

Aan de leden**Datum**

7 december 2022

Kenmerk

TLE/U202200824

Lbr. 22/065

Telefoonnummer

070 373 8393

Bijlage(n)

1

Onderwerp

Ledenbrief Nationale programma's NOVEX, Woningbouw, Water en Bodem Sturend en Landelijk gebied

Geachte leden van college en gemeenteraad,

De ruimte in Nederland staat onder druk vanwege de optelsom van vele ontwikkelingen, zoals bevolkingsgroei, klimaatverandering, de energietransitie en economische ontwikkeling. Dat terwijl de draagkracht van de natuur en het water- en bodemsysteem haar grenzen bereikt. Meerdere departementen van het rijk acteren nu door beleidslijnen uit te schrijven over stikstof, landelijk gebied, water en bodem. Dit is gebeurd in een zestal brieven aan de Kamer op vrijdag 25 november. En eerder al presenteerde het rijk een programma Woningbouw en een programma NOVEX. Het rijk legt in deze verschillende beleidslijnen verbindingen tussen thema's en bekrachtigt te willen werken vanuit regionale gebiedsprocessen. Momenteel worden hierover afspraken gemaakt op landelijk en provinciaal niveau. Deze afspraken hebben impact op lokaal niveau. Dit vraagt inzet van u en van ons.

In deze ledenbrief informeren we u daarover. We gaan daarbij in op:

1. wat er gaat gebeuren vanuit de programma's NOVEX, Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), Water en Bodem Sturend (WBS), en Woningbouw;
2. de gevolgen voor u als gemeente;
3. de VNG-inzet.

Wat gaat er gebeuren?

Programma NOVEX en de ruimtelijke inpassing – ministerie BZK (De Jonge)

De minister voor VRO zal volgens planning op 9 december 2022 een brief sturen aan gedeputeerde staten van alle provincies met het verzoek om te fungeren als regisseur in het ruimtelijk domein. De komende negen maanden krijgen zij opdracht een proces te organiseren waaraan wordt gerefereerd als 'het leggen van de ruimtelijke puzzel'. Dit moet leiden tot provinciale ruimtelijke voorstellen die vervolgens worden vastgelegd in een bestuursakkoord tussen rijk en elke provincie (ruimtelijk arrangement). De input voor dit proces wordt inhoudelijk gevuld met de doelen en normeringen vanuit twintig nationale programma's. Deze zijn samengevat in één startpakket per provincie. Samenhangend hiermee wordt in 16 NOVEX-gebieden gewerkt aan ontwikkelperspectieven.

NPLG en gebiedsprogramma's – ministerie LNV (Van der Wal)

Via het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) wil het rijk opgaven in het landelijk gebied in samenhang oppakken. De provincie maakt een gebiedsprogramma 1.0 dat in juli 2023 gereed moet zijn waarin zij doelen benoemt voor water, klimaat en natuur. Daarin staat hoe ze die doelen gaat bereiken. Voor stikstof kan dat concreter dan voor water en klimaat. De provincie is in de lead en werkt samen met gemeenten, waterschappen en diverse stakeholders. Meekoppelkansen – denk aan sociale en economische gebiedsbelangen die bijdragen aan brede welvaart – kunnen daarin ook worden opgenomen. Het rijk beoordeelt de programma's en stelt uiteindelijk doelen per gebied vast. Daarna zal een gebiedsprogramma 2.0 worden gemaakt waarin er meer tijd is voor het gebiedsproces.

Water en Bodem Sturend – ministerie IenW (Harbers en Heijnen)

In de brief over Water en Bodem Sturend (WBS) wil het rijk via een dertigtal structurerende keuzes water en bodem sturend laten zijn bij ruimtelijke inrichting. Daarbij is het uitgangspunt dat wij ons moeten aanpassen aan wat het water- en bodemsysteem aan kan. Hierin staat ook centraal dat er niet afgewenteld moet worden: niet op de volgende generatie, niet naar andere gebieden/funcities, en niet van privaat naar publiek. Dit heeft ook gevolgen voor het beleid van gemeenten en regio's. Inhoudelijk gaat dit over bijv. verhoging van grondwaterpeilen, verstandige locatiekeuzes (niet meer ontwikkelen in diepste delen van diepe polders en uiterwaarden van grote rivieren), afspraken over bodemkwaliteit en regie in de ondergrond.

