

Aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat
De heer M.G.J. Harbers
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Datum: 15 november 2023
Kenmerk: Rli-2023/512
Cc:
Bijlage(n):
Contactpersoon: Persoonsgegevens
Telefoon: Persoonsgegevens
E-mail: Persoonsgegevens@rli.nl
Betreft: Rli Werkprogramma 2024-2025

Geachte heer Harbers,

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) vergaderde in het afgelopen jaar enkele malen over mogelijke onderwerpen voor zijn werkprogramma 2024 - 2025. Wij betrokken daarbij de interesses die vanuit de departementen en in de gesprekken met u en uw collega's kenbaar zijn gemaakt. Vanwege de sterke onderlinge verbondenheid van de uitdagingen in de fysieke leefomgeving, strekken de meeste adviezen van de raad zich uit over de grenzen van de vier departementen in het fysieke domein.

Uit het werkprogramma 2023-2024 lopen de volgende adviestrajecten door in 2024:

- Ruimtelijke gevolgen van klimaatadaptatie op de lange termijn
- De juridificering van het maatschappelijk debat over duurzaamheid en milieu
- Brede welvaart in de praktijk van het omgevingsbeleid

Het adviestraject 'duurzaam bouwen' uit het werkprogramma 2023-2024 wordt naar verwachting begin 2024 opgestart.

Daarnaast heeft de raad de volgende ongevraagde adviezen onder handen, die eind 2023 of in de loop van 2024 gepubliceerd zullen worden:

- Uitvoeringskracht (eind 2023 of eerste kwartaal 2024)
- Systeemfalen in het leefomgevingsbeleid (medio 2024)

Tenslotte bereidt de raad momenteel op verzoek van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) een advies over 'de nationale aanpak funderingsproblematiek' voor. Dit advies wordt, zoals in de adviesvraag verzocht, uiterlijk 1 maart opgeleverd.

Wij stellen u in dit werkprogramma voor om vijf nieuwe adviezen op te pakken in 2024-2025:

1. Hoe halen we Montreal?
2. Energiehoofdstructuur
3. Toekomstige drinkwatervoorziening
4. Inclusieve verduurzaming



5. Sturen via overheidsdeelnemingen

Tevens willen wij medio 2024, ter gelegenheid van de raadswisseling, een conferentie organiseren onder de titel:

6. Nederland na de verbouwing, conferentie

Deze zes thema's worden in deze brief kort toegelicht. Bij de nieuwe adviezen merken wij op dat wij ons bij de start van elk nieuw adviestraject de vraag zullen stellen waar en hoe onze advisering de meeste toegevoegde waarde kan leveren. Dit kan leiden tot wijziging van onze programmering. Uiteraard zullen wij hierover goed met alle betrokken departementen blijven communiceren. Daarnaast merken wij op dat bij meerdere adviezen van de raad de vraag aan de orde is gekomen of Caraïbisch Nederland – de BES-eilanden – ook moet worden meegenomen in de scope van het advies. De conclusie is telkens dat het niet passend is om deze drie gemeenten in de reguliere adviestrajecten te betrekken, vanwege de zeer eigen leefomgevingsproblematiek die sterk afwijkt van het Nederlandse vasteland. Maar omdat de vraagstukken die in onze adviezen aan bod komen óók relevant (kunnen) zijn voor Caraïbisch Nederland, starten wij in het voorjaar van 2024 een voorstudie naar de manier waarop dit deel van Nederland wordt meegenomen in het leefomgevingsbeleid.

Naast bovengenoemde thema's zal de raad de komende jaren, aanvullend op zijn reguliere werkzaamheden, adviseren op basis van (tussentijdse) uitkomsten van de evaluatie van de Omgevingswet. Hiervoor is de raad tijdelijk uitgebreid met twee raadsleden die ook deel uitmaken van de Evaluatiecommissie Omgevingswet. Over de programmering van deze adviezen en de daarin te beantwoorden adviesvragen worden afspraken gemaakt met de minister van BZK.

