Samenwerkingsafspraken Nationale Omgevingsvisie

Inleiding

Voor u liggen de samenwerkingsafspraken voor de uitvoering van de Nationale Omgevingsvisie. Het zijn afspraken tussen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW) en het Rijk om elkaar in de uitvoering in de fysieke leefomgeving te versterken.

Nederland staat voor grote uitdagingen die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving: ons klimaat verandert, steden groeien en we werken toe naar een duurzame en circulaire economie. Deze opgaven zijn nauw met elkaar verweven en vragen meer nog dan voorheen een integrale manier van werken waarmee keuzes voor de leefomgeving sneller en meer in samenhang kunnen worden gemaakt. Onze ruimte is namelijk een schaars goed. De fysieke leefomgeving is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle overheden. Gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk moeten daarom als één overheid optrekken zodat we de verschillende belangen kunnen afwegen en tot de meest optimale keuzes kunnen komen. Over deze interbestuurlijke samenwerking zijn al afspraken gemaakt in de Code interbestuurlijke verhoudingen, het Interbestuurlijk Programma (IBP) en in sectorale akkoorden en samenwerkingsafspraken zoals bestuursakkoord water, klimaatakkoord, het bestuursakkoord klimaatadaptatie, bestuursakkoord 'zero emissie regionaal openbaar vervoer per bus' en de samenwerkingsafspraken 'naar een vitaal platteland'. Deze afspraken respecteren we en blijven van kracht. Maar om de beoogde integraliteit en samenhang te bereiken in de fysieke leefomgeving is meer nodig.

De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) beschrijft urgente opgaven waar Nederland nu of in de toekomst mee te maken krijgt. Deze opgaven zijn ook de opgaven van medeoverheden en moeten in onderlinge samenhang, vanuit een gezamenlijke visie, worden opgepakt. Deze samenhangende, gebiedsgerichte en bestuurlijk grensoverschrijdende aanpak vraagt om vernieuwende werkwijzen en samenwerkingsarrangementen. We werken daarom samen als één overheid om de transitieopgaven in

de NOVI gezamenlijk uit te voeren, waarop partijen vanuit ieders rol een bijdrage leveren aan een duurzaam perspectief voor onze leefomgeving.

Het doel van deze samenwerkingsafspraken is tweeledig. Ten eerste werken wij als overheden met deze afspraken doelmatig en doeltreffend aan de opgaven, doelen, ambities en nationale belangen en uit de NOVI.
Ten tweede maken wij afspraken over hoe we gezamenlijk vanuit gedachtegoed Omgevingswet, de afwegingsprincipes en voorkeursvolgordes uit de NOVI werken aan de opgaven uit de NOVI. Daarbij moeten we als overheden elkaar in staat stellen om onze bijdragen te leveren en elkaar aanspreken op elkaars prestaties. Hieronder vallen zaken als ondersteunende regelgeving en andere middelen, waarbij we elkaar bij de ontwikkeling hiervan betrekken.

Dit vraagt een goed proces. Dat gaat niet altijd in één keer perfect. Daarom is het belangrijk om expliciet elkaar aan te spreken als we van mening zijn dat we niet samenwerken als één overheid. Door reflectie kunnen we gezamenlijk leren. Gaandeweg moet het draagvlak ontstaan bij alle partijen – én de verschillende lagen daarbinnen – om werkelijk als één overheid te werken. Op die manier kunnen we de transities versnellen en een duurzaam perspectief voor onze leefomgeving bieden.

Uitgangspunten vanuit de NOVI
Als gezamenlijke overheden erkennen we de onderstaande uitgangspunten van de NOVI. We voelen ons gezamenlijk verantwoordelijk om uitvoering te geven aan de opgaven van NOVI, verwoord in doelen, ambities, prioriteiten en nationale belangen, rekening houdend met ieders rol en eigen verantwoordelijkheid.

*De **doelen en ambities** van de NOVI:*
De NOVI is een kerninstrument van de Omgevingswet. Met de NOVI zetten we een proces in gang waarmee we keuzes voor onze leefomgeving sneller en meer in samenhang kunnen maken. Zo bouwen we samen aan een mooier en sterker, gezonder en duurzamer Nederland.

