

Aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw Drs. C. Van Nieuwenhuizen-Wijbenga
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

datum: 20 november 2020

kenmerk: Rli-2020/2650

cc:

bijlage(n):

Betreft: Werkprogramma Rli 2021-2022

Geachte mevrouw Van Nieuwenhuizen,

Op 1 augustus jongstleden ging de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) in nieuwe samenstelling zijn derde raadsperiode in. In zijn eerste vergaderingen spraken de leden van de raad over mogelijke onderwerpen voor het werkprogramma 2021-2022. De interesses die in de voorbereiding van het werkprogramma vanuit de departementen kenbaar zijn gemaakt werden daarbij betrokken. De raad heeft ook in nieuwe samenstelling de ambitie om in de komende jaren bij te dragen aan doelstellingen van het kabinet voor de verduurzaming van de fysieke leefomgeving. Vanwege de sterke onderlinge verbondenheid van de uitdagingen in de fysieke leefomgeving zullen de meeste adviezen van de raad zich uitstrekken over de grenzen van de vier departementen in het fysieke domein.

Twee adviestrajecten die de raad op dit moment reeds in uitvoering heeft lopen mogelijk door in 2021:

- Digitalisering (werkprogramma 2018-2019)
- Integrale aanpak bereikbaarheid (op verzoek van de Tweede Kamer)

Het adviesthema "Biodiversiteitsherstel in de openbare ruimte" uit het werkprogramma 2020-2021 heeft de raad nog niet opgepakt. De raad wilde dit advies specifiek richten op de werkroute openbare ruimte in het *Deltaplan biodiversiteit*: de inrichting en het beheer van bestaande en nieuwe infrastructuur, bedrijventerreinen, waterbeheer en andere aspecten van de openbare ruimte. De raad stelt u in dit nieuwe programmavoorstel voor om breder te adviseren over de herijking van het natuurbeleid. Het bevorderen van de biodiversiteit in de openbare ruimte zal onderdeel van deze advisering uitmaken.

De raad stelt u voor om vijf nieuwe thema's op te pakken voor zijn programmering voor 2021-2022. Deze thema's worden in deze brief toegelicht:

- Herijking natuurbeleid;
- Plaats en toekomst van het woningcorporatiestelsel;
- Sturen op schaarse ruimte;
- Toekomstperspectief landbouw;
- Kerncentrales.



De raad overweegt om daarnaast in aanvulling op zijn eerdere adviezen *Naar een duurzame economie, overheidssturing op transities* en *Groen uit de crisis*, een advies uit te brengen over de vraag hoe de overheid optimaal kan sturen in de transitie naar duurzame industrie.

De raad kan zich bovendien voorstellen dat het verdere verloop en de nasleep van de COVID-19-crisis aanleiding geeft tot nadere advisering en is graag bereid om tijd vrij te maken voor tussentijdse advieswensen van kabinet en parlement inzake actuele vraagstukken in de fysieke leefomgeving.

Hoogachtend,
Raad voor de leefomgeving en infrastructuur,

ir. J.J. de Graeff
voorzitter

dr. R. Hillebrand
algemeen secretaris

Adviesonderwerpen voor 2021-2022

Ter informatie hebben wij bij elk van de onderwerpen aangegeven welke *sustainable development goals* worden geadresseerd met het betreffende thema.

1. Herijking natuurbeleid

Het belang van natuur is veelomvattend: natuur is niet alleen mooi, maar ook noodzakelijk, bijvoorbeeld omdat natuur zorgt voor een gezonde en vruchtbare bodem, een schakel is in de bereiding van drinkwater of helpt de hoeveelheid fijnstof in de lucht te reduceren. Steeds duidelijker wordt dat de biodiversiteit in de natuur voor ons van levensbelang is.