Adviesonderwerpen 2024 – 2025

1. Hoe halen we Montreal?

Het klimaatakkoord dat in 2015 in Parijs werd gesloten, zette het Nederlandse klimaat- en Energiebeleid op zijn kop. De inzet voor het tegengaan van verlies aan biodiversiteit – de andere grote bedreiging voor het leven op aarde en tevens een essentieel onderdeel in het tegengaan van opwarming – blijft ver achter bij de Nederlandse inzet voor de reductie van broeikasgassen. Het ontbreken van internationaal vastgestelde biodiversiteitsdoelen speelde daarbij zeker een rol. Er gloort echter hoop voor het herstel van de biodiversiteit. Op 20 december 2022 werden in Montreal – aan het slot van de UN Biodiversity Conference (COP 15) – 4 doelen en 23 subdoelen overeengekomen waarmee reeds in 2030 de overexploitatie van de aarde, vervuiling, versnippering van natuur en onduurzame landbouw tegen moet worden gegaan, en de natuurinclusiviteit van de samenleving bevorderd moet worden. Nederland behoorde in Montreal tot een ambitieuze kopgroep van landen en onderschreef het akkoord van harte. In het advies 'Natuurinclusief Nederland: natuur overal en voor iedereen' (2022) deed de Rli al aanbevelingen voor een koerswijziging in het natuurbeleid. Met het ondertekenen van het biodiversiteitsverdrag van Montreal is het des te urgenter dat Nederlandse overheden zich tijdig rekenschap geven van de consequenties van de internationale afspraken voor de Nederlandse situatie en dat er een adequate vertaling plaatsvindt van de internationale doelen naar de nationale implementatie daarvan. Een aantal van de doelen voor 2030 zijn concreet meetbaar:

- Halveren van de voedselverspilling
- Op jaarbasis minimaal 500 miljard dollar subsidies die schadelijk zijn voor de biodiversiteit progressief uitfasen of hervormen
- Halveren van het risico verbonden aan pesticiden en gevaarlijke stoffen

Hoe kan de realisatie van de doelen van Montreal in Nederland wordt geborgd? Wat moet worden gedaan om de voor Nederland uit Montreal voortvloeiende doelen tijdig te halen?

2. Energiehoofdstructuur

De verduurzaming van de energievoorziening in Nederland brengt grote veranderingen voor de benodigde infrastructuur met zich mee. Dat geldt voor de infrastructuur voor het transport van zowel elektriciteit, warmte, duurzame gasen als CO₂.

Nu al zijn enorme infrastructurele knelpunten zichtbaar. Zo is het niet altijd meer mogelijk om grote zonneparken aan te sluiten of bedrijven van elektriciteitsaansluitingen te voorzien. Op lokaal niveau zijn veel mogelijkheden om vraag en aanbod van energie te combineren en te sturen (Expertteam Energiesysteem 2050, 2023). Daartoe zullen er tienduizenden extra transformatorhuisjes moeten worden bijgebouwd en zal een op de drie straten in Nederland moeten worden opgebroken. Voor grootschalige wind-op-zee is aanlanding nodig door de duinen, dus door kwetsbare Natura-2000 gebieden. Leidingstraten en hoogspanningslijnen vragen om nieuwe tracés, bovengronds dan wel ondergronds. Warmtenetten zijn complexe en dure infrastructuur en komen moeilijk van de grond.

In de Regionale Energie Strategieën zoeken overheden, inwoners, bedrijfsleven, netbeheerders, energiecoöperaties en maatschappelijke organisaties hoe en waar grootschalige zonne- en windenergie opgewekt kan worden. De plannen die daaruit voortkomen zijn medebepalend voor de noodzakelijke infrastructuur. Voor de grote industrieclusters heeft het kabinet in dit dossier de regie verder naar zich toe getrokken. Met het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Klimaat (MIEK) en de daaruit voortkomende Taskforce Infrastructuur Klimaatakkoord industrie (TIKI) wordt gewerkt aan de nationale infrastructuurplanning voor de industriële clusters.

Het Programma Energie Hoofdstructuur (PEH) moet zorg dragen voor de ruimtelijke inpassing en de vertaling in de nieuwe Nota Ruimte. De provincies brengen in een provinciaal meerjarenprogramma (pMIEK) belangrijk energie-infrastructuurprojecten in kaart die voorrang zouden moeten krijgen in de investeringsplannen van netbeheerders.

