



Werkprogramma 2012-2013

Raden voor de leefomgeving en infrastructuur (RLI)

Raad voor het Landelijk Gebied, Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad

Colofon

Raden voor de leefomgeving en infrastructuur

De raden voor de leefomgeving en infrastructuur (RLI) zijn de strategische adviescolleges voor regering en parlement op het brede domein van de fysieke leefomgeving. Onder deze noemer werken drie raden samen: Raad voor het Landelijk Gebied, Raad voor Verkeer en Waterstaat en VROM-raad. Ze zijn onafhankelijk en adviseren gevraagd en ongevraagd over langetermijnvraagstukken. De raden willen met hun adviezen bijdragen aan de verdieping en verbreding van het politiek en maatschappelijk debat en aan de kwaliteit van de besluitvorming.

De raden werken met een gezamenlijk werkprogramma en worden ondersteund door het secretariaat RLI.

Samenstelling raden

Raad voor het Landelijk Gebied

Ing. A.J.A.M. Vermeer, voorzitter
Prof. dr. ir. G. Meester
P.J.H.D. Verkoelen

Raad voor Verkeer en Waterstaat

Mr. G.J. Jansen, voorzitter
Ir. M.W. van Lier Lels
Dr. ir. M.P.M. Ruijgh-van der Ploeg

VROM-raad

Mr. H.M. Meijdam, voorzitter
Prof. mr. N.S.J. Koeman
Prof. dr. A.J.M. Roobeek

Secretariaat RLI

Nieuwe Uitleg 1
Postbus 90653
2509 LR Den Haag
secretariaat@rli.nl
www.rli.nl

Publicatie RLI

September 2011

Inhoud

1. Voorwoord	5
2. Meerjarige programmering	7
•	A
ansluiting van het werkprogramma bij het beleid	
•	A
adviesonderwerpen	
3. Adviesonderwerpen	11
• Adviesonderwerpen die doorlopen uit het werkprogramma 2011-2012	11
1 Toekomst van de stad	
2 Leefomgeving zonder groei	
3 De groene ruimte	
4 De logistieke kracht van Nederland en duurzame mobiliteit	
•	N
nieuwe adviesonderwerpen	14
5 Fundamentele herziening omgevingsrecht	
6 Duurzame leefstijlen	
7 Zoetwatergebruik (briefadvies)	
4. Potentiële onderwerpen	17
• De ondergrond	
• Economische topsectoren	
• Landbouw	
• Energiebesparing	
• Openbaar vervoer vanuit het perspectief van de gebruiker	
• Waar zouden we zijn zonder woningcorporaties?	
5. Afsluiting	19

1. Voorwoord

Voor u ligt het gezamenlijk werkprogramma van de Raad voor het Landelijk Gebied, de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad. De raden verwachten samen te gaan in de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur en werken daarom gezamenlijk aan een integrale benadering van het fysieke domein. De ervaringen met samenwerking sterken de raden in de overtuiging dat integratie tot meerwaarde leidt.

Dit werkprogramma geeft de prioriteiten aan zoals vastgesteld in de zomer van 2011. De dynamiek in het beleid (Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, topsectorenbeleid, woonvisie) kan reeds op korte termijn leiden tot nieuwe adviesvragen. Daarom is er voor gekozen om ruimte in het programma te houden. In het najaar van 2011 wordt in gesprek te gaan met de ministers en staatssecretarissen van Infrastructuur en Milieu (IenM), Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) en Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) over de verdere invulling van het programma. Het werkprogramma 2012-2013 biedt ruimte voor ongeveer tien adviesthema's. Zeven adviezen zijn geprogrammeerd (waaronder één briefadvies) en de organisatie van een internationaal congres.

Het werkprogramma is gebaseerd op discussies met de departementen van IenM, EL&I en BZK (WWI), de Vaste commissies voor IenM, EL&I en BZK en discussie in de raad. Vier onderwerpen lopen door vanuit het werkprogramma 2011-2012; ten dele met een geactualiseerde vraagstelling op basis van de voorbereiding van het werkprogramma 2012-2013. Drie onderwerpen zijn nieuw. Ter voorbereiding op de gesprekken met de ministers in het najaar 2011 zijn zes potentiële adviesonderwerpen geïdentificeerd (paragraaf 4).

