

18929938

Aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Mevrouw drs. K.H. Ollongren  
Postbus 20022  
2500 EA DEN HAAG

|                 |                  |                  |                 |
|-----------------|------------------|------------------|-----------------|
| <b>Datum:</b>   | 20 november 2018 | <b>Contact:</b>  | (projectleider) |
| <b>Kenmerk:</b> | Rli-2018/2768    | <b>Telefoon:</b> | 06              |
| <b>Bijlage:</b> | Advies           | <b>Email:</b>    | @rli.nl         |

**Betreft:** Rli-advies 'Nationale Omgevingsvisie: lakmoesproef voor het omgevingsbeleid'

Geachte mevrouw Ollongren,

Op 30 oktober heeft u de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) om advies gevraagd over de governance en sturingsaanpak van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI).

Aanleiding voor de adviesaanvraag is uw voornemen om begin 2019 een ontwerp-NOVI naar de Tweede Kamer te sturen. In dat licht heeft u op 5 oktober 2018 het Kabinetperspectief NOVI uitgebracht met een schets van een aantal urgente beleidsdossiers en nog te maken keuzes. Concreet vraagt u de raad hoe de "hoofdlijnen van governance en sturing, al dan niet aangepast, effectief ingezet kunnen worden voor het realiseren van de inhoudelijke prioriteiten van het kabinet, zoals neergelegd in het Kabinetperspectief."

De raad richt zich in bijgaand advies 'Nationale omgevingsvisie: lakmoesproef voor het omgevingsbeleid' op de ontwerp-NOVI, waarbij kennis is genomen van het Kabinetperspectief en eerdere brieven aan de kamer. Voor het werk van de raad wordt de NOVI straks een belangrijk, zo niet het belangrijkste, beleidsmatige referentiekader. De raad hoopt dat de aanbevelingen uit dit advies u helpen bij het realiseren van een inspirerende en richtinggevende NOVI. Indien u daar prijs op stelt, wisselen wij hierover graag nader met u van gedachten. De raad wenst u ten slotte veel succes met het werk aan de NOVI.

Hoogachtend,

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur,

voorzitter

algemeen secretaris



Een afschrift van deze brief is verzonden aan:

- Minister van Defensie
- Minister van Economische Zaken en Klimaat
- Minister en staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat
- Minister van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit
- Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- Minister van Medische Zorg en Sport
- Voorzitters van Eerste en Tweede Kamer

## Nationale omgevingsvisie: lakmoesproef voor het omgevingsbeleid

### Samenvatting

#### *Werken aan majeure transitieopgaven*

Nederland staat voor een aantal majeure transitieopgaven. De klimaatverandering, de energietransitie, de voedseltransitie, de mobiliteitstransitie en een circulaire economie impliceren voor Nederland een ingrijpende gedaanteverandering. De Rli ziet de eerste NOVI als een belangrijk instrument dat ervoor moet zorgen dat deze transities bijdragen aan een duurzame ontwikkeling van de leefomgeving. Van de NOVI moet daartoe allereerst een sturende werking uitgaan. Dit kan door het schetsen van een robuuste visie op Nederland in 2050. De tweede functie is om duidelijk te maken hoe samen met betrokken partijen uitvoering wordt gegeven aan de visie. Hiervoor zijn spelregels nodig voor de samenwerking tussen betrokken partijen gekoppeld aan de inzet van financiële en juridische instrumenten.

#### *Een robuuste, wervende en gedragen visie*

De NOVI moet overheden, bedrijven, maatschappelijke partijen en burgers een robuuste, samenhangende en wervende visie bieden opdat zij toekomstbestendige investeringen kunnen doen. Tegelijkertijd is draagvlak voor de uitvoering ervan onontbeerlijk. Dit stelt eisen aan het verwerven van draagvlak bij de betrokken partijen. De raad is hierbij geen voorstander van een allesomvattende blauwdruk. Het gaat om een langetermijnvisie die de knelpunten en keuzes op de vier eerder bepaalde prioriteiten van het kabinet in samenhang zichtbaar maakt.

#### *Werken aan de NOVI*

De raad hecht een groot belang aan het slagen van de NOVI als instrument binnen het vernieuwde stelsel van omgevingsrecht. Dit vergt een enorme cultuurverandering in de interdepartementale samenwerking. De ambitie om geen rijks- maar een nationale omgevingsvisie te maken betekent bovendien dat de verschillende bestuurslagen samen moeten optrekken. Op beide vlakken ligt er nog een belangrijke opdracht voor het kabinet. Bij deze communicatieve sturingsaanpak zijn ondersteunende financiële en juridische instrumenten onontbeerlijk.

#### *Werken mét de NOVI*

In de regio moet gewerkt worden aan de ruimtelijke inpassing van de verschillende opgaven. De raad beschrijft in dit advies wat dit betekent voor de organisatie van de governance, in het bijzonder in de regio. De regio kan de grote transitieopgaven niet oppakken zonder steun van het Rijk als partner. Er zal opnieuw geïnvesteerd moeten worden in de beleidsmatige aanwezigheid van het Rijk in de regio. De raad is in dit licht geen voorstander van de aanwijzing van perspectiefgebieden. Dit impliceert selectiviteit, terwijl de raad van mening is dat het Rijk in alle circa dertig regio's een bijdrage heeft te leveren.

## 1. Opdracht aan het kabinet

De Nationale Omgevingsvisie wordt de eerste nationale nota binnen het ingrijpend vernieuwde stelsel van het omgevingsrecht (die resulteerde in de Omgevingswet die 2021 in werking treedt). De NOVI is het centrale beleidsinstrument om op nationaal niveau inhoud en richting te geven aan het brede beleid voor de fysieke leefomgeving (zie kader). Dit betekent dat in de NOVI de belangrijkste nationale opgaven in samenhang moeten worden bekeken. Het Kabinetsperspectief<sup>1</sup> bevat een selectie van urgente beleidsdossiers, maar nog geen samenhangende visie op de aanpak daarvan. De raad heeft in dit licht grote zorgen of het NOVI-traject wel zal beantwoorden aan deze opdracht van de Omgevingswet. Hij tekent daarbij aan, dat alleen een NOVI die voldoende interdepartementaal en interbestuurlijk draagvlak heeft verworven, betekenisvol kan bijdragen aan de gewenste fundamentele verandering in cultuur bij de aanpak van opgaven in de fysieke leefomgeving.

### Omgevingsvisie in de Omgevingswet

De omgevingsvisie is een nieuw instrument uit de Omgevingswet. Een omgevingsvisie is volgens die wet een politiek-bestuurlijk document met een integrale visie op de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving op de lange termijn. Het betreft een samenhangende visie op strategisch niveau die meer is dan een optelsom van sectorale beleidsvisies. De wet stelt geen inhouds- of vormvereisten aan omgevingsvisies. Uitgangspunt is dat een omgevingsvisie alleen het bestuursorgaan bindt dat het vaststelt. De binding voor burgers, bedrijven en medeoverheden vindt plaats door andere instrumenten (zoals Algemene Maatregelen van Bestuur (AMVB's), projectbesluiten of bestuurlijke afspraken).