Bij de besluitvorming zijn vele spelers met uiteenlopende belangen betrokken en interactie met andere ruimtelijke dossiers is complex. Daardoor duurt de besluitvorming te lang en stapelen de knelpunten zich op.

Hoe kan de realisatie en inpassing van de benodigde nieuwe energie-infrastructuren op doelmatige wijze versneld worden? Hoe kan de doorontwikkeling van de energiehoofdstructuur zo worden vormgegeven dat deze de energietransitie optimaal ondersteunt en niet belemmert?

3. Toekomstbestendige drinkwatervoorziening

Drinkwaterbereiding is afhankelijk van de beschikbaarheid van voldoende zoet oppervlaktewater en grondwater van goede kwaliteit. Ook de Kaderrichtlijn Water onderstreept de noodzaak van een goede kwaliteit en kwantiteit van het grond- en oppervlaktewater voor drinkwaterbereiding (Rli, 2023). In september 2022 schreef de VEWIN aan het kabinet dat het drinkwatersysteem tegen zijn grenzen aanloopt vanwege verzilting, droogte en een toenemende watervraag.

Recent onderzoek van het RIVM (2021, 2023) geeft aan dat er met meer dan de helft van de huidige waterwinningen problemen ontstaan op het vlak van waterkwaliteit en -kwantiteit. Een belangrijk probleem, vanwege het verslechteren van de kwaliteit van huidige winningen en toenemende vraag naar water van zowel burgers als de landbouw, is het vinden van nieuwe winlocaties.

Waterschappen en drinkwaterbedrijven regelen de kwaliteit en kwantiteit van zoetwater via vergunningverlening aan bedrijven. Het kabinet wil 20% reductie van drinkwatergebruik van

huishoudens en bedrijven bewerkstelligen, maar de wijze waarop dat gerealiseerd moet worden is nog onduidelijk. In gebiedsprocessen moeten afspraken worden gemaakt over de hoeveelheid grondwater die per jaar door wie mag worden onttrokken. De uitvoering van maatregelen moet met partijen nader worden uitgewerkt. Vergunningen en andere afspraken voor onttrekking van grondwater moeten worden aangepast als de balans tussen het grondwatersysteem en de van grondwater afhankelijke functies wordt verstoord. Provincies stellen hiervoor een grondwaterplafond op (inclusief kleine onttrekkingen). Toezicht en handhaving hierop worden ingesteld. Er is echter niet gekozen voor een algemene vergunningplicht voor het onttrekken van grondwater, en ook niet voor een verbod op grondwateronttrekking nabij verdroogde Natura 2000-gebieden. Nieuwe vormen van beprijzing van water worden onderzocht. Het drinkwatergebruik voor koeling van grootzakelijke waterverbruikers wordt beperkt.

Hoe kan gezien de vaker voorkomende watertekorten, de stagnerende kwaliteitsverbetering en de toenemende behoefte aan zoetwater, de drinkwatervoorziening toekomstbestendig worden gemaakt? Welke randvoorwaarden stelt dit aan de Nederlandse watersystemen?

4. Inclusieve verduurzaming

In de Balans voor de leefomgeving 2020 constateerde het PBL dat het nog steeds niet goed gaat met de kwaliteit van de leefomgeving en dat de beleidsambities op het punt van duurzaamheid alleen kunnen slagen als de overheid aansluiting weet te vinden bij de burger. Dat vraagt zowel om een rechtvaardige verdeling van lusten en lasten - een vraagstuk dat inmiddels hoog op de maatschappelijke en politieke agenda staat - als om rechtvaardige besluitvorming waarbij mensen hebben kunnen meedenken en de weging van belangen als eerlijk ervaren. De WRR (2022) concludeerde dat wanneer de verdeling van lusten en lasten niet rechtvaardig gebeurt en als burgers niet het gevoel hebben dat deze op een redelijke wijze tot stand is gekomen, het kan leiden tot maatschappelijke weerstand en ondermijning van het draagvlak voor klimaatbeleid.