In de regio moet WBS toegepast worden via een "pas toe of leg uit"-constructie, bijvoorbeeld via de gebiedsprocessen. Op nationaal niveau zal dit via een uitvoeringsstrategie "interdepartementaal en met de medeoverheden" ontwikkeld worden. Het is nog onduidelijk hoe dit proces er precies uit gaat zien.

Programma Woningbouw – ministerie BZK (De Jonge)

In oktober 2022 zijn voor de periode tot en met 2030 woningbouwafspraken gemaakt tussen de minister voor VRO en provincies, o.b.v. het Programma Woningbouw. Deze programmeringsafspraken worden door provincies, samen met gemeenten, uitgewerkt in regioverband naar 37 regionale woondeals. U bent uitgenodigd om toe te werken naar een tekenmoment met de provincie en de minister voor VRO in de periode van december 2022 tot 1 maart 2023. We adviseren u hierbij rekening te houden met uitvoerbaarheid, waarborgen ten aanzien van randvoorwaarden en de uitgangspunten zoals beschreven in de Kamerbrief Water en

Bodem Sturend. Woondeals kunnen het beste in de context van de ruimtelijke puzzel worden gezien.

Kamerbrieven

Daarnaast heeft het kabinet op 25 november ook de volgende Kamerbrieven verstuurd:

- Het ministerie van LNV (mw. Van der Wal) over een aanpak van piekbelasters door middel van een plusregeling voor vrijwillige beëindiging, en het verbeteren en vereenvoudigen van toestemmingsverlening n.a.v. de Porthos uitspraak van de Raad van State (zie [brief](#));
- Het ministerie van LNV (dhr. Adema) over de [toekomst van de landbouw](#) en een brief over het [bevorderen van innovatie van emissiearme stalsystemen](#);
- Het ministerie van IenW (mw. Heijnen) met een [beleidsreactie](#) op het rapport over verbetering effectiviteit emissiearme stallen.

In bijlage 1 van deze brief wordt dieper ingegaan op de achtergronden, samenhang en doorwerking van de hiervoor genoemde ontwikkelingen.

Wat betekenen de ontwikkelingen voor u?

Bovenstaand overzicht toont dat meerdere departementen apart van elkaar lijnen hebben uitgezet voor verschillende beleidsterreinen. Deze beleidslijnen komen lokaal samen in gebiedsprocessen en moeten hier vertaald worden in een realistische en uitvoerbare aanpak. Uw eigen ruimtelijk beleid en afwegingen zijn cruciale bouwstenen van elk gebiedsproces. We adviseren u om uw beleid proactief in te brengen in de samenwerking uw provincie en/of NOVEX-gebied en hierbij alle benodigde disciplines te betrekken. De VNG adviseert u ook om uw eigen organisatie voor te bereiden op multidisciplinaire samenwerking in gebiedsprocessen, voor zover dit nog niet is opgepakt. Uw betrokkenheid is van belang bij de uitwerking van de nationale programma's, bijvoorbeeld in de woondeals, RES'en, gebiedsprogramma's voor het landelijk gebied. Daarbij is het goed om er alert op te zijn dat u in gezamenlijkheid met andere overheden zoveel mogelijk zorgt voor een gelijk kennisniveau en gezamenlijke databronnen ten behoeve van besluitvorming.

Wij vragen u dus om actief mee te doen in uw eigen regio. Mochten er belemmeringen zijn voor deelname aan het gebiedsproces dan vragen wij u daarover een signaal af te geven bij uw provinciale VNG-afdeling. Zij zullen de signalen verzamelen en delen met de VNG. Uw praktijksignalen zijn essentieel om op landelijk niveau beleidsbeïnvloeding kracht bij te zetten zodat we komen tot een werkbare en effectieve dagelijkse praktijk.

Daarnaast ondernemen wij ook zelf actie om de vinger aan de pols te houden. In het eerste kwartaal van 2023 gaan we met gemeenten van een viertal regio's in gesprek. Zo horen wij hoe het rijksbeleid bij gemeenten landt, wat de impact is op gemeenten en hoe gemeenten praktisch ondersteund kunnen worden bij hun deelname aan de gebiedsprocessen.

