

Aan de minister en staatssecretaris van IenW
Aan de minister en staatssecretaris van BZK
Aan de minister en staatssecretaris van EZK
Aan de minister van LNV

datum: 21 maart 2018 **contactpersoon:**
kenmerk: Rli-2018/613 **telefoon:**
cc: **email:**
bijlage(n):
Betreft: Werkprogramma Rli 2018-2019

Geachte minister, geachte staatssecretaris,

De Rli vergaderde de afgelopen maanden enkele malen over de nieuwe onderwerpen voor zijn werkprogramma en betrok daarbij de interesses die vanuit de departementen en in de gesprekken met u en uw collega's kenbaar zijn gemaakt. De raad heeft de ambitie om in de komende jaren bij te dragen aan het versnellen van de noodzakelijke transitie in het brede veld van de fysieke leefomgeving. Meer in het bijzonder wil de raad zijn adviezen richten op de energietransitie, het bevorderen van duurzame bereikbaarheid, de transitie naar een circulaire economie, de duurzame ontwikkeling van natuur en landbouw en de verdere versterking van de kracht van stedelijke regio's. Vanwege de sterke onderlinge verbondenheid van deze uitdagingen, zullen de meeste adviezen van de raad zich uitstrekken over de grenzen van de vier departementen in het fysieke domein.

Mede op basis van de gevoerde gesprekken heeft de raad geconcludeerd dat de volgende thema's perspectiefrijk zijn voor opname in zijn programmering voor 2018-2019:

- Samenkomen transitie in de regio, de casus Zuidwestelijke delta;
- Energietransitie in de gebouwde omgeving;
- Toerisme en recreatie in relatie tot de leefomgeving;
- Informatisering in het leefomgevingsbeleid;
- Rijkssturing op de bouwproductie.

Voor deze thema's zijn in deze brief korte nadere uitwerkingen opgenomen. Bij de start van elk advies gaan wij graag nader in gesprek over de precieze afbakening van de adviesvraag.

Voor de volledigheid vermelden wij dat de raad onlangs een ongevraagd adviestraject is gestart over de vraag welke rollen de rijksoverheid kan vervullen bij het realiseren van de transitie naar een duurzame economie en welke verhouding tussen overheid en markt daarbij past. De raad neemt de



energie-intensieve industrie daarbij als casus vanwege de omvang van de transformatieopgave en de potentiële sociaaleconomische impact.

Het werkprogramma van de raad kan gedurende het jaar aangepast worden mochten er nieuwe advieswensen ontstaan. Zo heeft de raad reeds de bereidheid uitgesproken om desgevraagd te reflecteren op een concept van de omgevingsvisie.

Hoogachtend,
Raad voor de leefomgeving en infrastructuur,

ir. J.J. de Graeff
voorzitter

dr. R. Hillebrand
algemeen secretaris



Korte uitwerking adviesonderwerpen

1 Samenkomen van transities in de regio, de casus Zuidwestelijke delta

De Rli adviseerde eerder over diverse transities die zich voltrekken in de fysieke leefomgeving, zoals de energietransitie, de transitie naar een circulaire economie, de verduurzaming van de landbouw en de aanpassing aan klimaatverandering, alsmede het effect van al deze transities op het landschap. Verschillende transities zullen zich tegelijkertijd op regionaal niveau manifesteren. Een centrale vraag is hoe deze op de schaal van de regio samenkomen. Zitten transities elkaar in de weg? Kan winst behaald worden met een integrale aanpak van transitieopgaven die nu nog vaak sectoraal worden aangepakt?

De raad zoomt voor dit advies bij wijze van voorbeeld in op één regio, namelijk de Zuidwestelijke delta. Hier is sprake van bestuurlijke samenwerking tussen de provincies Zeeland, Zuid-Holland en Noord-Brabant, waarbij ook waterschappen, gemeenten en de ministeries van EZK, LNV en IenW zijn betrokken. Het is een regio die relatief minder in de belangstelling staat, maar waar de diverse transities nadrukkelijk spelen.¹ Sectorale opgaven en de diverse transities lijken nog onvoldoende te worden verbonden of integraal aangepakt. Het is dus niet vanzelfsprekend dat de aanpak van verschillende opgaven goed op elkaar aansluit en zorgt voor wederzijdse versterking. Opgaven kunnen bovendien op vele manieren in karakter, tijdhorizon en dynamiek van elkaar verschillen, waardoor het lastig kan zijn om ze onderling te verbinden. Klimaatbestendigheid speelt op de lange termijn van 50 jaar en verder. De verduurzaming van de landbouw is op korte termijn urgent. Andere mogelijke verschillen betreffen bijvoorbeeld actoren en stakeholders, de mate van betrokkenheid van de overheid, en de geografische reikwijdte.