Op dit moment lijken onderdelen van het gevoerde duurzaamheidsbeleid, dat wil zeggen klimaat-, natuur-, en energiebeleid, de sociaaleconomische ongelijkheid in de samenleving nog onbedoeld te vergroten. Duurzaamheidsbeleid gericht op huishoudens krijgt in veel gevallen vorm als stimuleringsregelingen voor technologische vernieuwing (elektrisch rijden, zonnepanelen en woningisolatie). Vaak hebben die regelingen een fiscale component, ze vereisen voorfinanciering en voor een deel bekostiging uit eigen middelen. Als gevolg komen dergelijke regelingen veelal ten goede aan mensen die veel te besteden hebben en minder aan mensen met een kleine portemonnee. De vraag is op welke manier brede maatschappelijke inclusie bij de duurzaamheidstransities gerealiseerd kan worden en wat dit vraagt van het duurzaamheidsbeleid zelf en van mogelijk flankerend sociaaleconomisch beleid.

Zoals aangegeven is voor inclusieve verduurzaming aandacht voor sociaaleconomische ongelijkheid alleen niet genoeg. Mensen moeten zich ook in de beleidsafwegingen herkennen en zich gezien, gehoord en betrokken voelen bij de totstandkoming daarvan. Wat is ervoor nodig om het duurzaamheidsbeleid van en voor iedereen te laten zijn? In hoeverre kunnen aandacht voor regionale en culturele verschillen en aansluiting bij de gemeenschapskracht en eigen initiatief daarbij helpen?

Hoe kan duurzaamheidsbeleid zo worden ontwikkeld dat de samenleving in den brede daarin wordt meegenomen? Welke eisen stelt dat aan de verdeling van lusten en lasten en de manier waarop afwegingen daarover worden gemaakt?

5. Sturen op een duurzame leefomgeving via overheidsdeelnemingen

In het debat over duurzaamheid spelen activistische aandeelhouders een belangrijke rol. Zij kunnen zowel een stimulerende rol spelen op het gebied van verduurzaming (Follow This), maar ook een vertragende werking (denk aan activistische aandeelhouders die het bestuur van Unilever oproepen meer aandacht te geven aan korte termijn financieel rendement).

Het Rijk heeft aandelen in 32 ondernemingen. Daaronder vallen 17 staatsdeelnemingen, waarvan de aandelen worden beheerd door het ministerie van Financiën. Een deel van deze staatsdeelnemingen heeft een directe relatie met het leefomgevingsdomein, onder meer Air France-KLM en KLM, het Havenbedrijf Rotterdam, de Nederlandse Spoorwegen, Schiphol en TenneT. Ook andere overheden participeren in tal van ondernemingen met een relatie met het leefomgevingsdomein. Zo participeren gemeenten en provincies bijvoorbeeld in havenbedrijven, luchthavens, energienetbeheerders, warmtebedrijven, afvalverwerkers en exploitatiemaatschappijen.

In het beheer van aandelen in overheidsdeelnemingen speelt het borgen van de continuïteit van de onderneming en het behoud van een deugdelijke financiële positie een belangrijke rol. Bij de stemmingen rond deelnemingen zoals KLM, Schiphol en Havenbedrijf Rotterdam stemt het rijk in de praktijk veelal conform het advies van de RvC. Het publieke belang van verduurzaming lijkt toch vooral buiten de algemene vergadering van aandeelhouders vorm te moeten krijgen.

Een eerste vraag is die naar de wenselijkheid van overheidsdeelnemingen in commerciële bedrijven met een relevante impact op de leefomgeving. En in het geval daar sprake van is, is de vraag of de aansturing via de aandeelhouderspositie verbreed kan worden naar verduurzaming van de leefomgeving nu het kabinet het borgen en vergroten van de brede welvaart als centraal doel voor de Nederlandse economie heeft gesteld. Een duurzame leefomgeving hoort daarbij. In ons advies Financiering in transitie (2022) schrijft de raad daarover:

“De rijksoverheid moet volgens ons bovendien als aandeelhouder van staatsdeelnemingen een voorbeeldfunctie vervullen door de betreffende organisaties niet alleen aan te spreken op financieel rendement, maar ook op maatschappelijk rendement”

Een tweede vraag is of uitbreiding van overheidsdeelnemingen wenselijk is met het oog op de toekomstbestendigheid van de Nederlandse economie. Denk aan strategische bedrijven die verantwoordelijkheid nemen voor de aanleg van energie-infrastructuur of bedrijven die werken met sensitieve technologieën.