De inhoud van het omgevingsbeleid bestrijkt het werkkterrein van negen ministeries en een veelvoud aan beleidsdirecties. Dit leidt tot een enorme afstemmingsopgave en vereist ook een cultuurverandering in de interdepartementale samenwerking. Voorkomen moet worden dat de in de wet gewenste integrale benadering van de leefomgeving strandt in Haagse kokers en een sectorale verantwoordingscultuur. De raad is daarom van mening dat de stelselherziening van het omgevingsrecht gepaard moet gaan met een fundamentele aanpassing in de cultuur van samenwerken. Daarnaast vergt de ambitie om geen rijks- maar een nationale omgevingsvisie te maken dat verschillende bestuurslagen samen moeten optrekken. Het Interbestuurlijk Programma (IBP – Samen één overheid) geeft hier in de ogen van de raad nog te weinig hulp bij. De raad is zich bewust van de worsteling die bij de cultuurverandering hoort. Het is helder wat er niet meer moet, maar minder duidelijk is hoe het dan wél moet.

Tegen de achtergrond van de grote transitieopgaven (zie volgende paragraaf) is een gedeelde visie op de toekomst van Nederland onmisbaar. Het proces van totstandkoming van de NOVI tot nu toe laat zien dat de ontwikkeling van die gedeelde visie nog moeizaam verloopt. De raad ziet de totstandkoming daarvan – in nauwe samenwerking tussen betrokken departementen en bestuurslagen – als een lakmoesproef voor het werken aan het nieuwe omgevingsbeleid. Hier ligt een belangrijke opdracht voor het kabinet.

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer (2018). *Kabinetsperspectief Nationale Omgevingsvisie (NOVI)*. Bijlage bij brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 5 oktober 2018. Vergaderjaar 2018-2019, 34682, nr. 6. Den Haag.



## 2. Een inspirerende, richtinggevende en gedragen NOVI

### **Aanbevelingen:**

- 1. Zorg dat de NOVI een inspirerende en robuuste visie op de toekomst van Nederland biedt, die overheden, bedrijven, maatschappelijke partijen en burgers in staat stelt toekomstbestendige beslissingen te nemen. Breng deze visie als concept zo snel mogelijk in discussie, zodat deze kan rijpen en kan worden verrijkt in het politiek-maatschappelijke debat.**
- 2. Werk deze langetermijnvisie in de ontwerp-NOVI vervolgens uit tot samenhangende perspectieven voor de vier prioriteiten, opdat knelpunten en te maken keuzes op deze prioriteiten inzichtelijk worden.**

In het Kabinetsperspectief staat dat de NOVI de gewenste ontwikkeling van de fysieke leefomgeving beschrijft, waarbij het kabinet streeft naar een gezonde en veilige leefomgeving met een goede omgevingskwaliteit. In een eerder advies gericht op de Nationale Omgevingsagenda adviseerde de raad te focussen op een selectief aantal integrerende opgaven.<sup>2</sup> In de Startnota NOVI<sup>3</sup> en de brief van 13 april 2018 aan de Tweede Kamer<sup>4</sup> schetst het Kabinet inderdaad **vier prioriteiten**:

- Duurzaam economisch groeipotentieel voor Nederland;
- Ruimte voor klimaatverandering en energietransitie;
- Sterke, leefbare en klimaatbestendige steden en regio's met voldoende ruimte om te wonen, werken en bewegen;
- Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied.

In het Kabinetsperspectief worden deze vier prioriteiten nog niet uitgewerkt. De raad gaat er echter van uit dat de vier prioriteiten nog steeds richtinggevend zijn voor de inhoud van de ontwerp-NOVI.

### **2.1 Een richtinggevende visie**

Van de NOVI moet een sturende werking uitgaan. Dit kan in de eerste plaats door het schetsen van een robuuste visie. De NOVI moet in de tweede plaats spelregels bevatten voor de samenwerking tussen betrokken partijen als het gaat om de uitvoering. Hier ligt een koppeling met de inzet van financiële en juridische instrumenten. In de paragrafen 3 en 4 gaat de raad hier nader op in.

Hoewel de Omgevingswet geen eisen stelt aan de vorm van de NOVI moet deze volgens de raad richting geven bij het nemen van beslissingen over de leefomgeving. Daarbij gaat het om het neerleggen van een robuuste visie op de toekomst van Nederland, die overheden, bedrijven, maatschappelijke partijen en burgers in staat stelt om toekomstbestendige beslissingen te nemen. Een visie die partijen uitnodigt om hun investeringen te richten op die nieuwe toekomst. De raad is in dit licht geen voorstander van een visie waarvan de doelen en randvoorwaarden voortdurend bijgesteld worden. De NOVI moet juist garanties bieden over de langdurige inzet van het Rijk, inclusief financiële middelen van de rijksoverheid. Adaptiviteit heeft dan betrekking op instrumentele doelen en middelen en is alleen mogelijk als er duidelijkheid is over de doelen op langere termijn.

---

<sup>2</sup> Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2015). *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar*. Den Haag.

<sup>3</sup> Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2017). *De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie*. Den Haag.

<sup>4</sup> Tweede Kamer (2018). *De Nationale Omgevingsvisie*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 13 april 2018.

De door de raad bedoelde visie is zeker niet allesomvattend of 'holistisch' en ook geen blauwdruk voor de toekomst. Het gaat namelijk niet om een *integraal*, maar om een *integrerend* opgavegericht beeld. Hiermee bedoelt de raad dat de visie sectorale visies en plannen met beleid – nationaal én regionaal – voor de fysieke leefomgeving op strategisch niveau moet verbinden voor zover dat relevant is voor de geprioriteerde opgaven. Hierbij wordt relevant fysiek beleid voor de leefomgeving in samenhang gezien en wordt de sectorale logica overstegen.

De keuze om het Kabinetsperspectief vorm te geven rond drie actuele beleidsdossiers is enigszins te begrijpen vanuit het doel om politieke urgentie te creëren rond de NOVI. De raad betreurt het echter dat hiermee de discussie over een robuuste toekomstvisie onnodig is uitgesteld. De raad had graag gezien dat een dergelijke visie in de aanloop naar de NOVI tijdig aan de Tweede Kamer was voorgelegd en breed bediscussieerd met betrokken partijen. Politiek draagvlak voor het omgevingsbeleid is onontbeerlijk. Een dergelijke visie is geen vrijblijvende schets waarop consensus wordt gevonden, maar moet uitdagen tot een fundamentele discussie over de wenselijke toekomst van Nederland. Als bijvoorbeeld gekozen wordt voor een duurzaam economisch groeipotentieel voor Nederland, is er dan nog plek voor een fossiele economie, een niet-circulaire landbouw en een op groei gebaseerd luchtvaartbeleid? Zo niet, dan moet daar nu al op worden voorgesorteerd. De raad onderbouwt deze behoefte aan draagvlak mede vanuit zijn analyse dat de werking van de NOVI in belangrijke mate is gestoeld op zijn communicatieve functie (zie paragraaf 3).

