



VVM, netwerk van milieuprofessionals

2^e Daalsedijk 6a
3551 EJ Utrecht

T: 030 – 23 22 989

M: bureau@vvm.info

www.vvm.info

Contactpersoon:

Rachel Heijne, directeur

t: 06 – 207 706 71

m: r.heijne@vvm.info

Over de VVM, netwerk van milieuprofessionals

De VVM, hét kennis- en relatienetwerk voor milieuprofessionals, verbindt de gehele beroepsgroep, variërend van ervaren krachten tot aanstormend talent. Een milieuprofessional is eenieder die zich in het werk bezig houdt met milieuvraagstukken. Binnen de VVM zijn de leden georganiseerd in twintig secties die het hele brede milieuveld omvatten, van water, bodem, lucht, energie en klimaat, tot voedsel en landbouw, maritiem, milieurecht, milieuethiek en milieueducatie (voor een compleet overzicht zie:

<https://www.vvm.info/secties>)

De leden hebben een zeer uiteenlopende achtergrond van ingenieurs, chemici en natuurkundigen tot milieukundigen en van RO'ers, planologen en verkeerskundigen tot juristen, psychologen en communicatiedeskundigen. Zij zijn werkzaam in bedrijfsleven, overheid, wetenschap en maatschappelijke organisaties. Juist die variatie aan disciplines maakt de VVM tot een inspirerend platform waar mensen nadenken over oplossingen voor milieuvraagstukken.

www.vvm.info



VVM zienswijze op ontwerp NOVI

30 september 2019

‘Het moet de eeuw worden van een transformatie naar een duurzame leefomgeving’

Aanhaken bij de transformatie naar een duurzame leefomgeving

Met bovenstaand ‘statement’ wil de VVM, netwerk van milieuprofessionals, graag aansluiten bij de breed gedragen intentie dat bij omgevingsvisies op de fysieke leefomgeving van de toekomst, transitieprincipes het uitgangspunt dienen te zijn bij het voortdurend werken aan duurzaamheid. Transformatieprocessen en duurzaamheidsdoelstellingen kunnen daarbij een effectieve route vormen voor bestuurders van het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen, maar óók, indachtig de netwerksamenleving, voor het bedrijfsleven, de kennisinstellingen, de maatschappelijke organisatie en de burgers.

In de zienswijze van de VVM zullen bij de noodzakelijke transformatie van gebieden voortdurend duurzame waarden moeten worden toegevoegd aan een:

1. circulaire, slimme en vitale economie;
2. ecologisch-verantwoord ingerichte omgeving;
3. gezonde en inclusieve samenleving.

Dat betekent dat óók duurzame waarden zullen moeten worden toegevoegd aan de bescherming en bevordering van de kwaliteiten milieu, landschap, natuur, gezondheid en welzijn. Deze transformatiegedachte wordt inmiddels op diverse manieren gevoed. Klassiek gezien loopt het huidige milieubeleid, begonnen vanuit een wens tot sanering van slechte milieuomstandigheden in de vorige eeuw, tegen ontoereikende grenzen aan voor de bescherming van gezondheid en natuur. Een toekomstbestendig milieu- en omgevingsbeleid zal daarvoor verder moeten worden verfijnd en gemoderniseerd. De duurzaamheidsdoelstellingen van de Verenigde Naties, de Donut Economie, de Brede Welvaartsindicator, alsook bijvoorbeeld de nieuwe perspectieven van Positieve Gezondheid en Sociale Veerkracht, al deze perspectieven op een meer duurzame en vitale samenleving refereren hieraan en vragen om verdere uitwerking en implementatie in duurzame gebiedsontwikkeling op het niveau van stad, platteland, dorp, wijk en buurt.

In de zienswijze van de VVM is het ontwerp van de NOVI een waardevol streven om de duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving in gang te zetten. De VVM waardeert het dat ook in het ontwerp van de NOVI de gezonde en duurzame stedelijke en landelijke leefomgeving als een belangrijke maatschappelijke opgave is opgenomen.



Dat ook het economisch domein deze ontwikkeling steeds vaker als positief ziet voor het vestigingsklimaat en de concurrentiepositie, lijkt het pleidooi voor duurzame gebiedsontwikkeling alleen maar te versterken. De VVM ziet hierin interessante kansen voor gerichte, samenhangende en verbindende investeringsagenda's.