Onder welke voorwaarden zijn overheidsdeelnemingen in ondernemingen met relevante impact op de leefomgeving wenselijk? Hoe kunnen overheden als aandeelhouder sturen op overheidsdeelnemingen teneinde de bijdrage van deze ondernemingen aan een duurzame leefomgeving te bevorderen?

Conferentie aan het einde van de raadsperiode 2020-2024

6. Nederland na de verbouwing: conferentie Rli 2020-2024

Nederland wordt ingrijpend verbouwd, onze opgaven op weg naar de duurzame economie zijn talrijk: nieuwe woningen en plekken om te werken; duurzame energie; ruimte voor voedselproductie, biodiversiteit en groen; waterveiligheid, waterberging en wateropslag; bereikbaarheid van voorzieningen en een optimale uitwisseling van grondstoffenstromen. Het wordt allemaal anders!

Met in het achterhoofd de kennis van perioden van stedenbouw via het groeikernenbeleid en de Vinex, met hun bijbehorende sterkten en zwakten, is het nu tijd om vooruit te kijken om een beeld te krijgen van wat voor Nederland er zal ontstaan als gevolg van de gaande verbouwing. Wat voor Nederland zien we dan, welke kwaliteiten heeft de leefomgeving en welke zwakten? Voldoet Nederland straks aan de eisen die ons leven in de toekomst zal stellen?

Met de decentralisering van het ruimtelijk beleid zijn op rijksniveau de competenties ruimtelijk ontwerpen en denken verdwenen. In plaats daarvan lijkt het ruimtelijk beleid nu te vaak een optelsom van sectorale ruimteclaims, waarvan wordt aangenomen dat die pragmatisch kunnen worden uitgerold. De geschiedenis leert echter dat de praktijk op dit punt weerbarstig is. De raad heeft in een aantal van zijn rapporten gepleit voor herstel van de ontwerpende benadering (Verbindend landschap, 2016; Geef richting maak Ruimte, 2021) en voor een door de politiek te plaatsen stip op de horizon, als wenkend perspectief voor een gemeenschappelijke duurzame toekomst (De som der delen, 2019; Naar een duurzame economie, 2019). Het lijkt moeilijk voor beleidsmakers en politici om zich daaraan te wagen. Misschien moeten de aanzetten hiervoor ook wel komen vanuit de samenleving en vanuit de vele kennisinstellingen die de overheid telt. In augustus 2024 verandert de Rli van samenstelling. Ditmaal treedt ook de voorzitter af. Ter gelegenheid hiervan organiseert de Rli een conferentie waarvoor verschillende sprekers worden uitgenodigd om een bespiegeling te geven over de stip aan de horizon van de duurzame samenleving. Vragen waarop wij hen uitnodigen te reflecteren zijn (voorlopig): *Wat is het toekomstperspectief voor Nederland na de verbouwing? Wat voor regels, normen en waarden willen we dat daar gelden. Wat betekent dat voor de rolopvatting van overheid, bedrijven, burgers? Hoe gaan we ons verhouden tot de leefomgeving? Hoe anders is ons economisch model? Wat is in het nieuwe maatschappijmodel van waarde? Hoe bewegen we als samenleving in de goede richting en wat kunnen we daarbij leren van eerdere verbouwingen van Nederland? Hoe breed zal de welvaart van onze kinderen en hun kinderen zijn?*

De dag wordt afgesloten door de aftredende voorzitter van de Rli, waarbij hij namens de raad zelf een stip aan de horizon zet.

Hoogachtend,
Raad voor de leefomgeving en infrastructuur,

Persoonsgegevens



ir. J.J. de Graeff
voorzitter

Persoonsgegevens



dr. R. Hillebrand
algemeen secretaris