Het werkprogramma is gericht op het adviesdomein van de raden voor de leefomgeving en infrastructuur zoals formeel geldend in september 2011. Het werkterrein van de RLI wordt mogelijk in de loop van 2011 en 2012 uitgebreid met strategische advisering over (delen van) beleidsterreinen die nu behartigd worden door de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen (AGS) en de Algemene Energieraad (AER). Zodra aan de RLI bij wet nieuwe taken worden toebedeeld, zal het werkprogramma geactualiseerd worden.



mr. G.J. Jansen, voorzitter
Raad voor Verkeer en Waterstaat



ing. A.J.A.M. Vermeer, voorzitter
Raad voor het Landelijk Gebied



mr. H.M. Meijdam, voorzitter
VROM-raad



dr. R. Hillebrand, algemeen secretaris

2. Meerjarige programmering

De maatschappelijke opgaven voor de (middel)lange termijn veranderen niet snel. Wel verandert de politiek-bestuurlijke kijk op de toekomstige uitdagingen. Ook de opvattingen over de wenselijke aanpak zijn aan verandering onderhevig. Daarmee kan soms in korte tijd ook de aard van de adviesvraag van regering en parlement aan de strategische adviesraden veranderen. Vanzelfsprekend houdt dit werkprogramma daar rekening mee. Dat gebeurt door de lopende programmering periodiek te herijken en waar nodig aan te passen. De raden kunnen bovendien inspelen op actuele ontwikkelingen doordat ruimte is vrijgehouden voor nieuwe adviesvragen.

Aansluiting van het werkprogramma bij het beleid

Met het werkprogramma willen de raden nauw aansluiten bij ontwikkelingen in maatschappij en beleid. Het kabinet heeft de hoofdlijnen van het regeringsbeleid op het werkterrein van de RLI in meerdere documenten verwoord:

- Beleidsbrief 'Infrastructuur en milieu' (26 november 2010):
 - scherpe focus op de groei van de Economische Zaken door versterking van onze mainports, brainports en greenports;
 - decentralisatie en actualisatie van het beleid: toedeling van heldere verantwoordelijkheden en meer ruimte voor initiatieven van decentrale overheden, ondernemers en burgers, inclusief realistische randvoorwaarden voor een duurzame en klimaatbestendige toekomst;
 - krachtige uitvoering: vereenvoudiging van regelgeving en procedures en krachtiger sturing op de voortgang van projecten.
- Beleidsbrief 'Naar de top' over het bedrijfslevenbeleid (4 februari 2011) en de daarover uitgebrachte adviezen van de 'topteams':
 - innovatiebeleid met meer vraagsturing door het bedrijfsleven met minder specifieke subsidies, meer generieke lastenverlichting en meer ruimte voor ondernemers. De aanpak richt zich op negen topsectoren: Creatieve industrie; Logistiek; Tuinbouw; Agrofood sector; Life sciences; Energie; Water; Chemie en High Tech sector.
- De woonvisie (1 juli 2011):
 - voorstellen voor een meer gerichte en doelmatige inzet van overheidsbeleid;
 - nieuw beleid voor delen van de woningmarkt, gericht op herstel van het vertrouwen.
- Beleidsbrief 'Eenvoudig beter' (28 juni 2011):
 - integrale herziening van het omgevingsrecht met als doel bundeling, vereenvoudiging, modernisering en versobering van het omgevingsrecht in brede zin;
 - versnelling van procedures en besluitvorming, vermindering en integratie van planvormen, doelmatiger omgaan met onderzoeksverplichtingen en meer bestuurlijke afwegingsruimte.
- Andere hoofdlijnen uit het regeerakkoord die nu worden uitgewerkt:
 - met minder financiële middelen de gestelde doelen en ambities in het fysieke domein bereiken;

- een schonere en minder van andere landen afhankelijke en betrouwbaarder energievoorziening;
- herijking van het natuurbeleid;
- bereikbaarheid en mobiliteit om de economische groei te versterken.

De raden hebben ook aansluiting gezocht bij de (voorzet voor) rijksbrede strategische thema's:

- de positie van Nederland in het veranderende mondiale krachtenveld;
- het concurrentievermogen van Nederland;
- het Staatshuishoudboekje op de middellange en lange termijn;
- naar een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tussen staat en samenleving en een nieuwe balans tussen rechten en plichten;
- nieuwe scheidslijnen en het daarmee verbonden maatschappelijk onbehagen: een nieuwe sociale kwestie;
- omgaan met schaarste aan ruimte en grondstoffen.

Tenslotte is rekening gehouden met de gemeenschappelijke thema's die de voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) namens alle strategische adviesraden bij de aanbieding van de werkprogramma's 2011 aan het kabinet heeft geduid:

- de sterke verwevenheid tussen het nationale beleid en de Europese besluitvorming;
- kansen en risico's van internet/sociale media 2.0 voor informatievoorziening en communicatie;
- krimp: omgaan met bevolkingsdaling met de afname van het aantal huishoudens in een toenemend aantal regio's, tezamen met de voortschrijdende vergrijzing en ontgroening.

