die nodig is voor onder andere de clustering van opslag en conversie in de vijf nationale industrieclusters, het 'zesde cluster' en grootschalige bedrijfsvestigingen;
    - De verbinding tussen regionale en nationale netwerken;
    - Vraagstukken ten aanzien van de leefomgeving, zoals milieu, gezondheid en ruimtelijke kwaliteit.

### *Perspectief 3 – Leefbare steden en regio's*

- Te laten zien hoe zij met gemeenten en waterschappen toekomstbestendig ruimtelijk invulling geven aan deze concrete doelen voor nieuwe stedelijke ontwikkeling: in totaal 900.000 woningen en de benodigde ruimte voor de periode tot 2030 die in de eigen provincie nodig is voor werklocaties gekoppeld aan de stedelijke ontwikkeling (bedrijventerreinen, kenniseconomie), met daarbij aandacht voor opgaven zoals hierboven benoemd ten aanzien van water en bodem, natuurinclusieve ontwikkeling, energietransitie, sociale leefbaarheid en veiligheid, (buurt)economie, bereikbaarheid, groen in en om de stad, erfgoed en een gezonde leefomgeving.
- Uitwerking(en) te geven op een toekomstige doorontwikkeling van het stedelijk netwerk Nederland (kijkend naar 2050) en de positieve en negatieve ruimtelijke gevolgen daarvan voor de eigen provincie. Hiervoor vormen de zeven verstedelijkingsstrategieën het vertrekpunt. Aanvullend is de vraag hoe de stedelijke regio's in ons land hun regionale economische kracht kunnen versterken om zo tot een evenwichtige ontwikkeling van Nederland te komen. De provincies wordt in ieder geval gevraagd om aandacht te besteden aan de ruimtelijke gevolgen ten aanzien van opgaven zoals hierboven benoemd voor water en bodem, de waarden van natuur, landschap en erfgoed, energietransitie en energie-infrastructuur, duurzame bereikbaarheid, een goede balans tussen wonen en werken, een inclusieve samenleving en een gezonde leefomgeving.

### *Overkoepelende opgaven*

- Hun visie geven op het cultureel erfgoed en de ruimtelijke kwaliteitsopgave van de eigen provincie. Op welke wijze wordt bij de ruimtelijke inpassing van de nationale en provinciale opgaven het erfgoed en het cultuurlandschap getransformeerd en de ruimtelijke kwaliteit behouden of versterkt, als een integraal onderdeel en verweven in de gehele planvorming en uitvoering? Specifiek wordt gevraagd hierin aandacht te besteden aan de instandhouding van de waarden van de UNESCO-Werelderfgoedgebieden, gebouwen en objecten, gebieden die als Rijksmonumenten zijn aangewezen, de beschermde stads- en dorpsgezichten en de wederopbouwgebieden. Het ministerie van OCW biedt aan om de provincie te ondersteunen bij het eventueel opstellen van een gebiedsbiografie. Dit instrument is een onderlegger voor de transitieopgave voor het cultureel erfgoed.
- De ontwikkelingen uit het Strategische Vastgoedplan van Defensie voor zover deze concreet zijn, mee te nemen in het ruimtelijk voorstel. Dit geldt in het bijzonder voor de locatiekeuze voor de nieuwe kazerne voor de ondersteunende eenheden, en daarbij uit te werken welke kansen en knelpunten zich bij de inpassing voordoen;
- Defensie doet een beroep op de provincies om mee te denken over extra ruimte bij onze bestaande locaties voor mogelijke uitbreiding, zowel direct als indirect ruimtegebruik. Daarbij moet worden gezocht naar meekoppelkansen voor meervoudig ruimtegebruik, bijvoorbeeld het uitbreiden van een oefengebied in combinatie met de aanleg van nieuwe natuur. In de eerste helft van 2023 gaat Defensie in op het benodigde extra ruimtebeslag.
- De gezondheid van de leefomgevingen in de eigen provincie te beoordelen en te verkennen wat er mogelijk is om gebieden waar bewoners en bezoekers te maken hebben c.q. krijgen met een relatief hoge gezondheidsdruk gezonder te maken.

# Bijlage 2 - Criteria voor omgevingsvisies vanuit de Omgevingswet

## 1. *Samenhang en visie*

**Integrale, richtinggevende langetermijnvisie, gericht op duurzaamheid**
De Memorie van Toelichting (MvT) stelt dat 'de omgevingsvisie bij uitstek een instrument is binnen de Omgevingswet, waarmee invulling wordt gegeven aan het tweede lid van artikel 2.1 van de Omgevingswet: bij het vaststellen houdt het bestuursorgaan rekening met de samen- hang van alle relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en de daarbij rechtstreeks betrokken belangen.'
'Uit de wet zelf volgt dat een omgevingsvisie integraal moet zijn. De visie focust niet op één sec- tor of één aspect, maar wordt gemaakt vanuit een integrale blik op de onderdelen van het gebiedsgericht beleid.'
'De gedachte van de regering is dat een duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving alleen kan worden bereikt door op deze samenhang te sturen aan de hand van één overkoepelend en richtinggevend ontwikkelingsbeeld voor de langere termijn.'

**Inspelen op onzekerheden**
De Omgevingsvisie beschrijft beelden van de gewenste toekomst van de fysieke leefomgeving. Daarin worden ontwikkelingen, trends en gewenste ontwikkelingen op het gebied van onder meer milieu, ruimte, water, natuur, cultureel erfgoed en verkeer en vervoer in diverse scenario's met elkaar in verband gebracht. Het doel is om planmatig en flexibel te kunnen inspelen op onzekerheden die eigen zijn aan deze beelden.

**Benoemen van strijdigheden en meekoppelende ontwikkelingen**
Bij het opstellen van een visie worden de uitgangspunten en wensen voor de fysieke leefomgeving vanuit de verschillende thema's in beeld gebracht. Daarmee kunnen tegengestelde of juist meekoppelende belangen vroegtijdig worden geïdentificeerd en worden gebruikt voor een wenkend ontwikkelingsbeeld.

## 2. *Volledigheid*

**De relevante omgevingsopgaven**
Memorie van Toelichting: 'De fysieke leefomgeving is breder dan alleen de ruimtelijke aspecten: onder meer ontwikkelingen op het gebied van cultureel erfgoed, energie-infrastructuur, landbouw, landschap, milieu, natuur en water worden meegewogen en beschreven in de omgevingsvisie. Een omgevingsvisie bestrijkt daarmee de hele breedte van de fysieke leefomgeving zoals bedoeld in de Omgevingswet. Hoofdlijnen van voorgenomen ontwikkelingen als de aanleg van buisleidingen, hoogspanningsleidingen of tunnels, winning van delfstoffen, ondergronds bouwen en dergelijke maken ook deel uit van de omgevingsvisie. Tot het begrip 'grondgebied' behoort ook de onder- en bovengrond op verschillende niveaus en het water. Het kan, zoals aangegeven, ook om beleid gaan, dat naar zijn aard niet gebiedsgericht is.

Voor de nationale omgevingsvisie geldt dat onder «grondgebied» ook het gebied dat niet bestuurlijk is ingedeeld – de territoriale zee en de exclusieve economische zone – moet worden begrepen.'

**Zowel ontwikkeling als gebruik, beheer, behoud**
'De omgevingsvisie gaat in op de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied en de hoofdzaken van het te voeren beleid op alle relevante terreinen van de fysieke leefomgeving.'

**Beginselen: voorzorg, preventief handelen, bronaanpak, de vervuiler betaalt**
De Omgevingswet stelt in Artikel 3.3 (doorwerking beginselen) dat in een omgevingsvisie rekening wordt gehouden met het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

## *3. Samenwerking*

**Integrale verkenning en vroegtijdige participatie**
De Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet geeft aan: 'Een integrale verkenning en vroegtijdige participatie (de «sneller en beter»-aanpak) brengen de diverse belangen vroeg in beeld. De kans op evenwichtige besluitvorming, waarin alle relevante aspecten van duurzaamheid aan bod komen, wordt daarmee groter.'

**Afstemming internationaal, decentrale overheden**
'De Omgevingswet bepaalt in artikel 2.2 dat bestuursorganen bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden rekening houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen. De verantwoordelijkheid voor een goede afstemming ligt bij het visievaststellend bestuursorgaan.'
'Om duurzaam te kunnen handelen is het nodig oog te hebben voor de inhoudelijke samenhang tussen de diverse deelterreinen van de fysieke leefomgeving. Daarom moet er voldoende samenhang zijn tussen het beleid van de verschillende overheden.'
'De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om een gezamenlijke omgevingsvisie of een gezamenlijk programma vast te stellen. Het kan dan gaan om bestuursorganen binnen eenzelfde bestuurslaag of uit verschillende bestuurslagen.'

**Afstemming met parallelle beleidstrajecten**
De Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet geeft aan dat visievorming op verschillende terreinen zoals ruimtelijke ontwikkeling, verkeer en vervoer, water, milieu, natuur, gebruik van natuurlijke hulpbronnen en cultureel erfgoed in de Omgevingsvisie niet alleen wordt samengevoegd, maar ook met elkaar wordt verbonden. Het gaat hier om een samenhangende visie op strategisch niveau, niet om een optelsom van beleidsvisies voor de diverse domeinen.

## *4. Doelgerichtheid en duidelijkheid*

**Duidelijkheid rollen Rijksoverheid en andere actoren**
'De omgevingsvisie gaat in op de sturingsfilosofie van het vaststellende bestuursorgaan en daarmee op de eigen rol bij de realisatie van die visie en de voorziene rol van anderen.'
'De aanwezigheid van een nationaal belang kan voortvloeien uit uitdrukkelijk bij de wet aan het Rijk toegekende taken en internationale verplichtingen. Het Rijk kan ook andere onderwerpen aanmerken als van nationaal belang, waarvoor het doelmatig en doeltreffend is om instructieregels of instructies te geven.'

**Samenhangende basis voor inzet van instrumenten**
'Een omgevingsvisie biedt zo een samenhangende beleidsmatige basis voor inzet van juridische, financiële of andere instrumenten om de in de visie vastgelegde beleidsdoelen na te streven.
De visie focust niet op één sector of één aspect, maar wordt gemaakt vanuit een integrale blik op de onderdelen van het gebiedsgericht beleid.'

**Uitwerkingen en instrumenten**
'In een omgevingsvisie kan worden vermeld hoe de uitwerking en uitvoering zal worden vorm- gegeven, waarbij programma's kunnen worden aangekondigd of tegelijkertijd met de visie worden uitgebracht. Daarnaast kan in de omgevingsvisie worden opgenomen welke sturingsinstrumenten (economisch, financieel, juridisch, beleidsmatig, communicatief) een bestuursorgaan wil inzetten.'
'Het is de bedoeling dat het strategische beleid voor langere tijd wordt vastgelegd en niet met alle winden meewaait. Tegelijkertijd moet het mogelijk zijn de uitvoering flexibel in te richten zonder het ontwikkelingsbeeld voor de lange termijn geweld aan te doen. Zo kan een evenwicht worden gevonden tussen continuïteit en zekerheid aan de ene kant en flexibiliteit aan de andere kant. De omgevingsvisie voor de lange termijn voorziet in het eerste, de (multi)sectorale programma's leggen het accent op het tweede.'
'Dit wil uitdrukkelijk niet zeggen dat een sectoraal programma geen strategische elementen en een omgevingsvisie geen uitvoeringsgerichte elementen kan bevatten. Wel ligt het voor de hand dat een programma bijdraagt aan het in de omgevingsvisie opgenomen integrale ontwikkelingsperspectief.'