In de Zuidwestelijke delta speelt ook een aantal regiospecifieke vraagstukken die mede bepalend zullen zijn voor het kunnen realiseren van de transities. Zo vormt de demografische ontwikkeling een belangrijke bedreiging voor deze regio die kampt met krimp, ontgroening en vergrijzing (met name Zeeuws-Vlaanderen). De Commissie Structuurversterking (2016) meende dat dit, naast onder meer de revitaliseringopgave voor het haven- en industriecluster en de beperkte innovatie- en bestuurskracht, een reden is om de economie en werkgelegenheid in met name Zeeland extra te versterken. Hiervoor heeft EZ in december 2016 €25 miljoen toegezegd. Daarnaast zijn zorg en toerisme (bijna 10 miljoen overnachtingen per jaar in Zeeland, ING Toerisme Index 2016) belangrijke economische sectoren, waarbij met name de toeristische sector aan veroudering onderhevig is.

Adviesvraag

Kan een integrerende aanpak van de opgaven in de regio, samenhangend met diverse transities, leiden tot meerwaarde? Hoe kan zo'n integrerende aanpak er uitzien en wat kan de rol van het rijk hierbij kan zijn.² Hierbij zal de relatie met de Omgevingswet worden gelegd. De Omgevingswet maakt een integrale aanpak nadrukkelijk mogelijk, hoe werkt dat uit in de regio? Hoe kan de Nationale Omgevingsvisie bijdragen om de regio voldoende mogelijkheden te bieden voor zo'n integrale aanpak? Kan op rijksniveau het omgevingsbeleid als integrerend kader en

¹ Zie ook: Voorkeursstrategie Zuidwestelijke Delta vastgesteld in 2014, onderdeel van het Deltaprogramma 2015.

² Hier ligt mogelijk een interessante parallel met de EU Macro Regional Strategies van de Europese Commissie.



afwegingsmechanisme voor de verschillende transitieën functioneren? Welke (aanvullende) maatregelen zijn eventueel nog nodig? Welke factoren zijn doorslaggevend voor het integreren van opgaven en vindt dit plaats ondanks of dankzij condities gesteld door de rijksoverheid? Bij de beantwoording van deze vragen gaat het er ook om of algemene conclusies getrokken kunnen worden die ook voor andere regio's relevant zijn.

2 Energietransitie in de gebouwde omgeving

In het Rli-advies Rijk zonder CO₂ schetst de raad de energietransitie langs energiefunctionaliteiten, waarvan de functionaliteiten 'verlichting en apparaten' en 'lage temperatuurwarmte' relatief snel moeten en kunnen verlopen. Het zijn deze twee functionaliteiten die verbonden zijn aan de gebouwde omgeving (woningen en utiliteitsbouw). Hoewel technisch veel mogelijk is, blijkt de energietransitie in de gebouwde omgeving weerbarstig en complex. Er is behoefte aan hoge investeringen, door een groot aantal spelers met een lage organisatiegraad, 'achter de voordeur en in de achtertuin'.

De gebouwde omgeving was in 2012 goed voor 45% van de primaire energievraag en 42% van de CO₂-emissies. Het betreft energie voor ruimteverwarming, warm tapwater en koken (750 PJ; 63%) en voor apparaten en verlichting (440 PJ; 27%). Dit laat zien dat de transitie in de gebouwde omgeving gaat over warmte en elektriciteit/ gas, en dus zowel over energiebesparing (isolatie) als alternatieve energiebronnen en -dragers (warmtenetten, WKO, warmtepompen, zon- en windenergie, groen gas, waterstof).

Het regeerakkoord zet in op een beleidsprogramma voor verduurzaming van de gebouwde omgeving, met als eerste stap het opstellen van regionale plannen, samen met regionale actoren. Aan het eind van de kabinetsperiode zullen nieuwe woningen en gebouwen niet meer op gas verwarmd worden. Tegen die tijd moeten ook 30.000 – 50.000 bestaande woningen per jaar gasvrij gemaakt worden. Dit tempo zal daarna oplopen: tegen 2050 moet de hele woningvoorraad van zes miljoen woningen verduurzaamd zijn.

