

VNG zienswijze ontwerp-NPLG

I Inleiding

Met dank voor de ter inzagelegging van het ontwerp *Nationaal Programma Landelijk Gebied* (NPLG) vindt u in dit schrijven de zienswijze van de VNG op het ontwerp. Dat doen we in aansluiting op de periodieke interbestuurlijke afstemming met de (koepels van) provincies, waterschappen en gemeenten over de ontwikkeling, bijstelling en uitvoering van het NPLG – onder andere via de uitwerkingsagenda.

De VNG ondersteunt de notie uit uw begeleidende brief dat het aan het nieuwe kabinet is om het NPLG definitief vast te stellen, maar dat de ingediende zienswijze gebruikt worden voor de verdere vormgeving van zowel het NPLG als PPLG's. Tot slot ondersteunen wij uw notie dat de zienswijzen door het Rijk worden gebruikt als input bij de formatie en voor de te maken keuzes van een nieuw kabinet.

Voor wij in detail ingaan op onze zienswijze, benoemen wij graag dat de VNG het ontwerp NPLG op hoofdlijnen beschouwt als een waardevolle stap om het landelijk gebied toekomstbestendig te maken, rekening houdend met de integrale opgaven van klimaat, water en natuur voor iedereen en met een gebiedsgerichte aanpak.

Er is echter meer nodig om de opgave te realiseren, waarbij een honger is aan perspectief en concretisering daarvan om positiever aan ieders toekomst te werken. Daarom bieden wij onze zienswijze aan. Deze is gebaseerd op de dialoog die wij continue voeren met onze gemeentelijke achterban, alsmede op ervaringen van de constructieve interbestuurlijke afstemming. Op basis daarvan hebben wij het ontwerp getoetst op drie cruciale invalshoeken die nodig zijn voor het succesvol realiseren van het NPLG. Die invalshoeken betreffen de uitvoerbaarheid & integraliteit, de mate waarin het ontwerp inspeelt op leefbaarheidsaspecten en de vormgeving van de interbestuurlijke samenwerking. Wij verzoeken u bij de verdere uitwerking van het NPLG deze invalshoeken mee te nemen en bij de input voor het nieuwe kabinet deze invalshoeken mee te geven.

II Drie invalshoeken op hoofdlijnen:

1. Uitvoering & integraliteit

Het ontwerp NPLG is onderdeel van een complexe ruimtelijke puzzel. VNG hecht groot belang aan:

- voldoende structurele (financiële) middelen, eenvoudig te verkrijgen, in te zetten en te verantwoorden voor een doel- gebiedsgerichte uitvoering en beheer
- bij te dragen aan, en slim samen te werken, als het gaat om het beschikbaar hebben én houden van voldoende capaciteit in de regio's en de actuele capaciteit ook laten meewegen waartoe we samen wel en niet in staat zijn om goed uit te voeren (uitvoerbaarheid doelen)
- bij het maken van verdere keuzes inzake het ontwerp NPLG en andere programma's 1) de integraliteit van de opgaven scherp te bewaken en 2) ruimte houden om lokale keuzes te kunnen maken waarin ook afwegingen gemaakt kunnen worden voor leefbaarheid.
- Gemeenten in staat te stellen, conform omgevingswet, primair verantwoordelijke te blijven voor de leefomgeving, zodat mensen, bedrijven en natuur in samenhang gedijen.

2. Leefbaarheid en sociaaleconomische aspecten

De VNG heeft zorgen over de mate waarin – naast de doelen gericht op natuur, water en klimaat – sociaaleconomische doelen per gebied voor handen zijn om leefbaarheid te borgen. De VNG roept een nieuw kabinet werk te maken van concretisering van perspectief en lange termijnzekerheid voor (agrarische) bedrijven en inwoners. Voorzie dat van een integraal gebiedsfonds zodat met maatwerk leefbaarheid, brede welvaart én toekomstperspectief wordt geboden aan inwoners in gebieden en kernen waar grote inspanningen moeten worden geleverd en een enorme transitie gaande is. Met zo'n fonds hebben gemeenten meer mogelijkheden om hun wettelijke bevoegdheid als primair verantwoordelijke voor de leefomgeving waar te maken. Dat is regelen wat mensen, bedrijven en natuur nodig hebben om te kunnen gedijen. Dat is voor hen lange termijnzekerheid en een wervend perspectief vanuit de overheid krijgen wat richting geeft bij investeringskeuzes. Dat is voor gemeenten: afwegingen kunnen maken die ruimte biedt aan lokaal vakmanschap, innovatie en prioriteiten. En met gemeenten blijvend en vooraf afstemmen over de concretisering van structurerende keuzes.

