

Vergaderjaar 2005–2006

Geïntegreerd beleidsdebat over de ruimtelijk-economische ontwikkeling in Nederland

XXI-G

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 november 2005

Inleiding

In zijn brief van 1 april 2005 (kenmerk: 2004/05, XXI-D) heeft staatssecretaris Van Geel toegezegd u na het zomerreces te informeren over de uitwerking van motie XXI-C over de lange termijninvesteringsstrategieën. Overeenkomstig die toezegging geef ik in deze brief, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de Minister en de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, de Staatssecretaris van Economische Zaken en de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, aan hoe het kabinet voornemens is uitwerking te geven aan die motie.

U vraagt in uw motie om een lange termijninvesteringsstrategie die rekening houdt met lange termijnontwikkelingen, zoals klimaatverandering. In aansluiting daarop verzoekt u om een prioriteitstelling op basis van een integraal beoordelingskader. In deze brief constateer ik dat het op grond van de huidige kennis niet mogelijk is een dergelijke lange termijninvesteringsstrategie te formuleren. Hetzelfde geldt voor het nu al opstellen van een daarbijbehorend integraal beoordelingskader. Om een dergelijke investeringsstrategie op te kunnen stellen moeten we eerst weten wat die lange termijnontwikkelingen zijn en vervolgens bepalen welk beleid, maatregelen en investeringen daar een adequaat antwoord op zijn.

Om dat inzicht te verkrijgen heb ik een inventarisatie laten uitvoeren van studies naar de lange termijnontwikkelingen die op ons afkomen. Uit die inventarisatie blijkt dat de meeste studies een horizon van 2040 hanteren, maar dat bij energiescenario's en studies naar de effecten van klimaatverandering verder vooruit wordt gekeken. De reden daarvoor is dat nu al te voorzien is dat na 2040 de huidige algemene beleidsuitgangspunten mogelijk niet meer toereikend zijn. Om ons voor te bereiden op de toekomstige klimaatverandering hebben we in de eerste plaats betrouwbare

en actuele informatie nodig over de volgende aspecten: de effecten van klimaatverandering voor Nederland, de kwetsbaarheid van verschillende gebieden, groepen en sectoren, en de mogelijkheden voor en voorwaarden aan adaptatie. Vervolgens komt aan de orde met welk beleid we daarop kunnen inspelen, welke investeringen daarbij horen en wie (burger, markt, overheid) die investeringen zou kunnen doen. De antwoorden op deze vragen zullen een basis vormen voor een mogelijke investeringsstrategie en een integraal beoordelingskader. Ik kom in deze brief uitgebreid op het bovenstaande terug en zal daarbij ingaan op het voornemen van het kabinet om een «Adaptatieprogramma Ruimte en Klimaat» op te zetten en als onderdeel daarvan een kennisagenda klimaat en ruimte op te stellen. Daarbij gaat het niet alleen over de omvang en aard van de effecten van klimaatverandering maar met name ook over de vraag welke passende maatregelen daarbij horen en hoe deze kunnen worden geïmplementeerd. Daar zullen onder andere de relevante Besluit Subsidies Investerings Kennisinfrastructuur – programma's (BSIK-programma's) nauw bij betrokken worden.

Integraal beoordelingskader en investeringsstrategie

Reeds tijdens het debat van 21 maart 2005 heeft staatssecretaris Van Geel u op de Overzicht Effecten Infrastructuur-systematiek (OEI-systematiek) gewezen. Deze aanpak is inmiddels voor infrastructuur, waarvoor het instrument specifiek ontwikkeld is, gemeengoed geworden. De systematiek wordt toegepast op het gehele Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) én bij grote projecten in het algemeen (zoals de PKB RvdR). Daarnaast is het gebruikelijk dat het Centraal Planbureau (CPB) voorstellen die worden gedaan in het kader van het Fonds voor Economische Structuurversterking (FES) middels een kostenbatenafweging (KBA) toetst op onder meer de criteria: legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie.