De bovenstaande analyses van ontwikkelingen vatten de raden samen in de volgende belangrijke uitdagingen op de langere termijn voor het fysieke domein:

- Vergroting van het concurrentievermogen van Nederland door versterking van onze mainports, brainports en greenports en door meer ruimte te bieden aan het bedrijfsleven en maatschappelijke veranderkracht. De bevordering van een krachtige positie van Nederland in het veranderende mondiale krachtenveld.
- Omgaan met belangrijke trends en ontwikkelingen zoals de toenemende schaarste aan ruimte en grondstoffen, klimaatverandering, krimp, vergrijzing en ontgroening en hun invloed op belangrijke maatschappelijke behoeften zoals voedselzekerheid, huisvesting, bereikbaarheid en mobiliteit, duurzame energievoorziening en natuur.
- Herijking van de verantwoordelijkheidsverdeling in het fysieke domein tussen burgers, ondernemers, maatschappelijke organisaties, nationale overheden, Europese en mondiale instellingen. Met een nieuwe balans tussen rechten en plichten en rekening houdend met veranderende maatschappelijke scheidslijnen langs opleidingsniveau, inkomen, cultuur, levensbeschouwing, wereldbeeld en lifestyles.
- De realisatie van doelen en ambities in het fysieke domein met minder financiële middelen en minder regels en procedures.

Deze uitdagingen zijn leidend geweest bij de keuze van de onderwerpen voor het werkprogramma en zullen leidend zijn bij de uitwerking van de onderwerpen in adviezen.

Adviesonderwerpen

Vier onderwerpen lopen door vanuit het werkprogramma 2011-2012. De vraagstellingen zijn geactualiseerd. Drie onderwerpen zijn nieuw. Voor de verdere invulling zijn zes potentiële adviesonderwerpen onderkend.

De raden werken ook aan andere producten dan adviezen, zoals bijvoorbeeld een essaybundel over de relatie tussen de gezondheid van mens, dier en leefomgeving, in samenwerking met het Centrum voor Ethiek en Gezondheid, de Raad voor de Volksgezondheid en de Raad voor Dieraangelegenheden. En in september 2012 organiseert de raad het jaarcongres van de vereniging van Europese adviesraden voor milieuvraagstukken en duurzame ontwikkeling (EEAC) met als centraal thema duurzame mobiliteit.

Adviesonderwerpen die doorlopen uit het werkprogramma 2011-2012

1. Toekomst van de stad
2. Leefomgeving zonder groei
3. De groene ruimte
4. De logistieke kracht van Nederland en duurzame mobiliteit

Nieuwe adviesonderwerpen

5. Fundamentele herziening omgevingsrecht
6. Duurzame leefstijlen
7. Zoetwatergebruik (briefadvies)

De tijdsplanning voor 2011 en 2012

	sep 2011	okt	nov	dec	Jan 2012	feb	mrt	apr	mei	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec
Doorlopende adviestrajecten																
1) Toekomst van de stad																P
2) Leefomgeving zonder groei				V										P		
3) De groene ruimte									p							
4a) De logistieke kracht van Nederland 4b) internationaal congres 'duurzame mobiliteit'										p				C		
Nieuwe adviestrajecten																
5) Fundamentele herziening omgevingsrecht									P							
6) Duurzame leefstijlen																
7) Zoetwatergebruik (briefadvies)												B				

P = publicatie

B = publicatie briefadvies

C = congres

V = verkenning

3. Adviesonderwerpen

Adviesonderwerpen die doorlopen uit het werkprogramma 2011-2012

1. Toekomst van de stad

Sinds 2008 wonen er wereldwijd meer mensen in de stad dan er buiten. De stad is daarmee bij uitstek een dynamische plek. Dynamisch vanwege de concentratie van mensen die als bewoner, werknemer, toerist of recreant in de stad verblijven en zich verplaatsen. Dynamisch ook omdat de stad zichzelf voortdurend opnieuw blijft uitvinden. De stad van nu is niet meer dezelfde stad als dertig jaar geleden. Op dezelfde plek bevinden zich andere gebouwen en andere functies. De stad van de toekomst zal zichzelf dus eveneens uit moeten blijven vinden en zichzelf moeten blijven vernieuwen om de veranderende en steeds groter wordende stroom mensen te kunnen blijven faciliteren.

Rondom de stad en het duurzaam functioneren van de stad doet zich een veelheid aan zowel milieu- en energievraagstukken als sociale en economische vraagstukken voor. De economische motor die steden vormen (zie bijvoorbeeld de scenariostudie Netherlands 2040, CPB 2010) noopt tot voortdurende bezinning op het economische profiel en imago, infrastructuur, mobiliteits- en bereikbaarheidsvraagstukken, het vestigingsklimaat en de (internationale) concurrentiepositie. De Tweede Kamer vraagt aandacht van de RLI voor de (over)programmering van kantoren en (winkel)vastgoed. Op sociaal vlak signaleren de raden vraagstukken rond sociale woningbouw, criminaliteit en veiligheid. Het bij elkaar brengen en in samenhang bezien van deze vraagstukken in één stad of stedelijke regio is iets waar iedere stedelijke regio mee worstelt.