Adviesvraag

Hoe moet de energietransitie in de gebouwde omgeving verder ingevuld worden opdat een robuuste strategie ontstaat die het halen van de doelen in 2030 en 2050 mogelijk maakt?

De raad heeft een aantal aspecten geïnventariseerd die cruciaal zijn in deze transitie en betrokken zullen worden in de beantwoording van de adviesvraag:

- de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk-regio.

Per regio/ gemeente verschillen de omstandigheden sterk, en daarmee ook het afwegingskader en het proces. De uitwerking en aanpak verschilt sterk tussen bijvoorbeeld een woonwijk in Rotterdam en die in Noordoost Groningen. Hoe verhoudt zich dat met de Nationale doelen? Hoe verhouden de afspraken binnen de sectoren in een SER 2.0 akkoord zich tot provinciale doelen?



- investerings- en financieringsstrategieën.

Maatregelen in de gebouwde omgeving zijn vooralsnog relatief duur en kostenineffectief, hoe regelen we financiering voor individuele huiseigenaren? Infrastructuur, bijvoorbeeld warmtenetten kennen grote investeringen, hoe gaan we om met socialisering van kosten en tariefstructuur? Welke rol kunnen investeringen in andere sectoren, bijvoorbeeld elektrisch rijden, spelen bij (de opslag van) energie in de woning? Wat is een rechtvaardige verdeling van lasten?

- adresseren van maatschappelijke weerstand.

Als per wijk een optimale mix van instrumenten en infrastructuur (gas-, warmte-, elektriciteitsnet) gekozen is, hoe organiseren we doorzettingsmacht en democratische legitimiteit ten aanzien van individuele huiseigenaren? Waar stopt het potentieel van vrijwilligheid en waar zijn meer dwingende, verplichtende maatregelen nodig?

3 Toerisme en recreatie in relatie tot de leefomgeving

Toerisme is in de periode 2010-2015 belangrijker geworden voor de Nederlandse economie (tendrapport toerisme CBS). De bijdrage aan de bruto toegevoegde waarde steeg van 3 naar 3,8 procent. Jaarlijks zorgen toerisme en recreatie voor zo'n 72,7 miljard euro aan bestedingen in ons land. De gastvrijheidssector biedt werk en inkomen aan zo'n 626.000 mensen en vertegenwoordigt daarmee 6,3% van de beroepsbevolking (NBTC).

De toerisme- en recreatiesector is gebaat bij een goede leefomgevingskwaliteit. Aantrekkelijke steden, hoogwaardige natuur en bijzondere landschappen zijn potentiële trekkers van binnen- en buitenlandse toeristen. Dat betekent ook dat investeringen om de aantrekkelijkheid voor toeristen en recreanten te vergroten, mede ten goede kunnen komen aan de kwaliteit van de leefomgeving. Omgekeerd kan de druk van het toenemende toerisme en recreatie leiden tot nadelige consequenties voor de omgevingskwaliteit.

Daarbij lijken er verschillen te bestaan tussen stedelijke en landelijke gebieden. In stedelijke gebieden spelen vraagstukken als (interne) bereikbaarheid, overlast en spanning tussen bewoners en toeristen (leefbaarheid). Het actuele voorbeeld is de grote toeristenstroom in Amsterdam. Dit is geen nieuw verschijnsel, Venetië en Barcelona gingen ons al voor. In meer landelijke gebieden kunnen bijvoorbeeld spanningen (of juist synergie) tussen de toerisme- en recreatiesector en het landbouwbedrijf of natuurdoelen aan de orde zijn. Giethoorn is een veelgenoemd voorbeeld van die spanningen. Omgekeerd biedt toerisme en recreatie bijvoorbeeld in bepaalde gebieden kansen voor nieuwe verdienmodellen in de agrarische sector. Verschillen bestaan eveneens tussen gebieden met een sterke verstedelijkingsdruk en krimpgebieden. In krimpgebieden kunnen toerisme en recreatie een impuls geven aan de vitaliteit van dorpen en steden en een welkome bijdrage leveren aan de regionale economie.

Het toeristisch beleid is traditioneel gericht op het vergroten van het aanbod en het aantrekken van toeristen. Op nationaal niveau werkt bijvoorbeeld het Programma Nationale Parken van Wereldklasse van (thans) het ministerie van LNV aan het versterken van de (internationale) marktpositie van nationale parken in Nederland. Een samenhangend nationaal perspectief om de toerisme- en recreatiesector te verbinden met de omgevingskwaliteit, zowel in het stedelijk als



landelijk gebied en in groei- en krimpregio's, ontbreekt echter. De huidige gestage groei van de sector en de daarmee samenhangende toenemende (piek)belasting voor de leefomgeving maken toerisme en recreatie tot een interessant adviesonderwerp.