*De **vier prioriteiten** van de NOVI:*
1. Klimaatadaptatie en energietransitie
2. Duurzaam economisch groeipotentieel
3. Sterke en gezonde steden en regio's
4. Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijke gebied

*De **nationale belangen** zoals benoemd in de NOVI:*
1. Bevorderen van een duurzame ontwikkeling van Nederland als geheel en van alle onderdelen van de fysieke leefomgeving.
2. Realiseren van een goede leefomgevingskwaliteit.
3. Waarborgen en versterken van grensoverschrijdende en internationale relaties.
4. Waarborgen en bevorderen van een gezonde en veilige fysieke leefomgeving.
5. Zorg dragen voor een woningvoorraad die aansluit op de woonbehoeften.
6. Waarborgen en realiseren van een veilig, robuust en duurzaam mobiliteitssysteem.
7. In stand houden en ontwikkelen van de hoofdinfrastructuur voor mobiliteit.
8. Waarborgen van een goede toegankelijkheid van de leefomgeving.
9. Zorgdragen voor nationale veiligheid en ruimte bieden voor militaire activiteiten.
10. Beperken van klimaatverandering.
11. Een betrouwbare, betaalbare en veilige energievoorziening, die in 2050 CO2-arm is, en de daarbij benodigde hoofdinfrastructuur.
12. Waarborgen van de hoofdinfrastructuur voor transport van stoffen via (buis)leidingen.
13. Realiseren van een toekomstbestendige, circulaire economie.
14. Waarborgen van de waterveiligheid en de klimaatbestendigheid (inclusief vitale infrastructuur voor water en mobiliteit).
15. Waarborgen van een goede waterkwaliteit, duurzame drinkwatervoorziening en voldoende beschikbaarheid van zoetwater.
16. Waarborgen en versterken van een aantrekkelijk ruimtelijk-economisch vestigingsklimaat.

17. Realiseren en behouden van een kwalitatief hoogwaardige digitale connectiviteit.
18. Ontwikkelen van een duurzame landbouw voor voedsel en agroproductie.
19. Behouden en versterken van cultureel erfgoed en landschappelijke en natuurlijke kwaliteiten van (inter)nationaal belang.
20. Verbeteren en beschermen van de biodiversiteit.
21. Ontwikkelen van een duurzame visserij.

*Daarnaast is er in het bijzonder aandacht voor de in **de MER genoemde kwetsbaarheden** in de fysieke leefomgeving:*
- Gezondheid
- Natuurlijke systemen (bv bodem, ondergrond, water, lucht)
- Natuur (bv biodiversiteit, natuurgebieden, habitats)
- Landschap en openbare ruimte (bv waardevolle landschappen, erfgoed)

Richtinggevende kaders voor uitwerking en uitvoering

We werken vanuit het ***gedachtengoed van de Omgevingswet*** waar we rekening houden met elkaars taak- en bevoegdheidsuitoefening en het subsidiariteitsbeginsel. Dit samen met de in de wet vastgelegde taken en uitoefening van bevoegdheden van alle bestuursorganen bepaalt ieders rol en verantwoordelijkheid voor de zorg van de fysieke leefomgeving.

Als gezamenlijke overheden spreken we af dat we de opgaven doelmatig en doeltreffend aanpakken gebaseerd op de beleidsmatige keuzes in de gemeentelijke, provinciale en nationale omgevingsvisies rekening houdend met onderstaande afwegingsprincipes en voorkeursvolgordes uit de NOVI, die door het kabinet is vastgesteld:

*De drie **afwegingsprincipes** uit de NOVI:*
1. Combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies
2. Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal
3. Afwentelen wordt voorkomen

*De in de NOVI aangegeven **voorkeursvolgordes**:*
- voor energie (besparen, wind, zon, warmte)
- voor verstedelijking
- voor grootschalige logistieke functies (distributiecentra) en datacentra
- voor regionaal waterbeheer

Naast al bestuurlijk afgesproken voorkeurvolgordes als:
- Voorkomen van overstromingen, preventie - beperken van gevolgen van overstromen door een waterrobuuste ruimtelijke inrichting - crisisbeheersing (voor meerlaagsveiligheid)
- Vasthouden-bergen-afvoeren (voor wateroverlast)
- Schoonhouden, scheiden, zuiveren (voor waterkwaliteit)