3. Rol gemeenten in interbestuurlijke samenwerking

VNG waardeert de passages over de interbestuurlijke samenwerking in het ontwerp met het uitgangspunt dat betrokken overheden samenwerken met als inzet ieders verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Dit is ook in lijn met artikel 2.2. Omgevingswet. Het uitwerken van die samenwerking, zowel als het gaat om generieke maatregelen als wanneer het gaat om gebiedsgerichte werken is niet iets wat in de praktijk vanzelfsprekend goed loopt of voor elk gebied hetzelfde betekent, het hebben van goede intenties is onvoldoende. Een goed begrip voor elkaars individuele verantwoordelijkheden, bevoegdheden en belangen is nodig om de samenwerking echt tot een succes te maken, zowel op landelijk, provinciaal, gebieds- als gemeentelijk niveau. Wij vragen u om veel aandacht te besteden aan die uitwerking van die samenwerking en ruimte te bieden voor maatwerk per gebied.

Tot slot is er een specifiek punt wat deze gedachte aan samenwerking op voorhand al doorkruist en dat betreft het werken met aanwijzingen en verplichtingen zoals het Rijk in het ontwerp NPLG overweegt. Zo staat er over het werken aan overgangsgebieden beschreven dat het Rijk overweegt om meer nadruk te leggen op het aanwijzen en inrichten van overgangsgebieden, via instructieregels voor provinciale omgevingsverordeningen in het besluit Kwaliteit Leefomgeving. VNG vraagt daarom nadrukkelijk om een werkwijze waarbij aanwijzingen tot stand komen via gebiedsgericht werken. Zo blijven we werken vanuit draagvlak onder inwoners in gebieden wat cruciaal is omdat we alleen samen deze transitie aan kunnen. Een te solistische aanwijzing en inrichting bij structurerende keuzes doorkruist afspraken in het kader van het interbestuurlijk samenwerken. Deze samenwerking vraagt om een volgordelijke werkwijze: perspectief concretiseren, ruimtelijke keuzes maken en daarna taken toedelen vanuit logische bevoegdheden en daarmee een werkbare planning inrichten (rekening houdend met beschikbare capaciteit in regio).

III Nadere uitwerken drie invalshoeken

In het onderstaande worden deze drie invalshoeken en bijbehorende oproepen van de VNG verder uitgewerkt.

1. Uitvoering & integraliteit: het ontwerp NPLG is onderdeel van een complexe ruimtelijke puzzel. – dit vraagt prioritering en oog voor integraliteit van andere ruimtelijke opgaven

Het ontwerp NPLG is een bouwsteen voor de bredere ruimtelijke puzzel die wordt gelegd in het kader van de NOVEX in relatie tot de Nota Ruimte. Daarnaast zijn er – naast de al vele lopende programma's en principes als water en bodem sturend- andere bouwstenen in ontwikkeling. Onder meer op het gebied van bedrijfsvestigingen en de visie 2050 inzake mobiliteit. De optelsom van de vele programma's die afkomstig zijn van de verschillende ministeries landen allemaal op de tafel van gemeenten die zich over álle opgaven buigen. Op gemeentelijk niveau komt alles samen waar de integrale puzzel of het uitsluiten van functies merkbaar wordt. VNG vraagt hiervoor verdere uitwerking hoe we ons samen hiertoe per gebied in staat stellen. Immers de ruimtelijke puzzel is complex, het totaal aan het aantal doelen overstijgt de beschikbare ruimte én vraagt om 1) het combineren van functies (integraliteit) waar nog een goede werkwijze voor nodig is, 2) heldere keuzes wat niet meer kan en vooral ook om 3) prioritering. Dus maak gebiedsgericht concrete keuzes om tot daadwerkelijke uitvoering met maatwerk te komen. Dat is ook eerst goede maar stilstaande initiatieven tot uitvoering brengen. Bovendien verdient de uitvoeringskracht versterking, vooral bij kleinere gemeenten die al moeite ondervinden om goed mee te doen met gebiedsprocessen. De (financiële) middelen bij gemeenten ten behoeve van de uitvoering die nog om concretisering vraagt, zijn beperkt. Dat geldt ook voor de beschikbaarheid van capaciteit. **VNG roept op oog te hebben voor;**

- **voldoende structurele (financiële) middelen, eenvoudig te verkrijgen, in te zetten en te verantwoorden voor een doel- gebiedsgerichte uitvoering en beheer**
- **bij te dragen aan en slim samen te werken als het gaat om het beschikbaar hebben én houden van voldoende en adequate personele capaciteit in de regio's en de actuele capaciteit ook laten meewegen waartoe we samen wel en niet in staat zijn om goed uit te voeren (uitvoerbaarheid doelen)**
- **bij het maken van verdere keuzes inzake het ontwerp NPLG en andere programma's 1) de integraliteit van de opgaven scherp te bewaken en 2) ruimte houden om lokale keuzes te kunnen maken waarin leefbaarheid ook een plek heeft.**

2. Leefbaarheid en sociaaleconomische aspecten

Over de noodzaak voor het brengen van meer balans tussen de leefomgeving en de natuur in ons land bestaat een gedeeld beeld. VNG stelt dat het een gezamenlijke opgave is om de stikstofuitstoot terug te dringen wat bijdraagt aan herstel van natuur, biodiversiteit, waterkwaliteit en economische ontwikkelruimte voor bijvoorbeeld het bouwen van woningen. Er is dan ook werk aan de winkel.

De VNG vindt de gekozen insteek in het NPLG voor het gebiedsgericht werken belangrijk. Het maakt het werken op een integrale manier mogelijk alsook het vinden van draagvlak in de gebieden zelf. Cruciaal daarbij is één van de vier de geformuleerde hoofdopgaven in het ontwerp te weten het

beschermen en bevorderen van een vitaal gebied, waar je prettig, gezond en veilig kunt wonen, werken, ondernemen en recreëren. Voor ons is dit een levend en herkenbaar landschap wat mensen waarderen, waarin ruimte is voor vitale landbouw, veerkrachtige natuur en overige functies. De VNG vindt het belangrijk dat daarvoor sociaaleconomische doelen in het gebiedsproces worden ontwikkeld en geborgd in de gebiedsprogramma's en als zodanig staan benoemd in het ontwerp NPLG, inclusief instrumentarium om daar op te sturen. De VNG heeft zorgen over de mate waarin – naast de doelen gericht op natuur, water en klimaat – sociaaleconomische doelen worden opgesteld en geborgd om leefbaarheid op peil te houden. Denk ook aan autonome ontwikkelingen dat grote aantallen boeren binnen 10 jaar verwachten te stoppen, wat vraagt om nieuwe invulling en doelen voor een gebied. VNG vindt het nodig ook dit perspectief te bieden in gebieden.. Inwoners voelen 'leefbaarheid' nog té vaak onvoldoende wat leidt tot ongemak en ongenoegen en niet leidt tot het versterken van het vertrouwen van onze inwoners. Iets dat ook duidelijk is geworden uit de analyses van de heer Remkes en een rapport als 'Elke regio telt'. Mede tegen die achtergrond pleit de VNG voor het investeren in sociaaleconomische doelen en acht het noodzakelijk er ook financiële middelen voor beschikbaar te stellen in het kader van het ontwerp-NPLG. Daarbij is het ook nodig dat in verdere uitwerking van de plan MER de effecten van NPLG op het sociaaleconomische worden onderzocht, wat ontbreekt in de scope van de Nota Reikwijdte en Detailniveau.