## **2.2 Samenhangende perspectieven voor de vier prioriteiten**

De NOVI moet openen met een robuuste visie op Nederland in 2050. De volgende stap is het uitwerken daarvan in perspectieven, waarbij knelpunten en keuzes inzichtelijk worden gemaakt. Hiervoor vormen de vier in de startnota genoemde prioriteiten een goed uitgangspunt. Tevens dienen daarbij bestaande regionale visies en kaders betrokken te worden. Door inzichtelijk te maken hoe regionale initiatieven passen bij deze prioriteiten, krijgt de toekomstvisie meer lading en draagvlak. Een scherpe scheiding is nodig tussen enerzijds nationale belangen die provinciegrensoverstijgende ruimtelijke keuzen noodzakelijk maken, en anderzijds nationale belangen die in een regionale afweging en synthese tot oplossingen kunnen worden gebracht. Of anders geformuleerd: waar moeten top-down keuzen worden gemaakt (bijvoorbeeld voor (inter)nationale infrastructuur), en waarvoor gelden bottom-up keuzen die het gevolg zijn van regionale afwegingen. De raad ziet die indeling in de NOVI graag verduidelijkt.

De uitwerking van perspectieven voor de vier prioriteiten is nodig omdat er in Nederland steeds minder fysieke ruimte is om opgaven apart van elkaar te realiseren. De verschillende prioriteiten raken elkaar en kunnen strijdig zijn of elkaar juist versterken. Dan zijn nationale keuzes nodig voor de wijze waarop belangen worden gecombineerd. Daarbij merkt de raad op dat ook sprake kan zijn van tegenstrijdige belangen binnen de afzonderlijke prioriteiten. Deze dienen eveneens verder uitgewerkt te worden door keuzen en belemmeringen inzichtelijk te maken.

De raad is van mening dat de NOVI nader invulling kan geven aan de vier prioriteiten door in te gaan op de consequenties van de verschillende transitie die onze toekomst gaan bepalen. De klimaatverandering, de energietransitie, de voedseltransitie, de mobiliteitstransitie en een circulaire economie impliceren voor Nederland een ingrijpende gedaanteverandering.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> De koppeling tussen het Kabinetsperspectief en de kabinetsreactie op het klimaatakkoord is daarom een goede stap.

Er zijn veel ontwikkelingen die al in de nabije toekomst om keuzes vragen en bovendien relevant zijn voor de te maken keuzes op de vier genoemde prioriteiten. Denk hierbij aan het luchtvaartdossier, de behoefte om Nederland beter aan te sluiten op het Europese netwerk van hogesnelheidslijnen, de wens tot een circulaire landbouw, de groeiende structurende werking van het ondergrondse leidingensysteem voor de bovengrondse ordening et cetera. Een samenhangende weging impliceert volgens de raad dat de NOVI de ruimtelijke randvoorwaarden moet schetsen voor de dossiers die nu nog niet in de NOVI worden meegenomen (en niet andersom).

### **3. Werken aan de NOVI**

#### ***Aanbevelingen:***

- 3. Meer politieke aansturing door het kabinet en interbestuurlijke samenwerking zijn onmisbaar om tot afstemming en integratie van beleidsdossiers te komen.**
- 4. Versterk de ingezette communicatieve sturingsfilosofie met de selectieve inzet van een aantal juridische en financiële instrumenten.**
- 5. Juridisch: werk met inrichtingsprincipes, richtinggevende uitspraken en ladders in de NOVI. Geef daarbij invulling aan de gedachte dat overheden samen verantwoordelijkheid dragen voor de leefomgeving.**
- 6. Financieel: zorg voor een eigen NOVI-budget en ontwikkel het Infrafonds door in de richting van een omgevingsfonds.**

In deze paragraaf adviseert de raad over de totstandkoming van de NOVI. In paragraaf 4 wordt ingegaan op de periode na vaststelling daarvan.

#### **3.1 Sturing**

De raad heeft in paragraaf 1 geconstateerd dat de totstandkoming van de NOVI in de geest van de Omgevingswet vraagt om een fundamenteel nieuwe wijze van samenwerken. Dit past binnen de bestaande formele instituties, maar vraagt wel om een aanzienlijke cultuurverandering. De raad maakt hierbij een onderscheid tussen interdepartementaal en interbestuurlijk samenwerken. De wijze van samenwerken gedurende het proces van totstandkoming van de NOVI kan gezien worden als een leerschool voor de samenwerking bij de uitvoering ervan (zie paragraaf 4).

De raad maakt zich op basis van de ter voorbereiding van dit advies gevoerde gesprekken zorgen over zowel de interdepartementale bereidheid om relevante dossiers in de NOVI te voegen, als het proces van interbestuurlijke samenwerking. Dit kan afdoen aan samenhang als wezenskenmerk van de NOVI alsmede aan het noodzakelijke draagvlak.

#### *Interdepartementale afstemming*

De nieuwe cultuur van samenwerken – de éénoverheidsgedachte – is ook een opdracht voor de interdepartementale afstemming. De raad constateert dat de cultuur van het werken als één overheid, zoals beschreven in het IBP, in de praktijk nog weinig handen en voeten heeft gekregen. Het IBP stimuleert de samenwerking tussen departementen blijkbaar nog onvoldoende in de fase van beleidsontwikkeling. Werken als één overheid vergt spelregels en incentives. Samenwerking vangt nu vaak aan op basis van inhoud, zonder dat helder is wat de procesregels zijn en wat er gebeurt als de samenwerking spaak loopt. Welke dossiers worden wanneer in samenhang besproken? Hoe wordt voorkomen dat een voor de NOVI relevant dossier buiten het proces wordt

gehouden? De raad is daarom van mening dat er op korte termijn spelregels uitgewerkt moeten worden die resulteren in een nieuwe cultuur van samen optrekken op rijksniveau.

Nog belangrijker is dat de politiek verantwoordelijken nadrukkelijk sturen op de vereiste interdepartementale afstemming. De raad ziet hen als de motor achter de cultuurverandering. Met het IBP heeft het kabinet een belangrijk signaal afgegeven over een nieuwe sturingsfilosofie: samen één overheid. Nú moet het kabinet dat denken zelf uitdragen naar de ambtelijke organisatie en sturen op het doorbreken van de verkokering.

#### *Interbestuurlijke afstemming*

De éénoverheidsgedachte vraagt ook om een betere samenwerking tussen Rijk en medeoverheden. Het gaat hierbij niet slechts om de sturingsfilosofie van de NOVI, maar om de sturing van het gehele fysieke domein. Volgens de raad vraagt dit om een leerproces dat alle overheden samen nog moeten doorlopen en waar het Rijk het voortouw in moet nemen. Het totstandkomingsproces van de NOVI vraagt om een actieve rol van het Rijk als het gaat om het ophalen van opgaven en visies van decentrale overheden. Deze kunnen aanknopingspunten vormen voor de latere uitwerking en het succes van de NOVI. Dit onderstreept het belang van het investeren in goede samenwerkingsrelaties met decentrale overheden. In het REOS-traject<sup>6</sup> is hier al ervaring mee opgedaan. Voorkom dat de Haagse waan van de dag ten koste gaat van samenspraak met medeoverheden. Aanwezigheid van het Rijk in de regio als partner is verder belangrijk om samen de opgaven te kunnen aanpakken, niet om daar de 'lakens uit te delen'.