De raden voorzien een advies dat zich op dit snijvlak begeeft. Er zal verkend worden of nieuwe paradigma's kunnen helpen bij het denken over de toekomst van de stad. Het advies zal de opgaven van de stad nadrukkelijk bezien vanuit de context van de regio, de stad en ommelanden en de relaties daartussen. Steeds minder is de stad immers een afgebakend bebouwd gebied gericht op één enkel centrum, en steeds meer ontstaan gedifferentieerde stedelijke regio's, met meerdere kernen en een grote variatie aan plekken. De netwerken waarin steden zich bewegen strekken steeds vaker en verder over landsgrenzen heen. Deze context bepaalt mede de opgaven van de toekomst. Waar relevant zal samenwerking worden gezocht met de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling en de planbureaus. Het advies zal raken aan de beleidsterreinen van de departementen van Infrastructuur en Milieu, van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (WWI). De adviesvraag zal in samenwerking met deze departementen nader worden uitgewerkt. De start is voorzien in september 2011.

2. Leefomgeving zonder groei

De investeringen in de fysieke leefomgeving zullen de komende jaren fors teruglopen. Op de rijksbegroting vinden bezuinigingen plaats. Een nog groter negatief effect op de investeringscapaciteit voor ruimtelijke ontwikkeling heeft echter lagere economische groei en demografische krimp. Door uitleglocaties te ontwikkelen konden gemeenten in het naoorlogse tijdperk forse opbrengsten genereren waarmee ze publieke investeringen financierden. Deze methode lijkt in de nabije toekomst niet meer te werken. Gemeenten kunnen hierdoor in de toekomst minder middelen inzetten om te investeren in de kwaliteit van de leefomgeving. Investeringen in de leefomgeving blijven echter noodzakelijk. Ten eerste omdat de behoefte aan herstructurering zal blijven. Met name bedrijventerreinen en woonwijken uit de naoorlogse periode blijken in toenemende mate niet meer te voldoen aan de eisen en wensen van deze tijd. Bovendien is een aantrekkelijke leefomgeving een belangrijke voorwaarde en concurrentiefactor

voor het succes van de mainports, brainports en greenports en (andere) stedelijke regio's in de internationale concurrentiestrijd.

In het advies 'Leefomgeving zonder groei' zoeken de raden naar manieren om de kwaliteit van de leefomgeving te borgen in tijden van afnemende groei. Welke bekostigingsmodellen zijn denkbaar om de gewenste omgevingskwaliteit te realiseren? Welke rol kunnen woningbouwcorporaties hierbij spelen? Er wordt ingegaan op de regionale verschillen die in de komende decennia kunnen optreden in groei, stagnatie en krimp. Ook wordt nagegaan hoe omgegaan kan worden met gebieden (bijvoorbeeld in de Randstad) waar de komende decennia eerst nog groei plaats zal vinden en waar pas daarna stagnatie en krimp wordt verwacht.

Het advies zal raken aan de beleidsterreinen van de departementen van Infrastructuur en Milieu, van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (WWI). Voor dit advies wordt samenwerking gezocht met de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en de Raad voor de Financiële Verhoudingen (Rfv). De start is voorzien in september 2011.

3. De groene ruimte

De doelen van het natuurbeleid dienen gerealiseerd te worden bij een forse verandering in uitvoeringsstrategie. De actuele beleidsontwikkelingen zijn de basis voor de actualisering van de vraagstelling van dit onderwerp uit het werkprogramma 2011-2012 (vereenvoudiging van groene gebiedscategorieën).

In het natuurbeleid is gekozen voor verandering van de uitvoeringstrategie. Het gevoerde beleid en de gedane investeringen in nieuwe natuur door de rijksoverheid, Europa, provincies en terreinbeherende organisaties hebben niet tot het gewenste resultaat geleid. De (inter)nationale doelstellingen voor het natuurbeleid blijven van kracht.

De nieuwe strategie richt zich onder meer op de realisatie van een nationale Ecologische Hoofdstructuur (EHS) in 2018 die kleiner is, maar van vergelijkbare of zelfs betere kwaliteit dan de EHS die haalbaar zou zijn met het eerdere beleid. Ingezet wordt op verhoging van het inrichtingstempo en minder op verwerving. Voor verwerving, inrichting en beheer van natuur is minder geld beschikbaar. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het natuurbeleid wordt bij de provincies gelegd. Natuurregelgeving wordt vereenvoudigd en aangesloten op het omgevingsrecht. Er wordt naar ruimte gezocht in Europese regelgeving. Draagvlakvergroting bij particulieren wordt nagestreefd door hen meer verantwoordelijkheid te geven en meer te laten investeren in de ontwikkeling van natuur. Ook richt de nieuwe strategie zich op grotere inzet van agrarisch en particulier natuurbeheer. De tegenstellingen tussen landbouw en natuur dienen geslecht te worden. Deze stapeling van beleidsveranderingen noodzaakt tot een langetermijnvisie op de realisatie van biodiversiteitsdoelen en de borging daarvan.