Tot op heden wordt dat aspect in het Transitiefonds uitgesloten en zijn ook de geboden koppelkansen mondjesmaat en te vrijblijvend. Een gebiedsfonds is hiervoor een al geteste oplossing gekoppeld aan de kansenagenda's die worden opgesteld naar aanleiding van 'Elke regio telt' en de indicatoren van 'brede welvaart'. Met zo'n fonds kan maatwerk geleverd worden aan initiatieven van inwoners en bedrijven die bijdragen aan NPLG-doelen. Het activeert de samenleving mee te doen. Dat niet alleen, op die manier is deze enorme transitie kansrijker omdat het geenszins zonder de samenleving kan, de overheid kan het niet alleen. **De VNG roept een nieuw kabinet werk te maken van concretisering van perspectief en lange termijnzekerheid voor (agrarische) bedrijven en inwoners. Voorzie dat van een integraal gebiedsfonds zodat leefbaarheid, brede welvaart, lange termijnzekerheid én toekomstperspectief wordt geboden aan inwoners in gebieden en kernen waar grote inspanningen moeten worden geleverd en een enorme transitie gaande is.**

3. Rol gemeenten en interbestuurlijke samenwerking

Gemeenten dragen op diverse manieren bij aan de opgaven die samenhangen met het ontwerp-NPLG. Ook de aanpak piekbelasting zorgt voor veel werkzaamheden door gemeenten. Denk aan locaties waar activiteiten wel of juist niet kunnen plaatsvinden, het toedelen van functies aan locaties en/of het herbestemmen van locaties. VNG vindt het waardevol dat over de interbestuurlijke samenwerking in het ontwerp staat opgenomen dat alle betrokken overheden met de inzet van hun verantwoordelijkheden én met respect voor elkaars verantwoordelijkheid samenwerken in lijn met artikel 2.2. Omgevingswet. Wat wringt is dat deze gedachte in een aantal gevallen al op voorhand dreigt te worden doorkruist. Zo staat er (pg 80) over het werken aan overgangsgebieden beschreven dat het Rijk overweegt om meer nadruk te leggen op het aanwijzen en inrichten van overgangsgebieden, via instructieregels voor provinciale omgevingsverordeningen in het besluit Kwaliteit Leefomgeving. Hierbij krijgen provincies de verplichting deze gebieden aan te wijzen en kunnen belangrijke afwegingen voor deze inrichting meegegeven worden. De werkwijze en de bijdrage en rol die gemeenten leveren, verdient verdere uitwerking wat we – naast het ontwerp-NPLG – samen willen doen in de uitwerkingsagenda.

Daarom verzoeken wij dat overheden onderling rekening houden met elkaars bevoegdheden in lijn met Omgevingswet en code Interbestuurlijke Verhouding. Dat betekent gemeenten in staat stellen primair verantwoordelijke voor de leefomgeving te zijn (Omgevingswet). Dat betekent in ieder geval blijvende afstemming met gemeenten bij concretisering van structurerende keuzes en aanwijzing van overgangsgebieden en bijvoorbeeld ook bij bufferzones in beekdalen. Elkaars bevoegdheden in acht nemen betekent ook een completere ruimtelijke en integrale afweging kunnen maken, waarbij het Rijk heldere kaders meegeeft. Die mate van sturing van die kaders is gebiedsafhankelijk denk aan gebieden met bovenregionale opgaven. Voorafgaand is een concreet toekomstperspectief nodig, waarmee we ruimtelijke keuzes maken om vervolgens te bepalen wiens bevoegdheden en taken daar het beste bij passen om daarna een werkbare planning in te richten voor medeoverheden. Op die manier kunnen gemeenten ook (tijdig) inwoners voorbereiden op veranderingen. En waar nodig betrekken om weerstand niet te laten toenemen en vooral draagvlak te versterken wat uitvoering ten goede komt.

VNG vraagt daarom dus op een werkwijze waarbij aanwijzingen tot stand komen via het gebiedsgericht werken. Zo blijven we werken vanuit draagvlak onder inwoners in gebieden wat cruciaal is omdat we alleen samen deze transitie aan kunnen.

Een te solistische aanwijzing en inrichting bij structurerende keuzes doorkruist afspraken in het kader van het interbestuurlijk samenwerken. Deze samenwerking vraagt om een volgordelijke werkwijze: perspectief concretiseren, ruimtelijke keuzes maken en daarna taken toedelen vanuit logische bevoegdheden en daarmee een werkbare planning inrichten (rekening houdend met beschikbare capaciteit in regio. VNG wijst in dit verband ook naar de handreiking overgangsgebieden¹ die zij in de zomer van 2023 publiceerde.

¹ <https://vng.nl/sites/default/files/2023-07/aan-de-slag-met-overgangsgebieden-n2000.pdf>
werkdokument zomer '23