De raad denkt dat het borgen van bestuurlijke afspraken in een volgend bestuursakkoord goed past bij de uitgangspunten van de sturingsfilosofie (zie hierna). In dit bestuursakkoord moeten duidelijke spelregels staan over de vervolgstappen van de NOVI en over de gezamenlijke werkwijze. De raad denkt hierbij aan duidelijkheid over taken, rollen en verantwoordelijkheden en fasering van de stappen die gezet gaan worden. Ook is er een 'veiligheidsklep' nodig voor het geval een afspraak niet wordt nagekomen. Dit kan door in het bestuursakkoord afspraken over arbitrage op te nemen.

### **3.2 Sturingsfilosofie NOVI**

Op basis van het Kabinetsperspectief constateert de raad dat de sturingsfilosofie van de Nationale Omgevingsvisie gebaseerd is op een viertal uitgangspunten:

1. De afspraken uit het *Interbestuurlijk Programma* (IBP).<sup>7</sup> Dit betekent werken als één overheid.
2. *Goed bestuur*, waarbij verwacht wordt dat overheden onderling rekening houden met het lopende beleid van medeoverheden.
3. *Vertrouwen*, is een van de belangrijkste uitgangspunten van zowel de Omgevingswet als het IPB.

---

<sup>6</sup> REOS (Ruimtelijk-Economische Ontwikkelstrategie) is een bestuurlijke samenwerking van drie departementen (BZK, IenW en EZK) en vijf steden, drie stedelijke regio's, vijf provincies en vier economic boards uit de Noordelijke en Zuidelijke Randstad en de Brainport Eindhoven met een aanjagend karakter voor het versterken van de concurrentiepositie van Nederland. (Tweede Kamer (2018). *Uitkomsten strategische bestuurlijke overleggen MIRT en REOS voorjaar 2018*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 21 juni 2018.)

<sup>7</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2018). *Programmastart Interbestuurlijk Programma (IBP). Samen meer bereiken als één overheid. Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen starten met een interbestuurlijk programma en een gezamenlijke agenda*. Overhedenoverleg van 14 februari 2018.



4. *Samenwerken*. In het traject richting ontwerp-NOVI wordt intensief samengewerkt met verschillende ministeries, met medeoverheden, tijdens gebiedsdialogen in de regio's en in gesprekken met maatschappelijke organisaties en kennisinstituten. Deze samenwerking wordt voortgezet bij de totstandkoming van de omgevingsagenda's en de gebiedsgerichte uitwerkingen op onderdelen daarvan.

De raad constateert dat er hiermee sprake is van een communicatieve (deliberatieve) sturing gericht op betrokkenheid van een groot aantal partijen en het verwerven van draagvlak voor het beleid.<sup>8</sup> Hij onderschrijft deze aanpak, die past bij de communicatieve sturingstraditie van nationaal ruimtelijk beleid, en ook bij het voornemen om een nationale en niet een rijksvisie uit te brengen. Opgaven zijn immers meerschallig geworden en laten zich slecht sturen met interventies die gebaseerd zijn op een hiërarchisch sturingsmodel. In een netwerksamenleving met groeiende interdependenties in een wereld vol onzekerheden wordt het belang van communicatief instrumentarium steeds groter.

#### **IBP – Interbestuurlijk Programma**

'Alleen ga je sneller, maar samen bereik je meer' is het uitgangspunt van het Interbestuurlijke Programma (IBP) dat in februari 2018 van start is gegaan. De NOVI, die in het IBP als overkoepelend thema wordt geïdentificeerd, hanteert ditzelfde uitgangspunt. Het IBP is een uitvloeisel van het Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' (2017 – 2021) waarin is gekozen voor interbestuurlijke en interdepartementale samenwerking als één overheid bij de aanpak van grote opgaven. De uitwerking en bestuurlijke toetsing per opgave is een verantwoordelijkheid van de trekker(s) per opgave. Voor alle opgaven zijn of worden interbestuurlijke stuurgroepen gevormd. Aandacht voor dwarsverbanden tussen opgaven is een taak voor de (hoogambtelijke) stuurgroep IBP+ en de interbestuurlijke regietafel.<sup>9</sup>

De raad is verder van mening dat ter ondersteuning van de communicatieve aanpak geïnvesteerd moet worden in juridische en financiële instrumenten. De inzet daarvan zal de ingezette sturingslijn ondersteunen en versterken. Een robuuste visie vergt een zekere mate van borging van keuzes. Het in het vooruitzicht stellen van een financiële rijksbijdrage stimuleert partijen tot samenwerking.

### **3.3 Juridisch instrumentarium**

De sturingskracht van de NOVI kan worden versterkt als er naast het communicatieve instrumentarium wordt geïnvesteerd in de inzet van juridisch instrumentarium. Dit moet de (toekomstige) beleidsafstemming tussen (onderdelen van) overheden bevorderen. De stelselvernieuwing van het omgevingsrecht heeft geleid tot vernieuwing van het juridische instrumentarium in de Omgevingswet (van kracht in 2021) en vier nieuwe AMvB's. De raad heeft hier al eerder over geadviseerd. Bij het borgen van belangrijke keuzes – doelen en randvoorwaarden – kan een juridische borging helpen. Denk hierbij aan het vastleggen van klimaatdoelen in de Klimaatwet.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Verhaallijnen, ruimtelijke concepten en inrichtingsprincipes (bijvoorbeeld de genoemde ladders) zijn voorbeelden van communicatieve instrumenten. Hierbij wordt door woord en eventueel beeld uitdrukking gegeven aan de ruimtelijke ontwikkelingsrichting die het kabinet voor ogen heeft.

<sup>9</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2018). *Programmastart Interbestuurlijk Programma (IBP). Samen meer bereiken als één overheid. Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen starten met een interbestuurlijk programma en een gezamenlijke agenda*. Overhedenoverleg, 14 februari 2018.

<sup>10</sup> Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2015). *Rijk zonder CO<sub>2</sub>: naar een duurzame energievoorziening in 2050*. Den Haag.

Vaak kan pas op regionaal schaalniveau de discussie worden gevoerd over hoe de verschillende opgaven en ambities in de praktijk bij elkaar kunnen worden gebracht. Dat vereist enerzijds een heldere toekomstvisie die steun biedt aan regionale initiatieven en ruimte geeft voor maatwerk, maar anderzijds is er ook richting en houvast nodig om te helpen bij regionale afwegingen in complexe situaties. Bijvoorbeeld, welke combinatie van functies krijgt wanneer, in welke situaties en waar (in welke gebieden) prioriteit boven andere functies? De raad is van mening dat de NOVI moet helpen bij het maken van dergelijke afwegingen. De afstemming tussen overheidslagen en met regionale partijen is gebaat bij heldere richtinggevendende uitspraken, inrichtingsprincipes en afwegingsregels (zoals ladders). De NOVI dient deze mee te geven om de besluitvorming in de regio's te ondersteunen.