De naleving van de internationale verplichtingen voor biodiversiteit is voor het kabinet uitgangspunt. Op welke wijze zijn met de nieuwe strategie de nationale doelstellingen en Europese verplichtingen te realiseren? Welke andere maatschappelijke functies van natuur zijn in de toekomst te realiseren? Welke mogelijkheden bieden verbindingen tussen natuurbeleid, economie en water en ook de integratie van regelgeving, de nieuwe financieringsconstructies en kennis(overdracht)? Welke rol is weggelegd voor het sectorale gebiedenbeleid (Natura 2000 gebieden, EHS), het soortenbeleid, de natuur- en milieueducatie en de organisatie van het beheer? Het advies zal raken aan de beleidsterreinen van de departementen van Infrastructuur en Milieu en van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. De start is voorzien in september 2011.

4. De logistieke kracht van Nederland / duurzame mobiliteit

a) *Advies logistieke kracht*

De logistieke kracht van Nederland is als concurrentiefactor medebepalend voor onze economische ontwikkeling. Goede logistiek is een fundamentele randvoorwaarde voor andere (top)sectoren. Als de logistiek niet voldoet, functioneert Nederland niet. Echter, logistiek is geen doel op zich, maar is faciliterend voor andere sectoren. In die rol levert de logistieke sector 8% van het bruto binnenlands product (BBP).

De huidige en toekomstige ontwikkelingen zoals de opkomst van de BRIC landen (Brazilië, Rusland, India en China), de verschuiving van handelsstromen, klimaatverandering en individualisering maken een herbezinning noodzakelijk op het behouden en versterken van de Nederlandse logistieke kracht.

Het topteam logistiek, met een vertegenwoordiger uit het bedrijfsleven, Midden- en Kleinbedrijf (MKB), wetenschap en overheid heeft de benodigde acties op korte en middellange termijn aangegeven om Nederland op logistiek gebied te laten excelleren. De raden zullen middels dit advies de acties die het topteam aanbeveelt, en mogelijk andere acties in een breder en lange termijn perspectief plaatsen.

Op de lange termijn bepaalt het samenspel van 'profit' (waaronder de plaats in (inter-) nationale netwerken), 'planet' (waaronder duurzaamheid en robuustheid van het logistieke systeem) en 'people' (waaronder duurzaamheid van de productie-consumptieketen, de benodigde kennis en competenties) de logistieke kracht van Nederland.

Doel van het advies is te bepalen welke instrumenten overheid, wetenschap en bedrijfsleven op de lange termijn kunnen hanteren om de logistieke kracht te optimaliseren en slim te combineren, zodat andere sectoren optimaal worden gefaciliteerd door een sterke logistieke sector.

Mogelijke adviesvragen zijn:

- Welke logistieke behoeften hebben de verschillende sectoren? Hoe zijn deze te optimaliseren en duurzaam te maken?
- Waar in de logistieke keten wordt of kan de meeste toegevoegde waarde voor Nederland worden behaald?
- Wat zijn de bepalende factoren voor multinationals om voor bepaalde logistieke netwerken te kiezen?
- Hoe kan het logistieke systeem als geheel robuust worden gemaakt?
- Wat, waar en hoe: synchro-modale knooppunten.
- Kunnen de logistieke ketens duurzamer worden ingericht (stimuleren hergebruik, 'local for local', de relevantie van sociale factoren voor het vestigingsklimaat).

b) *Organisatie internationaal congres 'duurzame mobiliteit'*

Verduurzaming van het vervoer van personen en goederen is een belangrijke voorwaarde voor het economisch concurrentievermogen van Nederland op de lange termijn. In 2012 organiseert de RLI het jaarcongres van de European Environment and Sustainable Development Advisory Councils (EEAC) over dit thema. Aan de hand van de uitkomsten van dit Europese congres kunnen mogelijk adviesvragen worden geformuleerd voor de start van een advies over duurzame mobiliteit eind 2012 of begin 2013. De vragen kunnen zich bijvoorbeeld richten op de (verdere) ontwikkeling van efficiënte multimodale netwerken of de stimulering van woon- en werkcondities (het nieuwe werken; confereren op afstand) die de behoefte aan mobiliteit verminderen.

Nieuwe adviesonderwerpen

5. Fundamentele herziening omgevingsrecht

Het kabinet zet in op vereenvoudiging van procedures en snellere uitvoering van gebiedsontwikkeling. Inmiddels ziet het er naar uit dat dit verder gaat dan alleen stroomlijnen: het leidt tot een fundamentele herziening van het wettelijk kader voor het omgevingsbeleid. Daarmee verandert ook de positie van het recent herziene stelsel van de ruimtelijke ordening. Het kabinet wil in het voorjaar van 2012 een voorstel voor een nieuwe Omgevingswet bekend maken, dat gericht is op: versnelling van procedures en besluitvorming, vermindering en integratie van planvormen, doelmatiger omgaan met onderzoeksverplichtingen en meer bestuurlijke afwegingsruimte. Een groot aantal wettelijke regelingen moet opgaan in deze nieuwe wet. Dat geldt voor de Wet ruimtelijke ordening, voor de Waterwet, voor inrichtingswetten als de Tracéwet, voor natuur- en milieuwetgeving en bouwregelgeving.