De voorkeursvolgordes in de NOVI ondersteunen en versterken met hun ordenende werking de samenhangende afwegingen tussen beleid, regelgeving en besluitvorming, waarbij gemotiveerd kan worden afgeweken van de voorkeursvolgordes. Bij toepassen van de voorkeursvolgordes is het van belang aandacht te hebben voor het juiste schaalniveau. Sommige voorkeursvolgordes werken effectiever op een landelijk schaalniveau, andere beter op het regionale schaalniveau. Dit draagt bij aan de juiste locatiekeuzes, waar vooral gemeenten en in mindere mate provincies het voortouw hebben, in het stelsel van de Omgevingswet.

We werken aan gezamenlijke ***ontwikkeling en inzet van instrumentarium****:*
In de uitvoeringsagenda NOVI wordt aangegeven hoe we gezamenlijk werken aan de opgaven en beleidskeuzes in de NOVI, wie daarin het voortouw neemt en welke instrumenten we daarvoor inzetten.
Instrumentontwikkeling voor de fysieke leefomgeving vindt in gezamenlijkheid plaats, waarbij medeoverheden vanaf het begin betrokken zijn.

- In de Uitvoeringsagenda NOVI staat het instrumentarium waarmee we de uitvoering van de NOVI starten. We zetten het instrumentarium van de Omgevingswet in, houden indien nodig bestaande instrumenten tegen het licht en ontwikkelen daar waar nodig gezamenlijk instrumenten die bijdragen aan de transitieopgaven van de NOVI.
- We zetten een informeel dynamisch NOVI-netwerk op met een toegankelijk loket. Daarin bespreken we aan de hand van de praktijkervaringen de samenhang tussen instrumenten (wat mist er aan ondersteunende instrumenten, waar werken instrumenten elkaar tegen of hebben een belemmerende werking danwel ongewenste neveneffecten?). Jaarlijks evalueren we de uitvoeringspraktijk en onderzoeken knelpunten; daaruit volgen mogelijk voorstellen voor het aanpassen van instrumentarium. Dit is onderdeel van de NOVI-cyclus, en de bijbehorende voortgangsbrief.
  Met dit netwerk reflecteren we ook op de samenwerking en onvoorziene ontwikkelingen, mede op basis van de uitkomsten monitor NOVI. Een onderdeel hiervan is twee keer per jaar een informeel (bestuurlijk) gesprek, in navolging van BAR NOVI.
- We richten financiële middelen van de verschillende bestuurslagen zodat deze binnen de wettelijke kaders opgavegericht ingezet kunnen worden. We zorgen dat de verschillende instrumenten en budgetten elkaar niet in de weg zitten, maar elkaar versterken en indien mogelijk samen te voegen in de regio. We zoeken continu naar mogelijkheden om dit verder te ontwikkelen.
- We geven samen invulling aan de Omgevingsagenda's en Gebiedsagenda's grote wateren als schakel tussen visies (NOVI, POVI's, GOVI's) en uitvoeringsprogramma's om daarmee de uitvoeringskracht te vergroten en meer samenhang/prioritering in de uitvoering van de ambities te kunnen realiseren. Rijksbetrokkenheid bestaat uit alle bij de fysieke leefomgeving betrokken departementen (in elk geval de kerndepartementen BZK, EZK, I&W, LNV, OCW, VWS en DEF). We spannen ons gezamenlijk in om waar relevant bij de totstandkoming ook overheden over de landgrens te betrekken.
- We ontwikkelen voor urgente opgaven gezamenlijk een interbestuurlijke aanpak, waarin Rijk en betrokken overheden regionaal samenwerken. Dit biedt de mogelijkheid om met betrokken partners te komen tot een integrale afweging in een gebied waar meerdere complexen opgaven spelen. Hiermee wordt tevens de samenwerking vormgegeven, verbeterd, gestroomlijnd en wordt daarmee bijgedragen aan resultaten. Noodzakelijk hierbij is de samenwerking tussen het Rijk en de regio en het verder denken dan bestaande kaders, met toegevoegde waarden ten opzichte van de huidige inzet én met een duidelijke schakel naar (c.q. zicht op) concrete uitvoering. We geven zo ook samen invulling aan de NOVI-gebieden.