De raad is voorstander van het gebruik van ladders. Ladders geven duidelijk de voorkeursvolgorde van het Rijk aan. Daarnaast laten ze bestuurlijk maatwerk toe omdat er gemotiveerd naar een lagere trede kan worden afgedaald. De Ladder voor duurzame verstedelijking bijvoorbeeld blijkt in de praktijk steeds beter te werken.<sup>11</sup> Zo is raad bijvoorbeeld ook voorstander van een ladder voor duurzame energieopwekking. Omdat dergelijke ladders vooral de regionale besluitvorming moeten faciliteren en een interbestuurlijke functie hebben, is de raad geen voorstander van het vastleggen daarvan in AMvB's. Dit kan namelijk leiden tot ongewenste juridificering met bijkomende kosten en tijdsverlies. De raad denkt dat het opnemen van ladders in de NOVI zelf voldoende beleidsmatige borging biedt. Een reactieve aanwijzing kan overwogen worden als in het licht van nationale belangen door andere overheden in strijd met een ladder wordt gehandeld.

Het werken met inrichtingsprincipes, richtinggevendende uitspraken en ladders in de *Nationale Omgevingsvisie* ziet de raad als een uitstekende invulling van de gedachte dat overheden samen verantwoordelijkheid dragen voor de leefomgeving. Die gezamenlijke verantwoordelijkheid kan beter in procesmatige termen worden verwoord, dan in concrete uitspraken over de gewenste keuzes op regionaal niveau.

### 3.4 Financieel instrumentarium

Van oudsher heeft de ruimtelijke ordening weinig eigen middelen. Ruimtelijk beleid was er vooral om investeringen van anderen (overheden, markt en samenleving) te richten. Het volledig ontbreken van middelen voor de uitvoering van het omgevingsbeleid leidt echter tot een desinteresse van de *spending departments* en medeoverheden, omdat de baten van participatie niet direct duidelijk zijn. Volgens de raad ligt daarom een belangrijke meerwaarde van de NOVI in het inzichtelijk maken van de aanwezige samenhang tussen ruimtelijke ingrepen en het feit dat een integrerende aanpak tot kostenbesparing en hogere doelmatigheid leidt. De raad is daarbij voorstander van een eigen NOVI-budget dat ingezet kan worden als 'smeermiddel' of 'plakgeld' om sectorale investeringen aan elkaar te koppelen. Denk hierbij aan de BIRK-gelden, waarmee heel wat projecten succesvol zijn vlot getrokken.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Kuiper, R. & Blom, W. (2018). *Monitor Infrastructuur en Ruimte 2018. Zicht op de effecten van de Structuurvisie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

<sup>12</sup> Subsidies Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit gefinancierd uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES). Ook met de nationale sleutelprojecten is geïnvesteerd in het verbeteren van de ruimtelijk-economische dynamiek en de leefbaarheid van gebieden, zoals transformatiegebieden en stations(omgevingen).



De raad is verder voorstander van het gebiedsgericht koppelen van beleid en middelen van vakdepartementen, medeoverheden, markt en samenleving ten behoeve van een integrale ontwikkeling. Een dergelijke koppeling verklaart het succes van het Vinex-verstedelijkingsbeleid (zie kader). Met een gebundelde inzet van instrumenten en budgetten kan de woningbouwopgave en de infrastructurele/mobiliteits-ontwikkeling beter op elkaar worden afgestemd. Daar komen nu ook nieuwe regionale opgaven en middelen bij in het kader van de energietransitie, klimaatadaptatie en circulaire landbouw en economie. De NOVI kan door het maken van die gebiedsgerichte koppeling de gewenste geïntegreerde aanpak van de verdere ontwikkeling van regio's mogelijk maken.

#### **Kader: Vinex-verstedelijkingsbeleid**

Voor het Vinex-verstedelijkingsbeleid is ten behoeve van een integrale ontwikkeling van stadsgewesten een gecoördineerde inzet van budgetten en instrumenten ontwikkeld. De Vinex was daarin succesvol. Er kwam een gebundelde inzet van rijksmiddelen voor grondkosten (Besluit Locatiegebonden Subsidies), stadsvernieuwing (Belstato), bodemsanering en (OV-)infrastructuur. Ook de Kaderwet Bestuur in verandering was belangrijk, onder meer om regionale verevening tussen locaties mogelijk te maken. Er kwam een uitbreiding van de Wet voorkeursrecht gemeenten voor het tegengaan van speculatie met Vinex-bouwgronden. Restrictief beleid werd ingezet als tegenhanger van het bundelingsbeleid. Op basis van een regionaal onderhandelingsmodel werden per stadsgewest afspraken gemaakt over locatiekeuzes, investeringen in infrastructuur en de aantallen te bouwen woningen met een verdeling binnenstedelijk-buitenstedelijk en het aandeel sociale woningbouw. Aan de basis van de Vinex-afspraken lag een onderhandelingsmodel gericht op interdepartementale afstemming van beleid, afstemming met medeoverheden en beïnvloeding van het gedrag van partijen op de grond- en woningmarkt.<sup>13</sup>

De raad verwacht dat een gebiedsgerichte aanpak op korte termijn een enorme impuls kan krijgen als het Rijk toe zegt zijn budgetten open te stellen voor herprioritering op basis van integrale regionale ontwikkelingsprogramma's. Een wervende visie in de NOVI kan het draagvlak voor herprioritering bij de departementen verhogen, waarbij inzichtelijk wordt gemaakt welke innovatieve ideeën er leven in de regio en hoe een integrale aanpak op regionaal niveau kan bijdragen aan het behalen van nationale doelstellingen.

Herprioritering zou volgens de raad een eerste stap zijn in een verdere ontwikkeling van het Infrafonds. Een Bereikbaarheidsfonds is dan een volgende stap.<sup>14</sup> De raad is voorstander van een verdere doorontwikkeling naar een Omgevingsfonds door een aanvulling met middelen – voor beleid met fysieke componenten – van vakdepartementen. Daarmee ontstaat de ruimte om bij de besteding van de middelen te kiezen voor een integrale aanpak van opgaven in de regio, waarbij het Rijk zo nodig ook meebetaalt aan regionale maatregelen als deze bijdragen aan nationale doelen.

De NOVI moet Kabinet en Kamer de argumenten bieden om nu te gaan werken aan een besluitvormingssysteem, waarbij regionale prioriteiten tegenwicht bieden aan het dominante sectorale denken rondom bestedingen. Het huidige gebrek aan flexibiliteit bij het besteden van de middelen sluit immers niet aan op de gewenste adaptieve aanpak van transitie (op gebied van mobiliteit, energie, klimaat, landbouw en circulaire economie) die de NOVI adresseert.

<sup>13</sup> Needham, B. et al (1994). *Evaluatie van het Vinex-verstedelijkingsbeleid*. Analyserapport Evaluatie Vinox-Vinex. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

<sup>14</sup> Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2018). *Van B naar anders: Investeren in mobiliteit voor de toekomst*. Den Haag.