De VNG-inzet

De VNG begrijpt de achtergronden van de door het rijk in gang gezette processen. Met name vanwege het erkennen van de noodzaak tot integrale afwegingen van de diversiteit aan

ruimteclaims. Dit hebben we ook onderschreven in [ons recente nieuwsbericht](#) over de brieven¹: lokale inbreng is noodzakelijk voor ruimtelijke keuzes. De door het rijk gekozen procesroute roept echter de vraag op of het gemeentelijk perspectief adequaat aandacht krijgt. Want zonder gemeenten geen uitvoering. Daarom wil de VNG dat in de processen die worden of al zijn gestart nadrukkelijk de volgende punten een plek krijgen.

Werken aan een compleet verhaal

Alle keuzes die nu in de nationale programma's worden gemaakt, moeten uiteindelijk landen in de regio. Het betekent dat de ruimte enorm onder druk komt te staan en dat keuzes regionaal gemaakt moeten worden. Gemeenten moeten weten welke besluiten genomen worden en ervan uit kunnen gaan dat dit in samenhang gebeurt. Dit voorkomt dat gemeenten niet nadien met tegenstrijdigheden of verkeerde verwachtingen een (nieuwe) toekomst opbouwen.

Samenwerking en betrokkenheid gemeenten

De VNG pleit ervoor dat gewerkt wordt als één overheid, waarbij overheden bij de uitvoering naast elkaar staan en elkaar ondersteunen en faciliteren. De VNG vindt het essentieel dat u als gemeenten actief aan de voorkant als volwaardige partner wordt betrokken en dat u met de provincie complementair kunt samenwerken. Gemeenten staan dicht bij hun inwoners en weten wat er leeft en wat zij nodig hebben. En ze staan aan de lat voor uitvoering van (verder) te ontwikkelen plannen, herbestemming en vergunningverlening.

Helderheid en voldoende middelen

Gebiedsprocessen liggen nu soms stil in afwachting van helderheid in beleid en beschikbaarheid van financiële middelen. Voor het landelijk gebied komen uit het Transitiefonds pas in 2024 middelen beschikbaar. De VNG maakt zich daarom al geruime tijd hard om voorfinanciering beschikbaar te stellen voor de uitvoering- en proceskosten van gemeenten. Daarnaast heeft de VNG actief ingezet op voldoende capaciteit (mensen en middelen) en kennis om in de regio goed uitwerking te kunnen geven aan de rijksplannen.

Kennisdeling

Gemeenten moeten op het juiste moment over de juiste kennis en informatie beschikken om een goede invulling te geven aan het aanpakken van de opgaven in de gebiedsprocessen. De VNG faciliteert en stimuleert kennisontwikkeling en -deling met en tussen u als gemeenten, en heeft een aanjaagfunctie op het gebied van kennis en datagedreven werken. De VNG deelt haar kennis onder andere via het VNG forum, thematische webinars en bijeenkomsten van ambtelijke en bestuurlijke netwerken (bijvoorbeeld omtrent het landelijk gebied).

Uitvoeringsondersteuning

De VNG ondersteunt gemeenten om te komen tot een goede uitvoeringspraktijk door o.a. het opstellen van handreikingen. We hebben vanuit de VNG, samen met IPO en UvW [een handreiking](#) geschreven om provincies op weg te helpen met regionale uitwerking in gebiedsprocessen. Het is belangrijk om te weten wat de precieze impact is van de inhoudelijke plannen op de uitvoeringskracht van gemeenten. Dat kan bijvoorbeeld inzichtelijk gemaakt worden met een gezamenlijke uitvoeringsstrategie, op basis waarvan dan voor alle overheden blijkt of de opgave en uitwerking met elkaar in verhouding zijn.

¹ Zie ook [ons nieuwsbericht](#) van 8 juli 2022 over het Programma NOVEX.

Voor de VNG zijn bovenstaande punten leidend in de aanpakken van de genoemde opgaven. Wij brengen dit in via bestuurlijke en ambtelijke overleggen en consultaties bij wet- en regelgeving.

Het samenbrengen van de verschillende opgaven in de gebiedsprocessen zal een ingrijpend proces zijn. We blijven graag nauw met u in contact hierover. De VNG blijft u ook de komende tijd op de hoogte houden van de ontwikkelingen op dit onderwerp. Mocht u daarnaast vragen hebben, neemt u dan vooral contact op met de VNG.