Spelregels

Bij de uitvoering van de opgaven uit de NOVI zetten we met betrekking tot onze samenwerking de volgende uitgangspunten centraal:

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

Aansluitend op bovenstaande uitgangspunten, maken we de volgende afspraken:

1. De vier overheden hanteren gelijkwaardig partnerschap als basis voor samenwerking, waarbij iedere partij vanuit de eigen expertise, verantwoordelijkheid en mogelijkheid bijdraagt. Voor bedrijven, inwoners en maatschappelijke organisaties werken we samen als één overheid zodat we een betrouwbare partner zijn.
2. Een samenwerkingsproces met gelijkwaardig partnerschap vraagt van partijen een bepaalde de wijze waarop we met elkaar omgaan. Onderdelen van dit proces zijn minimaal de volgende:
   - **Start met alle betrokken partijen**: We betrekken elkaar voortijdig bij beleidsvorming, belangrijke ontwikkelingen door met elkaar aan tafel te gaan. We delen beleidsnotities en aanverwante stukken in een vroeg stadium;
   - **Gezamenlijke spelregels**: In een opgave bepalen we, met inachtneming van de Code interbestuurlijke verhoudingen, specifieke passende spelregels met elkaar (zoals wie welke rol heeft, welke overlegstructuur, wie regie heeft, hoe we reflecteren en hoe we elkaar aanspreken, maar ook zachtere afspraken kan). Dan ontstaat een setting, waarbinnen je gezamenlijk kunt acteren, leren en reflecteren om zo gezamenlijk de samenwerking te verbeteren;
   - **Zorg voor compleet beeld:** Breng alle facetten van de opgave in beeld. Hierbij zijn we duidelijk over ons eigen belang en maken dit inzichtelijk. We verdiepen ons in andermans belangen.
   - **Focus op de essentie:** We zoeken altijd naar onze gezamenlijke belangen en stellen die opgave centraal;
   - **Verbinden en verrijken**: We werken in co-creatie waar mogelijk; verbinden en verrijken opgaven en oplossingen om maatschappelijke impact te maken;
   - **Ruimte voor ieders bijdrage:** We trekken gezamenlijk op om transities mogelijk te maken waarbij ieders inzet, ieders rol en ieders verantwoordelijkheid evenveel van belang is. Met het oog op het versnellen van het besluitvormingsproces proberen we zo veel mogelijk de afzonderlijke agenda's te synchroniseren, passend bij de opgave;

3. We spreken elkaar rechtstreeks aan op prestaties, het nakomen van afspraken en deze spelregels. Dit biedt ook de mogelijkheid om bij meningsverschillen snel met elkaar om tafel te zitten ook om verdere escalatie middels inzet juridisch instrumentarium zoveel mogelijk te voorkomen;
   Indien één van de partijen vindt dat ondanks rechtstreeks aanspreken niet conform deze samenwerkingsafspraken wordt gewerkt, kan deze partij een niveau opschalen om gezamenlijk informeel te reflecteren op het proces om zo de samenwerking vlot te trekken. Hierbij worden inhoudelijke knelpunten ongemoeid gelaten.
4. Een belangrijk onderdeel van gelijkwaardig partnerschap is houding en gedrag. We zien dat daaraan gewerkt en mee geoefend moet worden. In de samenwerkingsprocessen organiseren we dit leren expliciet door continue reflectie in te bouwen. Zo kunnen we patronen signaleren en doorbreken. Daarmee creëren we gezamenlijk een setting voor samenwerking waarin we elkaar kunnen coachen, waarbij we begrip voor elkaar hebben en waar we ons kwetsbaar op kunnen stellen. Zo ontstaat vertrouwen.

Overlegstructuur

Het vergt goede afstemming en regelmatig overleg tussen Rijk en medeoverheden om de uitgangspunten die we gezamenlijk onderschrijven tot uitvoering te brengen.

Hiervoor maken we in eerste instantie gebruik van reeds bestaande Bestuurlijke Overleggen (BOWRO). Deze Bestuurlijke Overleggen vinden vier tot vijf keer per jaar plaats. Om de gelijkwaardigheid van de verschillende overheden te benadrukken kan iedereen onderwerpen agenderen en eventueel agenderen. Ook vindt eenmaal per jaar het Bestuurlijk Overleg Leefomgeving plaats op landsdelig niveau. Daarnaast blijven andere reeds bestaande thematische en gebiedsspecifieke bestuurlijke overleggen regelmatig plaatsvinden.

Ten tweede maken we gebruik van het cyclisch proces van de NOVI om regelmatig de vinger aan de pols te houden en stil te staan bij de voortgang van de transitieopgaven en de gezamenlijke inzet hierbij.

Met betrekking tot het cyclisch proces van de NOVI maken we gebruik van de jaarlijkse NOVI-conferentie en de tweejaarlijkse monitor. De jaarlijkse NOVI-conferentie vormt een moment om stil te staan bij en gezamenlijk te bekijken hoe de samenwerking verloopt tussen de verschillende overheden. Wat gaat goed en op welke gebieden liggen nog aandachtspunten? Verder is in het cyclische proces van de NOVI een tweejaarlijkse effectenmonitor opgenomen. Deze monitor brengt de voortgang van de verschillende transitieopgaven in beeld. Met behulp van deze monitor kan gezamenlijk worden bezien hoe de samenwerking verloopt en waar eventueel meer aandacht nodig is.

Regierol Rijk

In de NOVI maakt het Rijk nationale keuzes en geeft een richtinggevend kader voor het maken van decentrale keuzes. Het Rijk hanteert de afwegingsprincipes, voorkeursvolgorden en strategieën uit de NOVI. De NOVI bindt het Rijk; voor de door- en uitwerking is nader instrumentarium nodig. Dat doet het Rijk op verschillende, elkaar aanvullende wijzen. De NOVI geeft aan dat indien voor de door- en uitwerking van een beleidskeuze aanvullende sturing nodig is, deze bij voorkeur plaatsvindt door gericht samen te werken en te faciliteren.

Samenwerken als één overheid vraagt extra duiding omtrent de regierol die het Rijk ook heeft. Gemeenten, provincies en waterschappen zijn als eerste verantwoordelijk voor de leefomgeving. Het Rijk maakt dit mogelijk door:

- richting van ontwikkeling & ruimte voor eigen afwegingen te geven;
- hierin te ondersteunen;
- samen te werken;
- te sturen (eigen projecten, aanwijzen/uitsluiten gebieden, normstelling, instructie regels), Bij de nationale belangen zorgt het Rijk dat alle partijen die een verantwoordelijkheid hierin hebben, in staat zijn hun rol in te vullen. De hierbij gevraagde regierol van het Rijk wordt ingevuld met:
  - nationale keuzes voor de ontwikkelrichting (NOVI);
  - kader voor andere overheden waarbinnen zij hun keuzes kunnen maken; dit zijn de afwegingsprincipes, voorkeursvolgorden en strategieën (NOVI).
    Het Rijk geeft ruimte om af te wijken, indien gemotiveerd kan worden dat een afwijkende keuze beter bijdraagt aan de lokale en nationale opgaven.

Daarnaast is er per nationale keuze een mix van instrumenten, waarbij ook eerder genoemde volgorde geldt:

- de instrumenten geven richting en ruimte;
- waar nodig zal het Rijk met specifieke inzet ondersteunen (bv middelen of aanpassen regelgeving);
- indien meer sturing nodig is, wordt het Rijk samenwerkingspartner in de regio;
- indien nodig en effectief, zal aanvullende wet- en regelgeving ingezet worden.

Via de NOVI-cyclus wordt gemeten of de gekozen mix van maatregelen/instrumenten tot voldoende voortgang leidt. Indien nodig wordt de mix van maatregelen/instrumenten aangepast, zodat partijen beter in staat zijn de doelen te bereiken.

Den Haag; 03 maart 2021

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
mede namens de ministers van Infrastructuur en Waterstaat, Economische Zaken en Klimaat, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, voor Medische Zorg en Sport, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, en de staatssecretarissen van IenW, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Defensie

Drs. K.H. Ollongren

Voorzitter van de Unie van Waterschappen

Drs. R.A.M. van der Sande

Interprovinciaal Overleg IPO,
Voorzitter Bestuurlijke Adviescommissie ROWW en lid IPO-bestuur

H.P. van Essen

Vereniging Nederlandse Gemeenten VNG,
Voorzitter van de VNG commissie Ruimte, Wonen en Mobiliteit

H. Tiemens