#### **4 Werken mét de NOVI**

##### ***Aanbevelingen:***

- 7. De keuze voor een gebiedsgerichte benadering en actieve betrokkenheid van het Rijk bij regionale ontwikkeling, impliceert een regio-indeling (in circa dertig regio's) met een beleidsmatige aanwezigheid van het Rijk in deze regio's.***
- 8. Zie af van het instrument perspectiefgebieden. Voer in alle regio's een gebiedsgerichte aanpak in.***

Volgens het Kabinetsperspectief moet de uitwerking van de NOVI vooral plaatsvinden via een gebiedsgerichte aanpak, waarbij de verschillende overheden en partijen samenwerken. De raad ondersteunt deze conclusie en geeft hieronder een aantal suggesties ter verbetering van de sturende werking van de NOVI op regionaal schaalniveau. Het werken aan de grote transitieopgaven is al begonnen, maar moet met de NOVI een nieuwe impuls krijgen. Zeker als er sprake is van meervoudige opgaven die in de regio moeten worden ingepast.

##### **4.1 Richt de NOVI op het regionale schaalniveau**

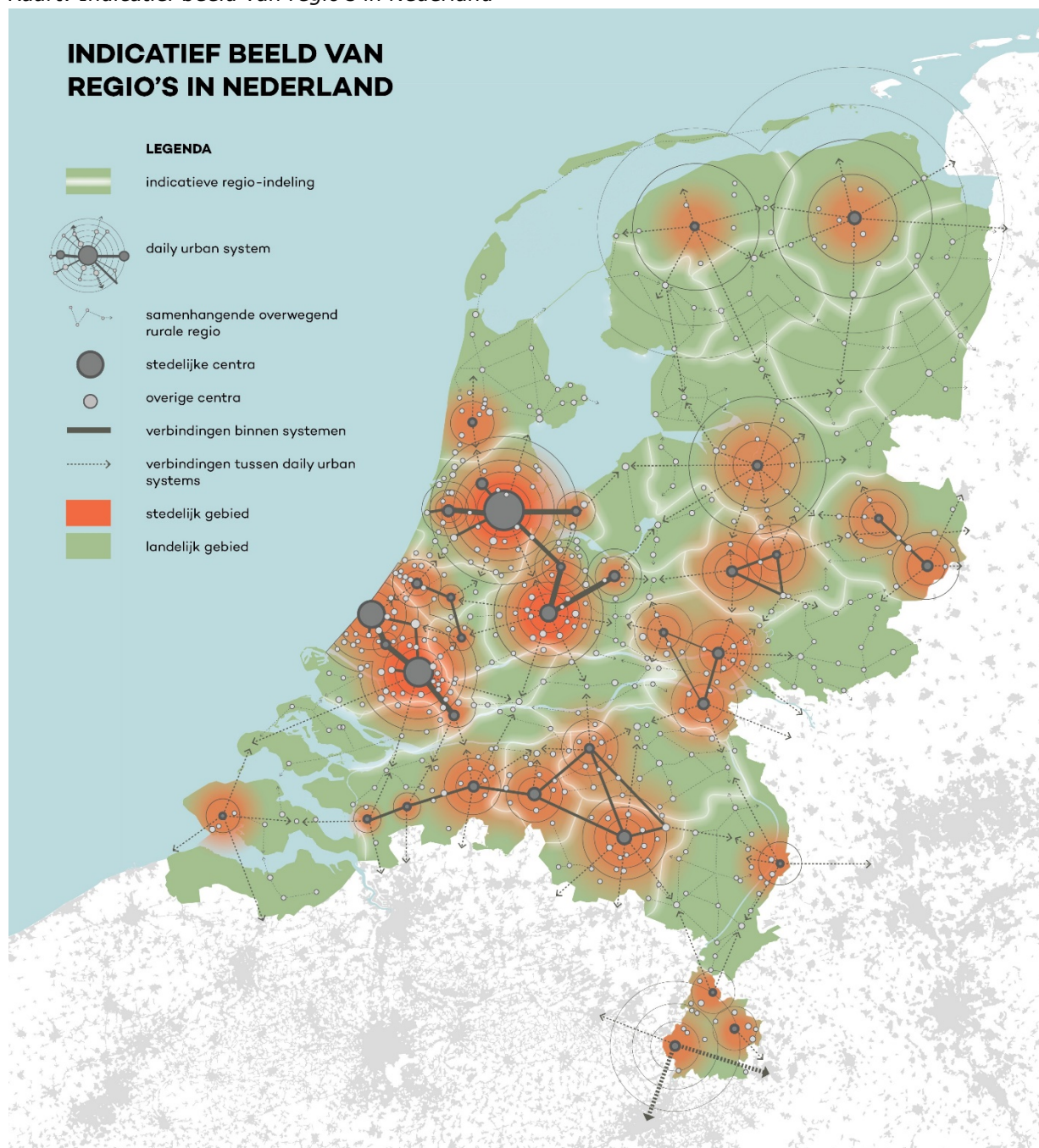
Veel opgaven komen samen op het regionaal schaalniveau. Hierbij worden in het Kabinetsperspectief NOVI twee niveaus onderscheiden. In omgevingsagenda's worden de nationale, provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies op elkaar aangesloten. Daarbinnen kunnen gebiedsgerichte uitwerkingen worden opgesteld, waarvan een deel volgens het Kabinetsperspectief het label perspectiefgebied krijgt.

Ook de Rli constateert in zijn advisering dat opgaven vaak samenvallen in de regio. Die regio zit ergens tussen de provincie en gemeente in, en sluit aan bij de dagelijkse actieradius voor woon-werkverkeer van burgers. Alhoewel opgaven vaak meerschallig zijn en zich niet houden aan bestuurlijk grenzen, is er vanuit de noodzakelijke bestuurlijke aanpak ervan toch behoefte aan een zekere regionale duiding.

Om inzicht te geven over het schaalniveau waarop volgens de raad een samenhangende aanpak van opgaven aan de orde is, heeft de raad een kaartbeeld ontwikkeld met een indicatieve regio-indeling. Hierbij is door de raad uitgegaan van Daily Urban Systems, aangevuld met samenhangende overwegend rurale regio's. Naast dat elke stedelijke regio zijn eigen verstedelijkings- en transformatieopgaven heeft, kent ook elke rurale regio zijn eigen opgaven. In de veenweidegebieden gaat het bijvoorbeeld om het tegengaan van bodemdaling, op de zandgronden om de beperking van de gevolgen van intensieve veeteelt en in Noord-Nederland om de verduurzaming van de energiewinning (energy valley).



Kaart: Indicatief beeld van regio's in Nederland



De raad is van mening dat de gebiedsgerichte aanpak van opgaven – die de NOVI bepleit – moet worden gericht op deze circa dertig regio's. Landsdelen die in de MIRT-besluitvorming centraal staan, zijn hiervoor een te grofmazig en abstract aggregatieniveau. Dit betekent dat de



procesafspraken die Rijk, provincies en gemeenten maken in het bestuursakkoord zich moeten richten op de regio's waar de daadwerkelijke integratieopgaven spelen.