De VVM ziet het als een belangrijke uitdaging dat voor deze transformatie in duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving gerichte transformatieroutes worden ontwikkeld, met als uitgangspunt dat bij alle plannen en interventies duurzame meerwaarde wordt geboekt. Dit uitgangspunt betekent dat duurzaamheid in brede zin een steeds belangrijkere factor moet zijn bij ruimtelijk-fysieke afwegingen. Het lijkt de VVM dat hiervoor veel mogelijkheden liggen bij de integrale uitwerking en uitvoering van plannen en projecten.

Naast technologische innovaties vraagt deze transformatie namelijk ook om sociale innovaties, een nieuw soort (ruimtelijk) ontwerp van de fysieke (en sociale) leefomgeving, een nieuwe ordening in de fysieke leefomgeving en een andere inrichting en praktijk van leefomgevingsbeleid. Maar het vraagt óók om een nieuwe, meer waarden-gedreven omgevingskwaliteit en een co-creatieve, participatieve netwerkorganisatie van actoren.

In de zienswijze van de VVM is het daarom ook aan te bevelen daarbij ook verbindingen te maken met het sociaal-maatschappelijke domein vanwege de sociaal-inhoudelijke en sociaal-bestuurlijke innovaties die dat kunnen faciliteren. Bestuurlijk gezien is er namelijk nog wel enig lef nodig om op die integrale en verbindende manier te gaan denken en ook te gaan werken. Wat dat betreft vreest de VVM dat de uitwerking van opgaven naar verschillende specifieke nota's niet automatisch bijdraagt aan de samenhang en de verbinding. De VVM dringt erop aan qua bestuurlijk proces de verantwoordelijkheid en het draagvlak goed te borgen met betrokkenheid van alle relevante actoren. Dat voor veel opgaven de oplossingen in provincies en gemeenten liggen, maakt dat voor die bestuurslagen en de relevante actoren alleen maar meer noodzakelijk.

Het integrale, lees samenhangende denken en doen, vraagt dus om een bestuurslaag die daar ontvankelijk voor is en initiatief toont. Zowel bestuurlijk als economisch vraagt dat om nieuwe afwegings- en beslissingskaders respectievelijk business cases. Het in samenhang meekoppelen van belangen vanuit verschillende beleidsdomeinen is daarbij de nieuwe bestuursmodus, óók in het opstellen van Omgevingsvisies en Omgevingsplannen en het uitvoeren van programma's en projecten.

De vraag is natuurlijk wel met welke technologische, ruimtelijke en sociale interventies en innovaties kan die duurzame omgeving van de toekomst worden vormgegeven? En met welke kennisinfrastructuur en kennisvalorisaties kunnen deze transformaties worden gefaciliteerd? Een ambitie-gedreven kennisagenda en een gericht uitvoeringsprogramma zijn daarbij dus zeer essentieel, óók op regionaal en lokaal niveau.



Ontwerp NOVI is niet visionair genoeg

De VVM constateert dat het ontwerp van de NOVI weliswaar veel van deze aspecten benoemt en uitwerkt, maar nét niet tot het niveau komt dat de NOVI als een gezaghebbende en uitdagende transitievisie met dito transitie-uitgangspunten kan worden beschouwd. Er zijn veel opgaven, en veel hangt ook met elkaar samen, zo erkent óók de VVM, maar de route naar een duurzame economie en samenleving moet met spoed worden ingeslagen, desnoods in kleine stappen, maar wel met élke stap vooruit, en geen weg terug. Dat vergt een technologische, ruimtelijk-economische en zéker ook een bestuurlijke en sociale innovatie, en het ontwerp van de NOVI is daar onvoldoende uitdagend en verleidend in.

De VVM waardeert het ontwerp van de NOVI voor de mate waarin aandacht is voor de verschillende wensen van partijen in Nederland. Het werken met prioriteiten en afwegingsprincipes spreekt ons aan, en op detailniveau zitten er veel goede ambities in. Het algemene ambitieniveau ligt volgens de VVM echter te laag: een visie op de echte grote keuzes die nodig zijn voor een duurzame toekomst van Nederland worden niet gemaakt, mede omdat de werkelijke omvang van de uitdaging niet onderkend wordt. Ook komt de integratie van verschillende beleidsterreinen, zoals ruimtelijke ordening, gezondheid en milieu, (nog) niet goed uit de verf: het ontwerp van de NOVI is nu nog vooral een ruimtelijke visie. Tenslotte is ook de Rijksrol onvoldoende duidelijk ingevuld.