Op dit moment wordt gezocht naar manieren om de OEI-systematiek te verbreden met bijvoorbeeld het aspect duurzaamheid en haar beter geschikt te maken voor een ander type projecten dan infrastructuur alleen, te denken valt bijvoorbeeld aan stedelijke vernieuwingsprojecten. Met die verdere ontwikkeling van het instrument van de KBA draagt het kabinet bij aan het breder inzetbaar maken en toepassen van de OEI-systematiek. Toch zullen naast de uitkomsten van een KBA ook altijd andere aspecten medebepalend zijn in de uiteindelijke besluitvorming. Met die kanttekening blijft het Kabinet van mening dat de OEI-systematiek en de KBA-methode een bruikbaar beoordelingskader vormen waarmee ook daadwerkelijk structurele investeringen worden beoordeeld. Zoals eerder aangegeven is het bij de ontwikkeling van een investeringsstrategie die rekening houdt met lange termijnontwikkelingen, waar u in de motie om vraagt, noodzakelijk inzicht te hebben in wat ons op de lange termijn te wachten staat.

Verkenning van de lange termijn

Voordat wordt ingegaan op de ontwikkelingen op de lange termijn, wil ik aangeven dat ook voor het huidige beleid weldegelijk naar de ontwikkelingen tot 2030 is gekeken. Zo is voor de woningbehoefte, de ontwikkeling van arbeidsplaatsen en de behoefte aan bedrijventerreinen gewerkt met o.a. het hoge ruimtebehoeftescenario. Op basis van het hoge ruimtebehoeftescenario worden provincies en gemeenten gevraagd ruimte te reserveren in streek- en bestemmingsplannen. Voor de verstedelijkingsopgave van de Randstad is in de kengetallen kostenbaten-analyse (KBA verstedelijking Randstad, 2004) eveneens gewerkt met het hoge ruimtebehoeftescenario. In deze KKBA is expliciet rekening gehouden met de

toekomstige bereikbaarheid van de Randstad. Voor de mainport Schiphol geldt dat de mogelijkheden van een andere locatie dan de huidige expliciet is bestudeerd, maar dat voornamelijk de nadelen en onzekerheden daarvan te groot zijn. Ook in het waterbeleid wordt nadrukkelijk rekening gehouden met de ontwikkelingen op de lange termijn. Hierbij speelt met name de verwachte klimaatverandering een belangrijke rol. In het beleid met betrekking tot veiligheid tegen overstromingen, het voorkomen van wateroverlast en het omgaan met watertekort ten gevolge van droogte wordt met scenario's voor klimaatverandering op de lange termijn (50–200 jaar) gewerkt. Hierop kom ik verderop in deze brief terug.

Om inzicht te krijgen in wat ons op de lange termijn te wachten staat, heb ik, zoals de heer Van Geel reeds in zijn brief van 1 april 2005 heeft aangekondigd, eerst een inventarisatie laten uitvoeren van studies naar wat er op de lange termijn op de verschillende (sector)terreinen aan de orde is. Hiertoe is geïnventariseerd op welke beleidsterreinen nu al met lange termijnverkenningen wordt gewerkt. De inventarisatie is uitgevoerd in samenwerking met de departementen van LNV, EZ, VenW, het Ruimtelijk Planbureau (RPB) en het Milieu en Natuurplanbureau (MNP). Naast een overzicht per sector¹ is één integraal overzicht gemaakt waarin de meest prominente verkenningen zijn opgenomen (een integraal overzicht en de overzichten per sector treft u aan in bijlagen 1 en 2²). Daarnaast werkt het MNP op dit moment, in opdracht van staatssecretaris Van Geel, aan een rapport waarin op een rij wordt gezet welke kennis beschikbaar is ten aanzien van nu al aanwezige en binnen afzienbare termijn te verwachten effecten van klimaatverandering in Nederland. Het rapport, met de titel «Effecten van klimaatverandering in Nederland» (MNP 2005) zal in november 2005 beschikbaar komen en vormt een goed vertrekpunt voor nader onderzoek naar de mogelijke effecten op de lange termijn. Naast het doen van nader onderzoek is ook het breder bekendmaken van wat we al wél weten van belang. Daarom wordt een van de eerste stappen in het «Adaptatieprogramma Ruimte en Klimaat» het samenvatten en communiceren van de kennis die al *wel bekend is*. *Uit de uitgevoerde inventarisatie destilleer ik het volgende.*