Het Rijk kan bijdragen aan een versterking van de regionale governance door de structurele inzet van meer ambtelijke capaciteit op beleidsniveau in de regio's. De raad heeft niet direct een vorm voor ogen waarin dat zou moeten. Denkrichtingen zijn hoog-ambtelijke regionale vertegenwoordiging van het Rijk met gedelegeerde bevoegdheden (denk aan de vroegere rijksvertegenwoordigers of de hoofdingenieurs-directeuren van Rijkswaterstaat (HID's)) waardoor sneller geschakeld kan worden en de inzet van meer ambtelijke capaciteit in de regio op beleidsniveau. Ook kan gedacht worden aan regionale beleidsdirecties bemenst vanuit Rijk én regio.

De raad wordt in deze gedachte gesterkt door zijn lopende verkenning over samenvallende duurzaamheidsopgaven in de regio. Een belangrijke conclusie uit die verkenning is dat er een gat is tussen de nationale opgaven en datgene wat regionaal wordt gedaan. Ook kan het zijn dat deze opgaven elkaar in de toekomst in de weg gaan zitten dan wel elkaar kunnen versterken. Dit benadrukt nog eens de noodzaak van regionale aansturing, met directe betrokkenheid van het Rijk.

#### **4.2 Zie af van perspectiefgebieden**

In het Kabinetsperspectief worden de perspectiefgebieden als nieuw instrument geïntroduceerd (zie kader). De raad verwacht dat deze perspectiefgebieden qua regiouduiding samenvallen met het hierboven geschetste regioperspectief van de raad. De raad ziet weinig heil in een *rat race* of *beauty contest* waarbij regio's via politieke beïnvloeding of andere kanalen met elkaar in concurrentie gaan om de status van perspectiefgebied te bemachtigen. Het Rijk heeft in alle regio's een taak, en moet zich dus in alle regio's een goede partner tonen. Er is geen enkele regio zonder opgaven die raken aan de nationale belangen. De raad is geen voorstander van het aanwijzen van perspectiefgebieden omdat dit kan leiden tot eersterangs- en tweederangsgebieden. Het Rijk moet juist in alle regio's structureel met regionale partijen samenwerken aan een gebiedsgerichte aanpak. Dit laat onverlet dat de aard van de regionale opgaven zal bepalen waaruit die rijksinzet kwalitatief en kwantitatief moet bestaan.

##### **Kader: Perspectiefgebieden**

Volgens het Kabinetsperspectief werken betrokken overheden en maatschappelijke partijen in perspectiefgebieden vanuit een gezamenlijk te ontwikkelen toekomstperspectief aan urgente opgaven. Met de perspectiefgebieden wil het kabinet een vernieuwende integrale aanpak ontwikkelen die een voorbeeldwerking kan hebben voor andere gebieden. De aanpak is programmatisch, waarin uitvoering wordt gegeven aan beleidskeuzes met (vernieuwende) beleidsinstrumenten en budgetten. De komende maanden wordt verkend welke mogelijke instrumenten kunnen worden ingezet.

Criteria bij de keuze voor de gebieden zijn: samenkomen van meerdere prioriteiten, regionale schaal, noodzaak voor meerjarige aanpak, innovatie en betrokkenheid van meerdere overheden – waaronder het Rijk – en maatschappelijke partijen. In gesprekken en dialogen met regio's en maatschappelijke partners komen kansrijke gebieden naar boven. Op basis hiervan zal het kabinet voor perspectiefgebieden kiezen. Gedacht wordt aan acht tot tien gebieden.



## TOELICHTING OP ADVIESVRAAG

### *Naar een Nationale Omgevingsvisie*

De NOVI is een nieuw beleidsinstrument en geïntroduceerd met het vernieuwde stelsel van het omgevingsrecht. Met de stelselwijziging, waar de raad uw voorganger eerder over adviseerde<sup>15</sup>, wil de overheid het wettelijk systeem 'eenvoudig beter' maken en laten aansluiten bij de behoeften van deze tijd. De NOVI is in dit nieuwe stelsel een belangrijk instrument.

Ter voorbereiding op de NOVI heeft u op 5 oktober 2018 het Kabinetperspectief NOVI aan de Tweede Kamer gestuurd<sup>16</sup> (zie kader). Deze bevat een aantal inhoudelijke en governance-keuzen voor de ontwerp-NOVI. Vervolgens heeft u de Rli gevraagd te adviseren op de ontwerp-NOVI tegen de achtergrond van dat Kabinetperspectief. De raad gaat daarom in dit advies niet expliciet in op de urgenties en richtinggevende uitspraken uit het Kabinetperspectief.

U heeft de raad gevraagd om in november te adviseren, opdat het advies kan worden meegenomen in de ontwerp-NOVI. Vanwege de korte tijdsspanne tussen de adviesaanvraag en dit advies heeft de raad slechts een beperkt aantal externe partijen kunnen consulteren. Daarbij heeft in het licht van uw vragen omtrent sturing en governance de focus gelegen op bestuurders en bestuurskundigen. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) is betrokken bij de raadsdiscussie over dit advies.

De raad is niet de enige die u adviseert over de NOVI en de daaraan ten grondslag liggende Hoofdlijnenbrief. Ook het Planbureau voor de leefomgeving (PBL) en het College van Rijksadviseurs (CRa) voorzien u van advies. Het PBL richt zich daarbij op de haalbaarheid van inhoudelijke doelstellingen van de NOVI door middel van een ex-ante evaluatie. Het CRa adviseert over de betekenis van het begrip omgevingskwaliteit en biedt daarmee een handelingskader. De raad heeft actief afstemming gezocht met PBL en CRa om overlap tussen de adviezen zoveel mogelijk te voorkomen en is daarbij mede geholpen door uw onderscheidende vraagstelling.

### **Proces totstandkoming Nationale Omgevingsvisie (NOVI)**

De totstandkoming van de NOVI volgt een getrappt proces dat grofweg bestaat uit de stappen inventarisatie, verdieping, versmalling en het formuleren van keuzes en vaststelling. Tijdens de vorige kabinetsperiode zijn de eerste stappen gezet. Een deel van de werkzaamheden bestond uit een gezamenlijke zoektocht met departementen, maatschappelijke partijen, burgers en bedrijven<sup>17</sup> naar de mogelijke inhoud ervan. Dit resulteerde in februari 2017 in de [startnota](#) 'De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie' waarin vier prioriteiten worden benoemd.<sup>18</sup> De Rli heeft in december 2015 over deze opgaven geadviseerd.<sup>19</sup> Bijzonder aan de startnota is het gedeelde penvoerderschap van acht ministeries. Op basis van de Startnota zijn vier verdiepingsrapporten opgesteld met verkenningen en bouwstenen voor het Kabinetperspectief NOVI en de

<sup>15</sup> Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2015). *Vernieuwing Omgevingsrecht: Maak de ambities waar*. Den Haag.

<sup>16</sup> Tweede Kamer (2018). *Kabinetperspectief Nationale Omgevingsvisie (NOVI)*. Bijlage bij brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 5 oktober 2018. Vergaderjaar 2018-2019, 34682, nr. 6. Den Haag.

<sup>17</sup> Het maatschappelijke debat heeft mede plaatsgevonden in het kader van 'Het Jaar van de Ruimte' in 2015.