Met vriendelijke groet,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'L' and 'G' followed by a horizontal line.

L.K. Geluk
Algemeen directeur

Bijlage 1

Programma NOVEX: op weg naar ruimtelijke arrangementen

Bij gemeenten komt alles samen. Ambities op verschillende beleidsvelden moeten beschreven worden in een omgevingsvisie en voor de praktische doorwerking worden regels opgesteld in het omgevingsplan. Veel van de opgaven behoeven regionale afstemming. Provincies krijgen de rol om dit te coördineren en knelpunten op te lossen in een provinciaal ruimtelijk voorstel. Dit betreft een proces van analyse, evaluatie en scenariokeuzes voor de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen in de betreffende provincies. Elke provincie zal hierover met het rijk een bestuursakkoord afsluiten. Dit staat beschreven in het [Programma NOVEX](#) (juli 2022). Deze akkoorden kunnen daarna leiden tot o.a. actualisatie van de nationale omgevingsvisie (NOVI), nieuwe of aangepaste nationale ruimtelijke omgevingsprogramma's en/of aanvullende wet- en regelgeving

De processtappen, inhoudelijke afwegingen en doelstellingen voor de 'ruimtelijke arrangementen' worden toegelicht in de stukken van de minister van VRO (het programma NOVEX en het nog te publiceren startpakket). Hierin worden kaders geschetst en spelregels gegeven.

De ruimtelijke arrangementen bestaan in ieder geval uit de volgende onderdelen:

- Kaartbeelden;
- Afspraken over ruimtelijk structurerende keuzes tot en met 2030;
- Uitvoeringsafspraken over inzet instrumenten (en middelen);
- Afspraken over vervolgonderzoeken.

IJkmomenten

In het proces zijn door het rijk drie ijkmomenten ingepland waarop met betrokkenen wordt stilgestaan of het proces loopt zoals het is beoogd te lopen. De periodes waarin dit zal plaatsvinden staan in het Startpakket dat 9 december uitkomt.

1. Bij het eerste ijkmoment wordt door rijk en provincies gekeken naar de scope: een gezamenlijk beeld van de opgaven voor de provincie in relatie tot de uitwerking in de nationale programma's. Er kan dan een koppeling gelegd worden met woondeals.
2. In het tweede ijkmoment wordt door hen gekeken naar de kansen en denkrichtingen om deze te iken met de stand van zaken in de nationale programma's.
3. In het derde ijkmoment is beoogd dat vanuit de hiervoor genoemde denkrichtingen contourvoorstellen op tafel liggen met zicht op het type afspraken voor het ruimtelijk arrangement.

Water en Bodem Sturend

Gemeenten merken nu al de gevolgen als we ons niet aanpassen aan het water- en bodemsysteem: stijging van onderhoudskosten van de openbare ruimte, funderingsschade bij woningen van particulieren, onzekerheid over de beschikbaarheid van voldoende drinkwater op de middellange termijn, wateroverlast bij neerslagpieken, etc. Gelukkig zijn er nog genoeg mogelijkheden om de gevolgen van de ontwikkeling van het Water- en bodemsysteem in goede banen te leiden. In de WBS-brief worden een dertigtal structurerende keuzes gemaakt. We lichten er hier een aantal uit die impact hebben op de gemeentelijke praktijk:

- Het kabinet maakt keuzes door te benoemen dat ze wil bouwen op “verstandige locaties”. Dat betekent indirect ook dat er gebieden uitgesloten gaan worden. We kunnen nu nog niet inschatten welke impact dat in de praktijk heeft.
- De koers van het kabinet is dat er geen bebouwing meer komt in de uiterwaarden voor de gebieden die vallen onder de beleidslijn grote rivieren. Dat heeft consequenties voor de bouwopgave van riviergemeenten.
- Het kabinet wil met dit programma minder afdekking van de bodem, om meer ruimte te geven aan o.a. het veranderend klimaat. De concept Europese Bodemgezondheidswet koerst hier ook op. Dit heeft gevolgen voor de infrastructuur.
- Rijk en gemeenten gaan in gesprek over de regierol in de ondergrond. Bij elke gemeente moet de ondergrond meegenomen worden in de integrale afweging bij toekenning van functies in de ruimtelijke ordening. Eveneens wordt bodem en ondergrond meegenomen in de instrumenten van de Omgevingswet. De VNG vindt het belangrijk dat dit vraagstuk serieus wordt aangepakt en pakt hierin haar rol op door met het rijk in gesprek te gaan over de regie op de drukte in de ondergrond.
- Het kabinet wil toe bewegen naar grondwaterstanden van 20cm tot 40cm onder het maaiveld. Dit moet uitgewerkt worden in de gebiedsprocessen van het NPLG. Het is ook belangrijk om te kijken naar de doorwerking voor de leefbaarheid voor onze inwoners in de stad en in het landelijk gebied. Dat kan behoorlijke impact hebben. Voor grondwater moet het rijk de verschillende belangen en effecten scherper benoemen.

Belang van een uitvoeringsstrategie

Gemeenten concluderen dat voor de structurerende keuzes focus op de uitvoering noodzakelijk is en dan in het bijzonder de samenwerking met medeoverheden. De VNG wil zo snel mogelijk met het ministerie, provincies en waterschappen aan de slag om samen een uitvoeringsstrategie te maken. Wij zien voor ons dat in die uitvoeringsstrategie benoemd wordt welke inzichten nodig zijn om de impact van water en bodem op onze opgaven helder te krijgen. Ook moet er een oplossing komen voor het tekort aan specialisten bij zowel de overheid en de markt. We denken daarbij bijvoorbeeld aan vraagbundeling in de regio, gebruikmaken van elkaars expertise, kantelen van de kennisinstellingen (van nationaal naar deels regionaal). Het gaat om ogenschijnlijk praktische zaken die in de praktijk het verschil kunnen maken tussen een succesvol of een falend gebiedsproces.

Nationaal Programma Landelijk Gebied

Een transitie van het landelijk gebied is nodig om te komen tot toekomstbestendige functies. Daarvoor wordt het Nationaal Programma Landelijk Gebied gestart. Het rijk wil de kwaliteit van onze natuur verbeteren, ons watersysteem robuuster en gezonder maken en toewerken naar een klimaatneutraal landelijk gebied. Hiervoor krijgt het landelijk gebied te maken met ingrijpende opgaven voor natuur (waaronder de stikstofaanpak), water en klimaat. Dit is wettelijk vastgelegd in de Wet Stikstofreductie en Natuurverbetering, de Kaderrichtlijn Water en de Klimaatwet.

Opgaven in samenhang oppakken

De VNG vindt het daarbij van belang dat er voldoende oog is voor ‘brede welvaart’ en sociaaleconomisch perspectief. Dat doet recht aan wat de samenleving nodig heeft en vergroot draagvlak voor het bereiken van doelen uit het Nationaal Programma Landelijk Gebied. Op die manier kan vertrouwen worden hersteld. In het landelijk gebied leven immers vragen zoals: Hoe houden we genoeg voorzieningen, werkgelegenheid en betaalbare woningen in de toekomst voor vooral ouderen en jongeren?

De onrust in de samenleving en vooral in het landelijk gebied van de afgelopen periode is ingrijpend. Het advies van dhr. Remkes – om te luisteren en inhoudelijk te antwoorden – is hierin van waarde en moet naar ons idee worden gevolgd.

Tegelijkertijd is het essentieel dat de impact van Water en Bodem Sturend op het landelijk gebied op tijd concreet is. Want het landelijk gebied is ook nodig voor zoetwaterbuffering, opvang van neerslagpieken. En wat te denken van de verziltingsgebieden waarbij nu gedacht wordt dat het nodig is afscheid te nemen van huidig landgebruik. Het is essentieel dat voor die gebieden een uitnodigend sociaal-economisch toekomstperspectief gemaakt kan worden.

Het uiteindelijke doel van het NPLG is te komen tot toekomstbestendige functies die gedijen binnen klimaat- en natuurlijke systeemgrenzen (bodem, water), waaronder perspectief voor de agrarische sector. Hiervoor komt een Transitiefonds van € 24,3 miljard beschikbaar per januari 2024. Kenmerken van het programma zijn een integrale gebiedsgerichte en lerende aanpak.