Periode tot 2040

Op alle sectorale terreinen worden verkenningen uitgevoerd voor de termijn 2020–2040. Centraal op nationaal niveau staat de studie «Vier vergezichten op Nederland» van het CPB, welke gebaseerd is op de basisstudie «Four futures of Europe», die eveneens door het CPB is uitgevoerd. In «Vier vergezichten op Nederland» worden vier uiteenlopende scenario's voor Nederland tot 2040 geschetst, welke gebaseerd zijn op economische modellen van het CPB. «Vier vergezichten op Nederland» vormt vervolgens een centraal vertrekpunt voor de Welvaart en Leefomgevingstudie (WLO) die op dit moment door het CPB, het MNP, het RPB en de Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV) gezamenlijk wordt uitgevoerd. De WLO-studie beoogt in beeld te brengen welke veranderingen op verschillende thema's kunnen plaatsvinden, wanneer dat ongeveer zou kunnen gebeuren en hoe die veranderingen zich regionaal kunnen manifesteren. Als richtjaar is door de planbureaus gekozen voor 2040, omdat dan ook de gevolgen van een eventuele bevolkingskrimp zichtbaar gemaakt kunnen worden. De genoemde reeks scenario-studies neemt een centrale plaats in het scenariod Denken voor de periode 2020–2040 in. Dit blijkt onder meer uit het feit dat vrijwel alle overige studies een relatie hebben met deze scenariostudies (zie bijlage 2). Met deze uitwerking van scenario's op achtereenvolgend Europees, nationaal, regionaal en sectoraal niveau ontstaat een gedegen beeld van wat de toekomst tot 2040 mogelijk gaat brengen. De uitkomsten van de WLO bieden vervolgens voldoende aanknopingspunten om te onderkennen

¹ Er is gekeken naar de volgende sectoren: natuur en milieu, economie, energie en werken, mobiliteit en infrastructuur, water en klimaat, landbouw, en demografie en wonen.

² De bijlagen zijn neergelegd op het centraal informatiepunt onder griffie nr. 134031.

welke knelpunten en opgaven er naar verwachting in de periode 2020–2040 op ons af komen. Door de jaren heen is de kwaliteit van de scenario's toegenomen en dat heeft ertoe bijgedragen dat scenario's inmiddels een vast onderdeel zijn gaan uitmaken van de beleidscyclus.

Na 2040

Voor de meeste sectoren en voor de meeste knelpunten is de horizon van 2040 voldoende ver vooruit. Bovendien is er een grens aan de termijn waarop de vooruitberekeningen en toekomstverwachtingen nog betrouwbaar zijn. Het aantal onzekerheden neemt na die tijd zo snel toe dat de uitkomsten van een integrale scenarioanalyse dusdanig onnauwkeurig worden dat zij elke waarde verliezen. Proberen een integraal beeld te schetsen dat meer dan 40 jaar vooruitkijkt is dan ook niet zinvol.

Voor een tweetal specifieke thema's is een horizon van 2040 echter niet ver genoeg vooruit. Dat zijn de thema's klimaatverandering en energie. Voor deze twee thema's geldt dat de scenario's in de modelberekeningen tot 2040 weinig verschil laten zien. De WLO is daarbij voor de klimaatverandering gebaseerd op de scenario's van het IPCC en voor energie op berekeningen van het ECN en het MNP. Voor beide thema's geldt echter dat nu reeds bekend is dat de huidige algemene beleidsuitgangspunten dan niet meer geldig zullen zijn, en het is van belang om nu al inzichtelijk te krijgen welke vraagstukken dat met zich mee zal brengen. Ik zal mij in de rest van deze brief met name richten op het thema klimaatverandering. Voornamelijk omdat de ruimtelijke gevolgen van dat thema naar verwachting groter zullen zijn dan van het thema energie en tevens omdat het thema energie sterk afhankelijk is van technische ontwikkelingen. Dit kabinet werkt zeer actief mee aan die ontwikkeling van nieuwe energietechnologieën, bijvoorbeeld in het kader van de Energieonderzoeksstrategie (EOS) en de energietransitie. Daarnaast beschikt Nederland met het Energieonderzoekcentrum (ECN) in Petten over een hoogwaardige kennisinstelling op het gebied van energieonderzoek. Voornamelijk de uitkomsten van het onderzoek naar de dominante techniek zullen bepalend zijn voor de ruimtelijke impact.