Het ontwerp van de NOVI mist systeeminnovatie

De VVM is van mening dat het huidige samenlevingssysteem tegen grenzen aan loopt - het economisch systeem, het sociaal systeem en het natuurlijk systeem. In het ontwerp van de NOVI zou dit benoemd moeten worden, omdat noodzakelijke veranderingen alle een beroep doen op stad, platteland en het natuurlijk systeem. Een vraag is bijvoorbeeld of de landbouw moet blijven groeien en of we moeten blijven exporteren? Moet de mobiliteit over de weg gefaciliteerd blijven worden of zetten we in op andere vervoersvormen? Moeten we wel voldoen aan de huidige woonwensen? Belangrijke vragen die niet gesteld worden in het ontwerp van de NOVI, terwijl dit wel het uitgangspunt zou moeten zijn in het doordenken van de noodzakelijke systeemtransities. Er wordt aangegeven dat de leefomgevingskwaliteit “bovengemiddeld goed” is. Er zijn op diverse terreinen flinke successen geboekt (PBL, Balans van de Leefomgeving 2018), maar er is ook nog een groot aantal opgaven. We leven in Nederland nu nog met een veel te grote ecologische voetafdruk. De ambitie van het ontwerp van de NOVI lijkt te zijn: behouden van de huidige kwaliteit, en vervolgens de nieuwe dingen die ruimte vragen slim combineren. In plaats daarvan zou *herstel* het doel moeten zijn. In dat geval is de opgave waar we voor staan veel groter dan nu uit het ontwerp van de NOVI spreekt. Het denken over een systeeminnovatie ontbreekt jammerlijk.

Het is in dat kader bijvoorbeeld opvallend dat klimaat*mitigatie* als zeer grote opgave bijna geheel ontbreekt. Behalve het voornemen om “over te gaan op een CO₂-arme energievoorziening” gaat het in het ontwerp van de NOVI vooral over *adaptatie*. Het wereldwijde jaarlijkse broeikasgas-reductiepercentage moet echter verdrievoudigen om



onder de Parijs-doelstelling van 2 graden opwarming te blijven, en verviervoudigen voor de doelstelling van 1,5 graad. Dat is klimaatmitigatie op oorlogssterkte! Het lijkt de VVM toe dat het logisch zou zijn als er in de NOVI iets te zien zou zijn van de noodzaak om het “geheel anders” te gaan doen. Maar de NOVI lijkt nu is juist vooral voortborduren op huidige trends.

Keuzes zijn wel problematisch

Dat echte keuzes op systeemniveau grotendeels ontbreken is op zichzelf nog niet vreemd, want dat zouden zeer vergaande keuzes zijn waarover nog belangrijke maatschappelijke en politieke discussies gaande zijn. In plaats van keuzes maken zou het werken met scenario's daarom wellicht handiger zijn. Tegelijk worden op sub-onderwerpen wel allerlei keuzes gemaakt, die echter vooral de toekomst schetsen zoals het zittende kabinet die voor zich ziet. Zoals bijvoorbeeld het vastleggen van de wens voor 2% economische groei. Trouwens het noemen van alleen dit percentage en niet van andere duurzame samenlevingskwaliteiten geeft volgens de VVM wederom blijk van een te eenzijdige (economisch-gerichte) omgevingsvisie.

In het ontwerp van de NOVI wordt gezocht naar ‘win-win’ situaties en dat is op zich goed. Maar discussie over strijdige belangen en tegengesteld beleid ontbreekt. In NOVI lijken we nu gewoon “alles” te willen. De VVM zou graag een verduidelijking zien waar bepaalde keuzes liggen, en wie er zou moeten kiezen, óók als de daadwerkelijke keuzes slechts in scenario's gemaakt worden. De afwegings- en beslissingskader voor dergelijke keuzes ontbreken helaas. Het ontwerp van de NOVI is nu (nog) een soort droombeeld, maar het “hoe komen we daar” is onvoldoende uitgewerkt. De VVM vindt het ook veel te weinig integraal/samenhangend: er is een gebrekkige doorwerking van opgaven in andere opgaven.

Tenslotte worden er op diverse plekken in het ontwerp van de NOVI wel enkele keuzes gemaakt, maar blijken de genoemde keuzes geen echte keuzes te zijn maar meer algemeenheden (“Steden ontwikkelen zich duurzaam door een samenhangende aanpak van x, y en z”). Veel doelen blijven ook vaag door het gebruik van vage begrippen. Er wordt bijvoorbeeld gesproken over een “gezonde leefomgeving”, maar er wordt geen indicatie gegeven van wat zou moeten gelden als “gezond genoeg”. De VVM constateert dat bijvoorbeeld een visie op wat aanvaardbare overlijdensrisico's zijn ontbreekt, terwijl er wel gesproken wordt over een “balans tussen luchtverkeer en gezondheidsschade”. Als men in de NOVI toch graag keuzes wil maken, dan zou men kunnen denken aan een keuze als “hanteer de WHO-normen voor luchtkwaliteit”. Maar dit soort keuzes ontbreekt.

Ruimtelijke insteek

Het ontwerp van de NOVI is gericht op de fysieke leefomgeving. De VVM constateert dat de fysieke leefomgeving volgens de Omgevingswet een breed begrip is. Daardoor zou de NOVI zich ook breder moeten richten dan alle het fysiek ruimtelijke aspect, zoals gezondheid, welzijn, natuur en landschap. De VVM constateert dat er geen borging is van *verbetering* van het leefmilieu of de natuur; en dit kan dus óók leiden tot normopvulling. Het feit dat er een



aparte milieuvisie bij de NOVI nodig is, roept vragen op over het nut van het NOVI. De link met het milieubeleid hoort sterker te worden aangegeven. Het stoffenbeleid, de ruimtelijke samenhang hierin en de daaruit voortkomende beperkingen, zowel wat betreft ruimtegebruik, gezondheid, als de vitaliteit van het natuurlijk systeem en biodiversiteit komen vooralsnog in het ontwerp van de NOVI onvoldoende uit de verf.

Het zou volgens de VVM goed zijn als het bodem- en watersysteem, de natuur en het landschap, en gezondheid en welzijn als ruimtelijk-ordenende principes opgenomen zouden worden in de NOVI. De afwegingsprincipes zijn nu alleen ruimtelijk gekozen. De rol van het natuurlijk systeem blijft helaas buiten beschouwing: de kwaliteit van dit systeem als mede bepalend voor mogelijke functiecombinaties, en als onderlegger van het landschap en daarmee identiteit van een gebied. Ook is het natuurlijk systeem onderwerp in de afwentelingsvraag. Daarom beveelt de VVM aan om in deze afwegingsprincipes ook het natuurlijk systeem mee te nemen. Enerzijds als ontwerpprincipe: laat de dynamiek van het natuurlijk systeem zoveel mogelijk leidend zijn in plaats van uit te gaan van technologie. Anderzijds zou volgens de VVM niet alleen naar het voorkómen van afwenteling gekeken moeten worden, maar ook naar mogelijkheden om te komen tot herstel en het bevorderen van de vitaliteit en robuustheid van het natuurlijk systeem als drager. Tenslotte blijft ook de intrinsieke waarde van ecosystemen/bodem/landschap/water sterk onderbelicht.

Rijksrol en visie

De Rijksrol is in het ontwerp van de NOVI weinig ambitieus neergezet en financiële instrumenten krijgen weinig aandacht (zoals vergroening belastingstelsel). De VVM pleit voor een verdere concretisering van de rol van het Rijk voor de verschillende opgaven. Daar waar het Rijk kaders zou moeten stellen, moet dit worden aangegeven. Ook de reikwijdte van de systeemverantwoordelijkheid behoeft verduidelijking. Een financiële uitwerking is nodig om de faciliterende rol te realiseren. Dit geldt ook voor het stellen van een baseline en monitoring.

Sommige problemen worden slechts gesignaleerd. Bijvoorbeeld: er is ruimte nodig voor havens, industrie en energiesystemen. De VVM constateert dat dit knelpunten kan opleveren voor bouwplannen van Amsterdam en Rotterdam. Er ontbreekt echter een kader vanuit het Rijk met een tijdplan over wanneer en onder welke voorwaarden uitbreiding wél mogelijk is. Ander voorbeeld: er staat dat verzilting van grondwater kan leiden tot functiewijziging. Maar een visie hierover ontbreekt.

VVM ambivalent bij ontwerp NOVI

Boven beschreven noties maken duidelijk dat de VVM een ambivalente houding heeft ten opzichte van het ontwerp van de NOVI. Het is hard nodig dat gekomen wordt tot een langetermijnvisie op de toekomst en de transitie naar een duurzame ontwikkeling van de leefomgeving in Nederland, iets waar de NOVI qua visie volgens de VVM in zou moeten voorzien. Door de grootte van de uitdagingen en de complexiteit van de problemen en de



samenhang ertussen, is het lastig een richtinggevende, samenhangende en uitdagende NOVI samen te stellen; de VVM heeft daar in zekere mate begrip voor. Maar van een relevante en krachtige NOVI mag volgens de VVM worden verwacht het duidelijker richting geeft aan een transitie- en investeringsstrategie met keuzes die voortdurend meerwaarde creëren ten dienste van een circulaire, slimme en gezonde economie, een ecologisch-verantwoord ingerichte omgeving en een gezonde en inclusieve samenleving.

Bijlagen: 4