In dit strategische advies gaat het niet zozeer om de juridische implicaties van deze voorstellen maar om het doordenken van het geheel aan visie- en planvorming, bescherming en ontwikkeling, beleidsuitvoering en handhaving in het fysieke domein. Er dienen zich nieuwe dilemma's aan rond de toedeling van verantwoordelijkheden. Evenzo doet zich het spanningsveld voor tussen het borgen van (deels door Europese kaderrichtlijnen ingegeven) basiskwaliteiten en de wens om particuliere en marktinitiatieven meer flexibiliteit en ontwikkelingskansen te bieden bij het realiseren van specifieke omgevingskwaliteiten. Dit vraagt om een nieuwe benadering, waarbij ook aandacht moet worden besteed aan de regeling van tijdelijke bestemmingen en aan de eventuele tijdelijkheid van vergunningen.

Bij een fundamentele herziening en vereenvoudiging dienen de beoogde doelen van het omgevingsrecht – die soms ook Europeesrechtelijk bepaald zijn – gehandhaafd te blijven. Hoe verhoudt zich dat tot de wens om te komen tot meer bestuurlijke afwegingsruimte? Kan hier een programmatische benadering behulpzaam zijn en kan dan afstand worden genomen van de vanouds bekende 'harde' normen, die soms leiden tot lastige barrières bij de uitvoering van concrete projecten? Welke impact heeft een dergelijke benadering voor ex ante evaluaties en handhaving?

De integratie van de diverse aspecten van het omgevingsrecht roept ook de vraag op in hoeverre gebiedsgerichte of projectgerichte benaderingen centraal kunnen staan. Ook de veranderende verhouding tussen overheid en samenleving die onder meer tot uiting komt in een grotere rol voor burgers, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties kan leiden tot aanpassing van wettelijke kaders ten aanzien van rechten en medezeggenschap in de planvorming. Daarin spelen afspraken en convenanten wellicht een grotere rol dan nu het geval is. Nagedacht moet worden over de vraag of aan afspraken met maatschappelijke organisaties en/of initiatiefnemers een wettelijke grondslag moet worden gegeven en of dan bestuursrechtelijke rechtsbescherming voor de hand liggend is.

Samengevat betekent het integreren van de diverse doelen, waarden en procedurele vereisten in één Omgevingswet dat het noodzakelijk is om goed na te denken over de gewenste structuur van het te vormen omgevingsrecht, de doorvertaling erin van actuele maatschappelijke ontwikkelingen, de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de burger en de behoefte aan rechtsbescherming. Zowel van de zijde van de departementen als van de Vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu van de Tweede Kamer zijn de raden om die reden gevraagd te adviseren over deze fundamentele herziening van het wettelijk kader. De vraag van de Tweede Kamer om een visie op de mate van detaillering van voorschriften in gemeentelijke bestemmingsplannen (opdat bestemmingen meer ontwikkelingsruimte bieden) kan worden meegenomen in dit adviestraject.

Het advies beoogt de hiervoor gestelde vragen breed te verkennen en te komen tot bruikbare oplossingsrichtingen, die relevant zijn bij de verdere totstandkoming van de nieuwe regelgeving op het terrein van het omgevingsrecht. Het advies zal raken aan de beleidsterreinen van de

departementen van Infrastructuur en Milieu, BZK (WWI) en van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, en, waar het gaat om de gezondheid, van VWS. Om het adviestraject parallel te laten lopen met het traject van de vorming van het wetsvoorstel zal al in september 2011 worden gestart en is de (eerste) publicatie voorzien in het voorjaar van 2012. Een deel van bovenstaande vragen zouden in het reeds geplande vervolg op het adviestraject 'Toekomst van het ruimtelijk beleid' worden opgepakt, maar zullen in plaats daarvan nu worden meegenomen in dit adviestraject.

6. Duurzame leefstijlen

Nederland kent talrijke initiatieven van burgers, organisaties en bedrijven die de duurzame samenleving bevorderen. De maatschappelijke kracht is volop aanwezig om de maatschappelijke uitdagingen op het terrein van de duurzame ontwikkeling aan te gaan. Het benutten van deze kracht is, zeker op langere termijn, ook onmisbaar voor onze economische ontwikkeling.

Duurzame leefstijlen zijn zichtbaar in vele domeinen van de fysieke leefomgeving waaronder voeding, gezondheid, wonen, recreatie en mobiliteit. Duizenden initiatieven volgen elkaar in rap tempo op, maar een robuust *tipping point* – waarin duurzaamheid de norm is – laat nog op zich wachten. Vormen alle maatschappelijke initiatieven ooit die kritische massa of is er meer nodig? De ontwikkeling van de duurzame samenleving zal vermoedelijk steeds sterker afhankelijk zijn van de kracht van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven en minder van overheidsregulering of financiering. Welke mogelijkheden heeft de overheid om die kracht van de samenleving te versterken ten behoeve van duurzame ontwikkeling en de daaraan verbonden concurrentiekracht?