De precieze gevolgen van de klimaatverandering zijn op dit moment nog onvoldoende helder. Wat zijn de exacte vragen die op ons afkomen, welke aanpassingen in het ruimtelijk domein zijn noodzakelijk en welke fysieke maatregelen zijn wenselijk gegeven de verandering van het klimaat? Het zijn allemaal vragen waar we ons als rijk al wel degelijk mee bezig houden en waar we nog intensiever mee aan de slag zullen gaan. Op gebied van klimaatverandering zijn er voor de periode na 2040 reeds scenarioanalyses gemaakt. De mondiale IPCC klimaatscenario's, waarvan begin 2007 de nieuwe worden verwacht, en de verfijning daarvan naar de Nederlandse situatie door het KNMI zijn het meest gezaghebbend. Deze klimaatveranderingsscenario's worden reeds gebruikt bij het uitvoeren van studies op het gebied van waterhuishouding, zoals het onderzoek naar de maximale rivierafvoeren in de uitgevoerde Spankrachtstudie, de studie naar het kustfundament, zoals die momenteel door het WL Delft Hydraulics wordt uitgevoerd en de landelijke droogtestudie.

In het waterbeleid ten aanzien van het voorkomen van wateroverlast en de bescherming tegen overstromingen hebben de verwachte effecten van klimaatverandering naar mijn mening reeds een stevige plek gekregen. Zo wordt bij de planvorming voor de veiligheid tegen overstromingen in het riviereengebied in de PKB Ruimte voor de Rivier (deel 4 zal naar verwachting in 2006 worden vastgesteld) naast een opgave vanuit de huidige randvoorwaarden (te realiseren in 2015) uitgegaan van een lange termijn doelstelling (2100) op basis het middenscenario van klimaatverandering

van het IPCC. Dit betekent een te verwachten Rijnafvoer van 18 000 m³/s, een Maasafvoer van 4 600 m³/s en een zeespiegelstijging van 60 cm. Ook in het beleid ter voorkoming van wateroverlast is uitgegaan van klimaat-scenario's die de IPCC en de commissie waterbeheer 21e eeuw hanteert en wordt daarmee circa honderd jaar vooruit gekeken. In het Nationaal Bestuursakkoord Water (2003) hebben rijk, provincies, waterschappen en gemeenten over de uitvoering van dit beleid nadere afspraken gemaakt. Een ander voorbeeld vormt het kustbeleid waar ten behoeve van het ook in de toekomst op sterkte kunnen houden van de zeekering nu al bij de ruimtelijke ontwikkeling in de kustzone rekening wordt gehouden met klimaatveranderingen die naar verwachting op een termijn van 200 jaar kunnen optreden. Tenslotte kan nog gemeld worden dat naar aanleiding van de landelijke droogtestudie (2004) op korte termijn in de decembernota 2005 bezien wordt of het huidige droogtebeleid bijgesteld dient te worden. In haar brief van juni 2005 aan de voorzitter van de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris van V&W aangegeven dat de beschikbaarheid van koelwater op de lange termijn onder invloed van klimaatverandering naar verwachting steeds verder onder druk zal komen te staan. Zij zal de beleidstekorten op de lange termijn in kaart brengen en bezien hoe daarop te anticiperen.