Toekomst van de landbouw

De heer Remkes heeft in oktober op verzoek van het kabinet een advies uitgebracht naar aanleiding van de onrust in de samenleving die was ontstaan na publicatie van het 'stikstofkaartje' als onderdeel van het Nationaal Programma Landelijk Gebied. Een van de adviezen is om te komen tot een landbouwakkoord waarin perspectief geboden moet worden aan de agrarische sector met betrokkenheid van relevante partijen. In de totstandkoming van het landbouwakkoord moet er plek zijn voor medeoverheden aan de overlegtafel. De vele ontwikkelingen van de afgelopen jaren hebben ervoor gezorgd dat veel ondernemers perspectief voor de toekomst missen. De VNG pleit daarom voor een bedrijfsvoering met perspectief die voldoet aan richtlijnen voor natuur, water en klimaat, maar ook langdurig economisch rendabel is. Hierbij kan innovatie mogelijk ook een rol spelen.

Voortgang integrale aanpak landelijk gebied en opvolging uitspraak Raad van State over Porthos (stikstofbeleid)

Minister Van der Wal schets in deze brief de aanpak voor reductie van stikstofuitstoot (middels een beëindigingsregeling voor piekbelasters) en het verbeteren en vereenvoudigen van toestemmingsverlening. Dit laatste naar aanleiding van het schrappen van de bouwvrijstelling door de Porthos-uitspraak van de Raad van State op 2 nov jl..

De VNG heeft breed opgehaald bij gemeenten en omgevingsdiensten wat de impact van het schrappen van de bouwvrijstelling is op toestemmingsverlening en wat gemeenten nodig hebben om verder te kunnen. Gemeenten verwachten dat het vervallen van de bouwvrijstelling gaat leiden tot vertraging van bouwprojecten door vertraging in verlenen van vergunningen en opstellen en aanpassen van bestemmingsplannen.

De VNG heeft eerder gecommuniceerd dat gemeenten behoefte hebben aan stabiele wetgeving die juridisch houdbaar en goed uitvoerbaar is, en aan goede afstemming tussen overheden over beschikbare grond en stikstofruimte. En gemeenten willen vertraging door stikstofberekeningen voorkomen. Kengetallen voor stikstof uitstoot van bouwprojecten zijn daarbij behulpzaam, als ook een beter beschikbare AERIUS-calculator. Daarnaast is er behoefte aan het delen van kennis met gemeenten en het goed organiseren van beschikbare capaciteit voor het uitvoeren van

stikstofberekeningen en beoordelen van vergunningen. Daarbij helpt het gemeenten als emissieloos bouwen verder wordt gestimuleerd.

De VNG heeft de belangen van gemeenten zowel ambtelijk als bestuurlijk ingebracht bij ministeries LNV, BZK, IenW en EZK. Wat de VNG nu nog niet terugziet in de brief maar waar zij wel voor blijft pleiten is het goed organiseren van capaciteit en het delen van kennis met gemeenten. Voor dit laatste zet de VNG zich ook zelf in, samen met provincies en andere relevante stakeholders.

Programma Woningbouw en woondeals

Samen met provincies werkt iedere gemeente toe naar een woondeal in één van de 37 regio's. Als hulpmiddel bij het opstellen van de woondeals is door BZK, in samenwerking met de kopgroep regionale woondeals bestaande uit provincies en gemeenten, een woondealformat gemaakt. Het format dient als basis voor de op te stellen regionale woondeals en biedt ruimte voor maatwerk per regio. Ook is dit najaar een specifieke uitkering verstrekt, waarin elke provincie een financiële bijdrage krijgt voor het opstellen en uitvoeren van woondeals.

De betrokkenheid van marktpartijen en corporaties wordt in de regionale woondeal nader geconcretiseerd. Dat kan via een ondertekenen/steunverklaring door woningcorporaties en een steunverklaring door bouwende partijen. Daarmee spreken partijen commitment uit, maar leggen ze zich niet vast op een concrete afspraak. De haalbaarheid van afspraken komt hiermee wel duidelijker in beeld. Wij vinden het daarbij vanzelfsprekend dat u rekening houdt met de uitgangspunten zoals beschreven in de Kamerbrief Water en Bodem Sturend.