Adviesvragen

- Hoe kan de toeristische-recreatieve ontwikkeling van de steden en het platteland elkaar aanvullen, op een manier dat kansen optimaal worden benut en nadelige gevolgen voor de leefomgeving verkleind worden? Welke taak hebben Rijk, provincies en gemeenten hierbij?
- Hoe kunnen investeringen in toerisme en recreatie bijdragen aan de leefomgevingskwaliteit en de instandhouding en uitbreiding van de natuur? Welke allianties tussen partijen zijn daarbij mogelijk of nodig en op welk schaalniveau moeten allianties worden gesloten? Welke rol heeft het Rijk daarbij?
- Welke instrumenten kunnen ingezet worden om opbrengsten en maatschappelijke kosten van toerisme en recreatie met elkaar in evenwicht te brengen, zonder het regionaal economische belang van de toeristisch-recreatieve sector in gevaar te brengen?
- Hoe kan toerisme en recreatie, gelet op de belasting van het milieu, verder verduurzaamd worden?

4 Informatisering in het leefomgevingsbeleid

De voortschrijdende digitalisering van onze samenleving is ongekend en onomkeerbaar. Dit vraagt van de overheid een enorme omslag in organisatie en denken. De aandacht voor informatiesystemen en het sterk toenemend gebruik van (Big) data is groot, ook binnen de departementen in het domein van de fysieke leefomgeving. Het vormt een topprioriteit in het rapport 'Maak Waar' (2017) van de Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid (SIO). Even groot als de wens om optimaal gebruik te maken van de mogelijkheden die digitalisering bieden, lijkt de worsteling om hieraan praktisch en betekenisvol invulling te geven.

In de traditionele beleidsvoering wordt in het leefomgevingsbeleid al veel gemeten en verzameld, meestal met een direct doel. Denk aan woningprijzen door het Kadaster, verkeersgegevens via lussen in de weg door RWS, meteorologische gegevens door het KNMI of consumentenbestedingen door het CBS. In de informatiesamenleving worden steeds vaker ook data gebruikt en gekoppeld die voor andere doelen geproduceerd zijn. Denk aan locatiegegevens van mobiele telefoons, woningvraagprijzen op Funda, pinbetalingen in supermarkten, likes op facebook of met gezichtsherkenningsoftware bewerkte beelden van camera's in de openbare ruimte. Ook in de Omgevingswet worden verschillende informatiebronnen gecombineerd tot een eenduidige dataset, die de basis gaat worden voor plannen en ontwerpen in de leefomgeving. Die datagedrevenheid van het leefomgevingsbeleid is aanleiding voor de Rli de vragen die hieromtrent spelen als adviesonderwerp te agenderen. Immers, als de overheid van steeds meer data gebruik gaat maken, dan biedt dat niet alleen kansen. Het roept tegelijk tal van nieuwe vragen op, over eigenaarschap, validiteit en betrouwbaarheid, controleerbaarheid, privacy, enzovoorts.

De raad stelt vast dat een strategisch kader voor de toepassing van data in het brede domein van de fysieke leefomgeving vooralsnog ontbreekt. De ervaringen die overheden thans opdoen met nieuwe datatoepassingen zijn vooral instrumenteel van aard en gericht op praktische toepassingen voor het beleid. Ook in het regeerakkoord heeft dit perspectief de nadruk. Er zijn echter ook andere



perspectieven relevant, namelijk het perspectief van de overheid als wetgever (wat kan, wat mag en wat moet?) en het perspectief van de overheid in zijn relatie met de burger.

Adviesvragen

De raad wil graag in een advies de aandacht vestigen op het strategisch kader, de rollen en verantwoordelijkheden van de overheid en de ordening daarbinnen. Dan gaat het om vragen als:

- Van wie zijn de data in het leefomgevingsbeleid, van wie zijn de analyse-uitkomsten die hierop gebaseerd zijn en hoe is de toegang tot en vindbaarheid van data geregeld? Hoe moet verantwoording over bijvoorbeeld algoritmen gestalte krijgen?
- Voor welke toepassingen en doelen mogen data in het leefomgevingsbeleid gebruikt worden en door wie?
- Welke risico's en meerwaarde heeft een datagestuurde overheid voor de leefomgeving, hoe kunnen die risico's ingeperkt worden en de meerwaarde ten volle benut?
- Hoe kan een datagedreven overheid zijn verantwoordelijkheid als uitvoerder, wetgever en naar de burger toe gebalanceerd vormgeven in het leefomgevingsbeleid?