Verder is ook het noordwaarts schuiven van diverse soorten planten en dieren als gevolg van de temperatuurstijging en de aan temperatuurstijging gerelateerde gevolgen voor bijvoorbeeld de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) een aandachtspunt. Daarnaast kan ook gedacht worden aan een toename van toerisme in Nederland of een hogere landbouwproductie door een toename van het CO₂-gehalte. Uit de studie «Effecten van klimaatverandering in Nederland» (MNP, 2005) en de verkenning blijkt dat met name sectoraal gekeken wordt naar klimaat-effecten en eventuele ruimtelijke implicaties, maar dat er geen verkenning plaatsvindt waarbij ruimtegebruik / adaptatie als zodanig centraal staat. En juist vanwege de relatief hoge druk op de ruimte in Nederland, schuilt daarin het risico dat er straks geen ruimte meer is, dan wel alleen hele kostbare ruimte om de adaptatieopgave op te pakken.

Adaptatieprogramma Ruimte en Klimaat

Het Kabinet is momenteel bezig met het opzetten van een interdepartementaal «Adaptatieprogramma Ruimte en Klimaat». Dit programma heeft tot doel de belangrijkste vraagstukken te identificeren en op te nemen in een kennisagenda, te komen tot een integrale visie op de ruimtelijke implicaties van de klimaatverandering en, tot slot, om innovatieve oplossingen te identificeren om met die gevolgen om te gaan. Die drie componenten: vraagstukken, ruimtelijke gevolgen en mogelijke beleidsstrategieën, kunnen als basis dienen om te bezien welke acties de komende jaren ondernomen moeten worden. De acties worden opgenomen in een adaptatieagenda.

Het «Adaptatieprogramma Ruimte en Klimaat» zal inhoudelijk worden gevoed vanuit de drie BSIK programma's die aan klimaat gerelateerd zijn, «Klimaat voor Ruimte», «Leven met Water» en «Vernieuwend Ruimtegebruik / Habiforum», en met de kennis die beschikbaar is bij andere kennisinstellingen (planbureaus, TNO, specialistische diensten van VenW, etc.). Daarbij zal de wetenschappelijke onderbouwing worden verzorgd via het programma «Klimaat voor Ruimte» en komt binnen de programma's «Leven met Water» en «Vernieuwend Ruimtegebruik» de nadruk vooral te liggen op het nadenken over innovatieve oplossingen. Het Kabinet draagt bij aan die kennisontwikkeling door middel van 100 miljoen Euro BSIK-middelen voor de drie genoemde programma's. Door een nauwe betrokkenheid van deze programma's zorg ik ervoor dat de overheid

enerzijds vroegtijdig op de hoogte is van nieuwe wetenschappelijke inzichten en anderzijds dat directe afstemming plaats kan vinden met de ontwikkeling van nieuwe beleidsconcepten.

Naast het doen van onderzoek en het komen tot mogelijke beleidsstrategieën vormt het communiceren van de beschikbare informatie en het bijdragen aan een bewustwordingsproces een belangrijk onderdeel van het Adaptatieprogramma. Een eerste stap daartoe zal eind dit jaar worden gezet, wanneer de vier betrokken departementen en het BSIK-programma «Klimaat voor Ruimte» samen een klimaatcongres organiseren voor de bestuurders van provincies, gemeenten en waterschappen.

U heeft terecht opgemerkt dat de klimaatverandering in al haar facetten een wezenlijke rol zal spelen op de lange termijn en dat het belangrijk is ons daar nu reeds op voor te bereiden. Ik zal uw suggestie oppakken om ook naar de lange termijn te kijken. Het verkrijgen van inzicht in de vragen die ons wachten, en het verkennen van de mogelijke oplossingen vormen samen een eerste stap op weg naar een zorgvuldige voorsortering op de opgaven die ons op de lange termijn wachten. Ik zal u, evenals de Tweede Kamer, op de hoogte houden van de voortgang van het «Adaptatieprogramma Ruimte en Klimaat» bij de behandeling van de VROM begroting en tussentijds in 2007 wanneer een tussenrapportage aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker