Bijlage 5
Prioriteiten, Afwegingsprincipes en Voorkeursvolgorde verstedelijking in de Nationale Omgevingsvisie

Prioriteiten

1. Ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie
2. Duurzaam economisch groeipotentieel
3. Sterke en gezonde steden en regio's
4. Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied

Afwegingsprincipes

1. Combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies;
2. Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal;
3. Afwentelen wordt voorkomen.

Samenwerken

1. We werken als één overheid, samen met de samenleving;
2. We stellen de opgave(n) centraal;
3. We werken gebiedsgericht;
4. We werken permanent en adaptief aan de opgaven.

4. Richting geven op prioriteiten

Afwegingsprincipe 1 Combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies

Met de NOVI zoeken we naar maximale combinatiemogelijkheden tussen functies, gericht op een efficiënt en zorgvuldig gebruik van onze ruimte. Tegelijkertijd willen we de kwaliteit van de leefomgeving en de identiteit van Nederland versterken. Dit vraagt om meer inventiviteit en creativiteit, zowel in de boven- en ondergrond als op en onder water en in het luchtruim. Het gaat om combineren, intensiveren en transformeren. We hebben in Nederland plannen nodig, die vanuit een meer geïntegreerde benadering tot stand komen. Plannen, waarin direct vanaf het begin meerdere belangen worden meegenomen en boven- en ondergrond in samenhang worden bekeken. Deze plannen voegen meer waarde toe aan onze leefomgeving dan enkelvoudige, sectorale plannen, wat tot nieuwe verdienmodellen kan leiden. Al komt het ook voor dat integratie ongewenst of onnodig is. Dit moet dan aannemelijk worden gemaakt. Dit afwegingsprincipe kan als volgt gehanteerd worden:

I. Zoek naar functionele synergie als basis voor het mengen van functies in de leefomgeving. Voorbeelden zijn natuur en landbouw in veenweidelandschappen, wonen en zonne-energie, natuur en wonen in nieuwe buitenplaatsen en landgoederen. Voor de

fysieke leefomgeving geldt in dit geval een ‘dubbele doelstelling’ die wordt opgenomen in het omgevingsplan.

II. Als menging niet mogelijk is vanwege een dominerend belang of dominerende functie, zoek dan naar gemeenschappelijke belangen en manieren om andere functies te ‘koppelen’ aan de dominerende functie. In het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid bijvoorbeeld, waarin het draait het om een efficiënte, productieve landbouw, kan ook aandacht worden besteed aan het beheer van landschapselementen.

III. Als mengen noch meekoppelen haalbaar zijn, is er sprake van conflicterende belangen. In dat geval is scheiding van functies noodzakelijk voor een bestendig verdienmodel (bijvoorbeeld van de landbouw) of het voorkomen van ongewenste externe effecten (bv bij vestiging van zware industrie). Zorg in dat geval voor landschappelijke inpassing en/of bronmaatregelen.

Afwegingsprincipe 2 Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal

Wat de optimale balans is tussen bescherming en ontwikkeling, tussen concurrentiekracht en leefbaarheid, verschilt van gebied tot gebied. Sommige opgaven en belangen wegen in het ene gebied zwaarder dan in het andere. De waardering van het bestaande en de invloed van mogelijke veranderingen kunnen van plek tot plek anders worden ervaren. Bij de inpassing van nieuwe functies moet rekening gehouden worden met de kwaliteit van bodem, water, lucht, cultureel erfgoed en natuur. De aanwezige en door bewoners en gebruikers beleefde kwaliteiten en ontwikkelingsmogelijkheden zijn overal anders. Dit moet doorwerken in de aanpak van opgaven in ieder specifiek gebied. In het verleden is te veel gedacht vanuit één benaderingswijze overal in Nederland. Met de NOVI willen we expliciet onderscheid maken tussen gebieden. Zowel in ontwikkeling (economische clusters vragen bijvoorbeeld een andere aanpak dan natuurgebieden) als in bescherming (waar Nederland onder de zeespiegel ligt weegt waterveiligheid zwaar). De beleefde (cultuurhistorische) identiteit en mogelijkheden van een gebied en de waardering van eigenschappen van streek, landschap, stad of dorp moeten steeds doorwegen in de te maken keuzes. Toepassing van dit principe vraagt – waar dat nog niet is gebeurd – om gezamenlijke uitwerking van de gebiedsgerichte unieke landschappelijke en stedelijke kwaliteiten en onderliggende waarden. Provincies, waterschappen en gemeenten leggen deze kwaliteiten en waarden vast in beleid en regelgeving.

Afwegingsprincipe 3 Afwentelen wordt voorkomen

Het is van belang dat onze leefomgeving zoveel mogelijk voorziet in mogelijkheden en behoeften van de huidige generatie inwoners, zonder dat dit ten koste gaat van die van toekomstige generaties. Afwentelen naar tijd moeten we daarom voorkomen. Hetzelfde geldt voor afwentelen naar plaats. Bij ingrepen in het ene gebied moeten negatieve effecten op andere gebieden en wie daar leven en werken zoveel als mogelijk worden voorkomen. Cumulatie van problemen in wijken en gebieden wordt voorkomen, evenals afwenteling op bodem en water, bijvoorbeeld door het hanteren van de lagenbenadering. ‘Vermeden gebruik’ (besparen) of, als dat niet kan, efficiënter gebruik van de fysieke leefomgeving helpen daarbij. Maatregelen moeten in de eerste plaats gericht zijn op het voorkomen van veiligheidsrisico’s, (gezondheids)schade en verontreiniging, boven het naderhand herstellen van schade (preventie- en voorzorgsbeginsel). Lusten en lasten van maatregelen moeten niet onevenredig worden verdeeld, dan wel dat wie nadeel ondervindt minimaal daarvoor wordt gecompenseerd. Bestrijding van vervuiling vindt bij voorkeur aan de bron plaats en in de

besluitvorming wordt de cumulatie van risico's voor mens en milieu meegenomen. Toepassing van dit principe betekent minimaal het borgen van de diverse milieunormen, terwijl het streven gericht is op permanente verbetering, ook wanneer die normen zijn gehaald, met als doel om negatieve omgevingseffecten op onze gezondheid en milieu naar een verwaarloosbaar laag niveau te brengen. Een brongerichte aanpak is uitgangspunt.

Toepassing van de principes beogen Nederland omgevingsinclusief te ontwikkelen. Belangrijke transities voor de fysieke leefomgeving geven Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten zodanig vorm dat ze bijdragen aan de omgevingskwaliteit in de vorm van verbetering van bestaande en/of toevoeging van nieuwe kwaliteiten (landelijk en/of stedelijk). Afhankelijk van plan en plek kan dit bijvoorbeeld tot natuurinclusieve stedelijke herontwikkeling of tot energielandschappen leiden. Het onderlinge gewicht van de drie afwegingsprincipes kan per afweging verschillen omdat keuzes in hun aard, gebiedsomvang en locatie kunnen verschillen. Zo zal bijvoorbeeld in kwetsbare natuurgebieden het combineren van functies minder prominent zijn in de afweging dan in hoogstedelijke gebieden. Toepassing van de lagenbenadering bij de planvorming kan daarbij een instrument zijn om gebiedsgericht afwenteling op bodem en water te voorkomen. Het Rijk zal bij de uitvoering van de NOVI en afwegingen tussen belangen in programma's en gebieden opgave- en gebiedsgericht zichtbaar maken hoe de omgevingsinclusieve benadering en de afwegingsprincipes benut worden. In de uitvoeringsagenda is opgenomen hoe uitvoerende rijkspartijen de principes mee zullen nemen en is een onderzoeks- en ontwerpprogramma/handreiking omgevingsinclusief ontwikkelen aangekondigd. In de Samenwerkingsafspraken wordt met de medeoverheden afgesproken hoe afwegingsprincipes in de decentrale aanpak worden vertaald en hoe overheden daarin samenwerken. Indien de ontwikkelingen in de leefomgeving daartoe aanleiding geeft kan aanvullend meer sturend instrumentarium uit de Omgevingswet (zoals instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving, projectbesluiten en instructiebesluiten) worden ingezet.

Voorkeursvolgorde verstedelijking

(NOVI, p. 116 – 117)

Het Rijk zet bij de invulling van de integrale verstedelijkingsstrategieën op regionale schaal in op de volgende voorkeursvolgorde voor de ontwikkeling van nieuwe woon- en werklocaties.

Keuzes voor verstedelijking: voorkeursvolgorde

- Op basis van de nationaal afgesproken uitgangspunten bepalen de decentrale overheden (en in voorkomende gevallen ook het Rijk) de woningbehoefte voor de regio voor de kortere en de lange termijn (qua betaalbaarheid, woonmilieus en type woningen). De woningbehoeften van de gemeenten en de regio passen daarbij binnen de provinciale behoefte (en de provinciale behoeften passen in de nationale behoefte). Dit geldt ook voor de gewenste ruimte voor bedrijventerreinen en kantoren (zie beleidskeuze 2.7).
- Er wordt regionaal tijdig voldoende plancapaciteit ontwikkeld zodat kan worden voorzien in de behoefte op korte termijn (10 jaar) en op lange termijn (30 jaar). Voorkeurslocaties en eventuele aanvullende locaties om in de planningsperiode aan de behoefte te voldoen, worden zo nodig gelijktijdig in beeld gebracht en ontwikkeld. De inzet is om tijdig in de

behoefte te voorzien én kwaliteit te realiseren. Het uitgangspunt is het aanhouden van een plancapaciteit van 130 procent van de woningbehoefte in 2030. Tevens moet de ontwikkeling van locaties steeds samengaan met een goede betaalbaarheid (zowel van de overheidsinvestering als van de te realiseren woningen).

- Bij het ontwikkelen van nieuwe woon- en werklocaties wordt ingezet op een goede ruimtelijke indeling van de regio die onnodige mobiliteitsstromen van personen- (onder meer woonwerkverkeer) en goederenvervoer voorkomt en wordt rekening gehouden met de verschillen in de vraag binnen de regio (bijvoorbeeld voorkeur voor de centrum-stad).
- Binnensteden en gebieden nabij en rondom OV-knooppunten worden optimaal benut als geconcentreerde woon- en werklocaties met een hoge bebouwingsdichtheid gekoppeld aan een goede ontsluiting. Bebouwingstypen die daarbij niet passen, zoals grondgebonden woningen, worden elders in het stedelijk gebied gerealiseerd. De selectie van locaties is gericht op de locaties die het beste scoren uit oogpunt van nabijheid ofwel goede aansluiting op het (bestaande of door te ontwikkelen) (OV-)netwerk.
- De behoefte aan ruimte voor wonen, werken en voorzieningen wordt bij voorkeur geaccommodeerd binnen bestaand stedelijk gebied. Per regio moet worden gekwantificeerd wat binnen bestaand stedelijk gebied kan worden geaccommodeerd. Accommodatie binnen bestaand stedelijk gebied vindt plaats binnen de kaders van de wet- en regelgeving voor luchtkwaliteit, geluid, geur en omgevingsveiligheid.
- Waar binnenstedelijke accommodatie niet mogelijk is, gelet op de gevraagde segmenten en de omvang van de behoefte, de kaders van wet- en regelgeving of de kwaliteit en aantrekkingskracht van de stad en stedelijke regio als geheel, worden (aanvullend) verstedelijkingslocaties grenzend aan het bestaand stedelijk gebied gekozen. Ook hier is zorgvuldige afweging ten opzichte van andere belangen en koppeling aan goede (OV-)-bereikbaarheid een vereiste.
- Als ook daarmee nog onvoldoende capaciteit ontstaat, worden ook locaties elders in de stedelijke regio/agglomeratie gekozen. Locaties binnen de bebouwing respectievelijk direct aansluitend op de bebouwing hebben, vanuit zorgvuldig ruimtegebruik, ook hier de voorkeur. Het kan echter in bepaalde regio's noodzakelijk zijn ook andere plekken in beeld te hebben. Nieuwe locaties moeten goed worden afgewogen tegen andere belangen ter plaatse en worden gekoppeld aan een goede (OV-)bereikbaarheid.

Van belang is per regio direct, gezamenlijk en in samenhang in beeld te brengen, wat de ruimtelijke en financiële mogelijkheden zijn en welke concrete acties moeten worden ondernomen op alle bovengenoemde onderdelen. Dit moet op een dusdanige wijze gebeuren dat het niet ten koste gaat van moeilijkere binnenstedelijke transformaties, en dat te gemakkelijk gekozen wordt voor buitenstedelijke uitleglocaties. Zo worden bestaande locaties en de bestaande ontsluiting optimaal benut.

- Bedrijventerreinen voor bedrijven met een zeer groot ruimtebeslag, zoals grote opslag- en distributiecentra, worden ontwikkeld buiten bestaand stedelijk gebied aan de hoofdinfrastructuur voor weg- en railvervoer en/of vervoer over water.

- Bij de ontwikkeling van nieuwe verstedelijkingslocaties (zowel binnen als buiten bestaand stedelijk gebied) worden de mogelijkheden benut voor:
    - productie en gebruik van duurzame energie (aansluiting warmtenetten/benutten geothermie en restwarmte);

- aanpassing aan klimaatverandering (tegengaan hittestress en voldoende wateropvang) door onder meer meer groen. Ongunstige locaties voor waterhuishouding of bodemdaling (bijvoorbeeld in diepe polders of op slappe grond) worden vermeden of het effect daarvan wordt gemitigeerd;
- behoud en versterking van natuur- en cultuurwaarden in de leefomgeving (vergroting biodiversiteit, voldoende natuur en ontwikkeling erfgoedwaarden en eigenheid van gebieden);
- bijdragen aan de transformatie van verouderde gebieden;
- verbetering van het regionaal economisch perspectief en het vestigingsklimaat;
- het implementeren van slimme (technologische) oplossingen voor het stedelijk beheer en slim ruimtegebruik.

Deze volgorde is ook van toepassing als groei in niet-stedelijk gebied moet plaatsvinden. In dat geval moet stedelijk gebied worden gelezen als bestaand bebouwd gebied.

Het Rijk werkt samen met de medeoverheden de integrale strategie en deze voorkeursvolgorde uit in het Programma Verstedelijking en Wonen, om te komen tot een afgestemde aanpak. In dit kader wordt ook bezien of en op welke wijze deze strategie en volgorde (of onderdelen daarvan) in een instructieregel moeten worden opgenomen