5 Bouwproductie: rijkssturing op de aanbodzijde

De komende 25 jaar is er een behoefte aan zo'n 1 miljoen woningen. Om de woningvoorraad te laten meegroeien met de verwachte huishoudenstoename, moet de bouwproductie volgens prognoses van CBS en PBL omhoog tot zo'n 50.000 nieuwe woningen per jaar. In deze prognose is overigens sprake van een forse bandbreedte van tussen de 25.000 en 80.000 woningen. De bouwopgave geldt tot 2025 voor alle regio's: er zijn op die termijn in Nederland geen regio's die te maken krijgen met huishoudenskrimp. Zelfs bij een lage groeiprognoze komen er tussen 2015 en 2025 nog bijna een kwart miljoen huishoudens bij. Door huishoudensverduunning kennen ook krimp- en anticipeerregio's in deze jaren geen huishoudenskrimp.

De behoefte aan nieuwe woningen op de korte en middellange termijn schuurt met het huidige tempo van de bouwproductie. Ten dele is dit een tijdelijk fenomeen. Er moet een inhaalslag gemaakt worden omdat tijdens de crisis beperkt nieuwe woningen zijn gebouwd. Bouwproductie reageert bovendien altijd vertraagd op de vraag. Maar het oplopend tekort lijkt gedeeltelijk ook structureler van aard. Regionaal zijn er bovendien grote verschillen. Er is bijvoorbeeld grote behoefte aan middeldure huurwoningen in stedelijk gebied, maar die markt komt niet op gang. Ook is de harde plancapaciteit in sommige stedelijke gebieden onvoldoende om gelijke tred te houden met de groei van het aantal huishoudens. Voor de periode tot 2025 is het grootste zorgpunt hoe de nieuwbouwproductie kan worden verhoogd. De urgentie van de opgave kan gevolgen hebben voor keuzes tussen stedelijke transformatie en gemakkelijker te verwezenlijken uitleggebieden en voor de oplossing van andere rijksverantwoordelijkheden, zoals de bereikbaarheidsopgave. Er zijn daarbij nog veel keuzes te maken over waar, wat en voor wie te bouwen, en door wie.

De huidige bouwopgave kan niet los worden gezien van de periode ná 2025. Op de lange termijn zijn er immers wél regio's die te maken krijgen met huishoudenskrimp, en zelfs een flink aantal in een laag groeiscenario. In sommige regio's zal in de jaren na 2025 de opgave veranderen van woningtoevoeging naar herstructurering en sloop. Dit noopt tot een adaptieve sturingsstrategie.



De vraag naar de rijksrol moet gezien worden in relatie tot de provinciale rol. Provincies kunnen sturen via hun ruimtelijk instrumentarium en toetsen aan de regionale woonvisies. In de praktijk blijkt dat provincies heel verschillend invulling geven aan hun sturingsrol. Er is grote variatie in woonvisies, en ook zijn er soms spanningen tussen de provinciale lijn en de lokale praktijk. Het is hierdoor de vraag of de optelsom van lokaal en regionaal bouwbeleid automatisch leidt tot het gewenste resultaat, in termen van aantallen en differentiatie. Ook het financieringsaspect speelt een rol. Zo is er momenteel bijvoorbeeld interesse van buitenlandse beleggers in de Nederlandse woningmarkt, maar onzeker is hoe die interesse zich op termijn ontwikkelt. De investeringsopgave waarvoor woningbouwcorporaties zich gesteld zien om hun woningvoorraad te verduurzamen kan eveneens consequenties hebben voor de bouwproductie.

Adviesvraag

- Hoe kan de sturing van de rijksoverheid op de woningproductie (de aanbodzijde van de woningmarkt) er het beste uitzien gezien de urgente woningbouwopgave op de korte termijn en de behoefte aan een adaptieve sturing op de lange termijn?
- Mogelijke deelvragen:
 - Hoe kan de woningproductie worden gestimuleerd (aanbodzijde)?
 - Welke sturingswijzen passen bij de rijksrol? Is er behoefte aan aanpassing van de huidige verticale sturingsrelatie tussen Rijk en provincie?
 - Wat is er nodig van andere partijen op de woningmarkt (corporaties, particuliere beleggers, etc)?