Wat kan de maatschappij doen om een groene economie te bevorderen, en daarbij het bedrijfsleven langetermijnzekerheid en een *level playing field* te bieden voor hun (duurzame) investeringen? Welke rol spelen persoonlijke leefstijlen van individuen daarbij, welke rol spelen samenwerkingsverbanden van individuen (maatschappelijke organisaties zoals woningcorporaties en consumentenorganisaties)? Geven individuen en maatschappelijke organisaties voldoende onderstroom om bij een verder terugtrekkende overheid meer verantwoordelijkheid te nemen en een nieuwe leefstijl 'tussen de oren' te krijgen? Hoe kunnen sectoren die nog niet tot de innovatieve frontrunners behoren - zoals de bouwsector - worden gestimuleerd? Welke onderwerpen dienen specifiek te worden benaderd en welke integraal, gebruikmakend van een *collective awareness*?

In het advies wordt gekeken naar de ervaringen van andere landen, zoals Duitsland en de Scandinavische landen. En naar de (kosten)effectiviteit om op Europese schaal te putten uit de kracht van de samenleving. Aandacht zal uitgaan naar de ontwikkeling van een samenleving waarin de overheid bij voorbaat met de nodige scepsis en wantrouwen wordt bejegend. Het advies zal ook ingaan op de aansluiting tussen de maatschappelijke waardering van duurzaamheid en de steeds betere inzichten in de duurzaamheidsopgaven en op de weerbaarheid van praktische initiatieven. Eén van de doelen van dit advies is om in het verlengde van het signalenrapport 'De energieke samenleving' van het Planbureau voor de Leefomgeving (2011) concrete handelingsperspectieven uit te werken voor het faciliteren van maatschappelijke initiatieven door de overheid.

7. Zoetwatergebruik (briefadvies)

De beschikbaarheid en het gebruik van zoetwater wordt de komende decennia steeds belangrijker en ingewikkelder. De oplossing van dit vraagstuk zal inspanningen vergen vanuit diverse sectoren in het fysieke domein. De economische betekenis van zoetwatergebruik neemt toe.

Intensivering van landgebruik, klimaatverandering en hogere gebruikseisen resulteren in concurrentie om zoetwater. In stroomgebieden vindt concurrentie plaats tussen functies als

waterkeringen, bodembeheer (klink en zetting), kwetsbare natuur, drinkwater, energie, kapitaalintensieve landbouwgewassen, proceswater, scheepvaart, landbouw, natuur, industrie, waterrecreatie en binnenvisserij. Ook vindt bij de zoetwaterverdeling concurrentie plaats tussen stroomgebieden binnen Nederland en (op termijn) tussen landen. Beperkingen in de zoetwaterbeschikbaarheid worden zichtbaar. Voorzieningen zoals energieopwekking zijn meer dan in het verleden afhankelijk van waterbeheer waardoor bijvoorbeeld grote droogte grotere economische gevolgen heeft. De kwetsbaarheid van maatschappelijke functies is toegenomen.

In het Deltaprogramma worden maatregelen voorbereid om de zoetwatervoorziening robuust te maken voor grotere schommelingen in wateraanvoer via de grote rivieren. Het Rijk geeft leiding aan de zoetwaterverdeling bij droogte volgens afspraken die vastgelegd zijn in de zogenaamde verdringsreeks. Maar een nationale visie op de aanleg, het beheer, en een gedegen risicobenadering ten aanzien van zoetwatervoorziening ontbreekt vooralsnog. In welke mate kan en wil de overheid de vraag naar zoetwater sturen? Het aanbod van zoetwater kan vergroot worden, maar dit is kostbaar en kan de risico's van droogte niet wegnemen. Welke voorraden moeten beschikbaar zijn op nationaal en regionaal niveau? In welke mate moet een regio 'de eigen broek ophouden' als het gaat om zoetwatervoorziening en welke sturingsinstrumenten zijn hiervoor beschikbaar?

In de ruimtelijke ordening wordt aan het water tegenwoordig een medesturende rol toebedeeld. Volgens de filosofie 'functie volgt peil' dienen andere functies mee te bewegen. Volgens die filosofie zouden ook veranderingen in grondwater en oppervlaktewater door bijvoorbeeld klimaatverandering tot aanpassingen in het grondgebruik moeten leiden. Dit is aan de orde bij onder meer verzilting, verdroging en waterberging. Maar de praktijk is weerbarstig. Vasthouden aan bestaande functies leidt tot spanningen met het waterbeheer dat tegen toenemende kosten moet compenseren voor structurele veranderingen.