<sup>18</sup> Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2017). *De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie*. Den Haag.

<sup>19</sup> Raad voor leefomgeving en infrastructuur (2015). *Naar een nationale omgevingsvisie*. Ingepast in een breder advies van de raad over de stelselherziening van het omgevingsrecht: Rli (2015). *Vernieuwing omgevingsrecht; maak de ambities waar*. Den Haag.



ontwerp-NOVI. De verdiepingsrapporten zijn tot stand gekomen in een intensief traject met interdepartementale werkgroepen, waarbij ook veel andere partijen zijn betrokken.

Het Kabinetsperspectief NOVI (oktober 2018) is te zien als een tussenstap op weg naar de ontwerp-NOVI die begin 2019 moet verschijnen. Dit Kabinetsperspectief laat voor drie urgente thema's (klimaatverandering & energietransitie, verstedelijking en landbouw & landelijke gebied) zien welke keuzes daarbij aan de orde kunnen zijn.

In de ontwerp-NOVI worden de strategische nationale keuzes en richtinggevende uitspraken uitgewerkt en in hun onderlinge samenhang beschreven. Begin 2019 wordt de ontwerp-NOVI samen met een PlanMER voorgelegd aan de Tweede Kamer. De beoogde vaststelling van de NOVI vindt plaats in 2019.

Een laatste stap is de gebiedsgerichte uitwerking van de NOVI in regionale omgevingsagenda's en gebiedsgerichte uitwerkingen. De ontwerp-NOVI geeft vanuit het nationale kader richting aan deze regionale uitwerkingen. Een beperkt aantal gebiedsuitwerkingen komt in aanmerking voor de status van perspectiefgebied. Het kabinet ziet de NOVI als een cyclisch product omdat werken aan de ontwikkeling van de leefomgeving een continu proces is. Een voorbeeld hiervan is de discussie over het luchthavenbeleid, die pas wordt afgerond als de ontwerp-NOVI is verschenen.

Met de koepelorganisatie (IPO, VNG, UvW) wordt een Bestuursakkoord gesloten waarin de gezamenlijke NOVI-werkwijze met betrekking tot de regionale en gebiedsgerichte uitwerkingen wordt vastgelegd.<sup>20</sup>

## TOTSTANDKOMING ADVIES

### Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) is het strategische adviescollege voor regering en parlement op het brede domein van duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en infrastructuur. De raad is onafhankelijk en adviseert gevraagd en ongevraagd over langetermijnvraagstukken. Met een integrale benadering en advisering op strategisch niveau wil de raad bijdragen aan de verdieping en verbreding van het politiek en maatschappelijk debat en aan de kwaliteit van de besluitvorming.

### De leden van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

Ir. J.J. (Jan Jaap) de Graeff (voorzitter)  
Ir. M. (Marjolein) Demmers MBA  
Prof. dr. P. (Pieter) Hooimeijer  
Prof. mr. N.S.J. (Niels) Koeman  
Drs. J. (Jeroen) Kok  
Ir. A.G. (Annemieke) Nijhof MBA  
Drs. E. (Ellen) Peper  
Drs. K.J. (Krijn) Poppe  
Prof. dr. J.C. (Co) Verdaas  
Prof. dr. A.N. (André) van der Zande

---

<sup>20</sup> Tweede Kamer (2018). *De Nationale Omgevingsvisie*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 13 april 2018.

### **Junior-raadsleden**

S.P. (Sybren) Bosch MSc  
M.W.B. (Mart) Lubben MSc  
I.Y.R. (Ingrid) Odegard MSc

### **Algemeen secretaris**

Dr. R. (Ron) Hillebrand

### **Samenstelling van de raadscommissie**

Prof. dr. A.N. (André) van der Zande, voorzitter  
Prof. dr. P. (Pieter) Hooimeijer  
S.P. (Sybren) Bosch MSc

### **Samenstelling van het projectteam**

Dr. T.H.C. (Tim) Zwanikken, projectleider  
Dr. B. (Bas) Waterhout, projectmedewerker  
Stefan Vaupel Kleijn, project-assistent

### **Geraadpleegde deskundigen**

Ir. F.L.H. (Floris) Alkemade, Rijksbouwmeester, College van Rijksadviseurs  
Drs. E.W. (Ed) Anker, wethouder Gemeente Zwolle  
Drs. G.J. (Gijsbert) Borgman, Programma DG Omgevingswet, Ministerie van BZK,  
Prof. dr. E.M. (Ellen) van Bueren, hoogleraar Urban Development Management, TU Delft  
Drs. S.G.M. (Saskia) Engbers, strategisch adviseur Ruimte bij Gemeente Zwolle  
Prof. dr. P.H.A. (Paul) Frissen, decaan en bestuursvoorzitter Nederlandse School voor Openbaar Bestuur/ hoogleraar bestuurskunde Tilburg University  
Drs. M.A. (Marc) Hanou, Planbureau voor de Leefomgeving  
Ir. R. (Rienke) Groot, secretaris College van Rijksadviseurs  
Ir. V.J.H.M. (Veronica) ten Holder, directeur Commissie voor de milieueffectrapportage  
Mr. drs. G.A.J.M. (Gijs) Hoevenaars, jurist en werkgroepsecretaris, Commissie voor de milieueffectrapportage  
Ir. R. (Rienk) Kuiper, Planbureau voor de Leefomgeving  
Mr. H.M. (Henry) Meijdam, algemeen directeur Interprovinciaal Overleg  
Drs. M.E. (Mariëlle) Overboom, strategisch beleidsadviseur, gemeente Dordrecht  
Drs. E. (Emiel) Reiding, programmadirecteur NOVI, Ministerie van BZK,  
P.H. (Piet) Sleeking, wethouder Gemeente Dordrecht  
Ir. S.R. (Rosa) Stapel, adviseur Verstedelijking en Mobiliteit, College van Rijksadviseurs  
Drs. E.P. (Edward) Stigter, directeur Beleid Leefomgeving en Arbeidszaken, Vereniging Nederlandse Gemeenten  
Ir. B.G.M. (Berno) Strootman, Rijksadviseur voor de Fysieke Leefomgeving, College van Rijksadviseurs  
Prof. dr. ir. C.J.A.M. (Katrien) Termeer, lid Raad voor het Openbaar Bestuur/ hoogleraar bestuurskunde Wageningen Universiteit  
Ir. D. (Daan) Zandbelt, Rijksadviseur voor de Fysieke Leefomgeving, College van Rijksadviseurs

**Referenten**

Prof. dr. M.A. (Martijn) van der Steen, co-decaan en adjunct-directeur Nederlandse School voor Openbaar Bestuur/hoogleraar strategie en toekomst, Erasmus Universiteit Rotterdam

Drs. J.J.M (Han) Polman, voorzitter Raad voor het Openbaar Bestuur/Commissaris van de Koning provincie Zeeland

**Tekstredactie**

Annemieke Diekman, journalist en eindredacteur

**Visualisering**

PosadMaxwan

**Vertaling**

Dit advies is vertaald in het Engels en te downloaden via [www.rli.nl](http://www.rli.nl)

**Publicatie Rli 2018/06**

November 2018