Kan de ruimtelijke ordening op Europese, nationale en regionale schaal een bijdrage leveren aan efficiënter zoetwatergebruik en daarmee vermindering van de concurrentie om zoetwater? Hoe is het aanbod van zoetwater en het gebruik - bijvoorbeeld in de landbouw - op de lange termijn in balans te brengen, mede in relatie tot klimaatverandering en de opgaven vanuit de Kaderrichtlijn Water? Zijn het ruimtelijk instrumentarium en het omgevingsrecht daarvoor goed toegerust? Wat is de rol van de nationale overheid? Wat zijn de consequenties van de overstap van een aanbodgericht waterbeleid naar een vraaggericht waterbeleid? Het briefadvies zal raken aan de beleidsterreinen van de departementen van Infrastructuur en Milieu en van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

4. Potentiële onderwerpen

In de discussies over het werkprogramma zijn de onderstaande onderwerpen naar voren gekomen die zich mogelijk lenen voor opname op een later moment. In overleg met de ministers van Infrastructuur en Milieu, van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt de huidige vrije ruimte in het programma 2012-2013 in het najaar van 2011 verder ingevuld.

De ondergrond

Het gebruik van de ondergrond intensificeert en verandert. Nieuwe gebruiksvormen van de ondergrond worden steeds belangrijker, zoals de infrastructuur voor energietransport. Ook andere functies als warmte/koude opslag, ICT-transport en CO₂-opslag ontwikkelen zich. Een nationale structuurvisie op de ondergrond is in voorbereiding. Geadviseerd kan worden over de ordening van de ondergrond en de condities daarvoor.

Economische topsectoren

Kennisinstellingen, bedrijfsleven en overheid werken aan voorstellen om negen economische topsectoren een impuls te geven. Deze voorstellen leiden tot acties op korte termijn en zullen naar verwachting ook tot strategische vragen voor de langere termijn leiden.

Landbouw

Het nog uit te brengen onderzoek van de Tweede Kamer naar de 'economische dimensie van de verduurzaming van de voedselproductie', de RLI-verkenning 'Toekomst land- en tuinbouw' en Brusselse besluitvorming over het landbouwbeleid in 2012, zullen leiden tot nieuwe strategische vragen over de toekomst van de landbouw.

Energiebesparing

Energiebesparing is een cruciale factor in de realisatie van een duurzame energiehuishouding. Energiebesparingsmaatregelen zijn vaak goedkoper dan de productie van (hernieuwbare) energie. Veel energiebesparingsmaatregelen zijn rendabel maar worden niet genomen door *split incentives* of gebrek aan aandacht of prioriteit. Welke instrumenten staan de markt en de overheid ten dienste om burgers, organisaties en ondernemingen te bewegen om energiebesparende maatregelen te ontwikkelen en uit te voeren?

Openbaar vervoer vanuit het perspectief van de gebruiker

De organisatie van de diverse vormen van openbaar vervoer (zoals bus, trein en taxivervoer) vindt plaats in een spanningsveld van belangen en principes. Efficiënte besteding van publieke middelen, het primaat van internationale verbindingen, (transport)bedrijfsbelangen en voorgeschreven ordeningsprincipes - zoals marktwerking - spelen in de totstandkoming van het beleid vaak een belangrijker rol dan het directe belang van de gebruiker. Instrumenten om het belang van de gebruiker te laten doorklinken hebben vaak onvoldoende effect. Wat is optimaal openbaar vervoer vanuit het perspectief van de gebruiker?

Waar zouden we zijn zonder woningcorporaties?

De toekomstige rol positie van de woningcorporaties is onderwerp van discussie. Als invloedrijke exponenten van het maatschappelijk middenveld vervullen woningcorporaties een centrale rol in vrijwel elke lokale woningmarkt. Is deze rol, in het licht van de lange termijn, een stimulerende of juist eerder een belemmerende voor de ontwikkeling in de richting van een optimaal functionerende woningmarkt. Zijn de corporaties toegesneden op hun taak, moet het werkmodel worden aangepast aan veranderde omstandigheden, kortom leveren corporaties datgene op dat de samenleving van hen verwacht tegen minimale maatschappelijke kosten of zijn andere modellen effectiever en doelmatiger om het doel van de volkshuisvesting te bewerkstelligen. Vragen hierbij zijn: wat is het basisniveau; wat is de draagkracht voor wonen van degene(n) die

een woning van een corporatie willen; hoe wordt het corporatief vermogen maximaal aangewend voor maatschappelijke doelstellingen; is overheidssteuning van corporaties en/of bewoners op de lange termijn noodzakelijk en op welke manier kan deze het beste worden vormgegeven?

5. Afsluiting

De adviezen komen in een open proces met de omgeving tot stand. Om inzichten, standpunten en informatie te vergaren oriënteren de raden zich extern onder meer door interviews, werkbezoeken, workshops, discussiebijeenkomsten, expert meetings, rondetafelgesprekken, literatuurstudie, et cetera. De raden verwelkomen dan ook reacties op dit werkprogramma als bijdrage aan het opstellen van de adviezen.