De Europese biodiversiteitsstrategie constateert evenwel dat het netwerk van wettelijke beschermde gebieden niet groot genoeg is om de biodiversiteit te waarborgen en stelt dat ten minste 30% van het land en 30% van de zee in de EU moet worden beschermd. Regelmatig zijn er alarmerende berichten over de afname van biodiversiteit, bijvoorbeeld onder insecten en planten. Het huidige natuurbeleid is gericht op het bereiken van specifieke natuurdoelen, maar die lijken – door klimaatverandering en de weerbarstigheid van de stikstofproblematiek – niet te worden gehaald.

Om verschillende redenen staan instandhouding en ontwikkeling van natuur en biodiversiteit onder toenemende druk. De kosten voor beheer en vooral ook voor natuurherstel zijn hoog en tot nu toe zijn de effecten in termen van bijvoorbeeld biodiversiteitsherstel beperkt. Klimaatverandering zorgt voor verandering van condities voor specifieke soorten en van natuurontwikkeling in het algemeen. Ondanks reducerende maatregelen vormen emissies naar lucht, water en bodem nog steeds een



bedreiging voor natuurherstel; met name de hoge stikstofbelasting belemmert het biodiversiteitsherstel in diverse gebieden.

Hoewel wetenschappelijke publicaties steeds meer inzicht bieden in het grote belang van biodiversiteit, blijft biodiversiteit bovendien een abstract begrip dat voor velen niet de betekenis weergeeft die natuur voor hen heeft. Het expertperspectief blijkt te beperkt voor de veranderende waarden in de samenleving. Dat zien we bijvoorbeeld in reacties op het afschieten van grootwild in de Oostvaardersplassen, bij de komst van wolven of bij het kappen van bomen. Controverses over het scheiden dan wel combineren van functies, of over de levensvatbaarheid van kleinere natuurgebieden, zitten verdere ontwikkeling van het natuurbeleid in de weg. Steeds nadrukkelijker klinkt ook de roep voor een natuurbeleid gericht op grotere gebieden waar planten en dieren beter gedijen.

In deze context komen de Nederlandse natuurdoelen in de knel. Het huidige natuurbeleid, dat inzet op het tegengaan van versnippering (realiseren van Natuurnetwerk Nederland), het verbeteren van milieuocondities (bestrijden van verdroging, vermesting en verzuring) en het voorkomen van verstoring, lijken niet voldoende om de Nederlandse en Europese natuur- en biodiversiteitsdoelen te halen. Herstel en behoud van natuur en biodiversiteit raken aan brede belangen in een nationale en internationale context, maar moeten uiteindelijk afgewogen worden en gestalte krijgen in een regionale, decentrale omgeving. Een gezamenlijke inspanning van Rijk en decentrale overheden is daarvoor noodzakelijk en de Omgevingswet moet daarvoor de kaders bieden.

Belangrijk is daarbij de goede uitgangspunten te kiezen. In het huidige natuurbeleid lopen een soortenbenadering en een gebiedsgerichte benadering door elkaar heen. De vraag is hoe op de langere termijn het beste gestuurd kan worden op de instandhouding van waardevolle natuur. Daarbij is mogelijk een meer integrale benadering nodig waarin ecologische waarden op de schaal van het landschap (zowel in natuurgebieden als elders in het landelijk gebied én in het stedelijk gebied) verbonden worden met andere maatschappelijke doelen en ruimtelijke ontwikkelingen.

Welke wijzigingen in het natuurbeleid zijn wenselijk of nodig gelet op actuele inzichten over het belang van biodiversiteit, veranderende klimaatomstandigheden en veranderende waarden in de samenleving? Welke consequenties heeft dit voor de governance in het natuurbeleid?



2. Plaats en toekomst van het woningcorporatiestelsel

Sinds de woningwet van 1901 is er veel veranderd in de organisatie van de woningcorporaties, het woonbeleid en op de woningmarkt. De doelgroepen waar de corporaties zich op richten, de financiële kaders waarbinnen ze opereren, de wettelijke kaders en het toezicht: al deze zaken zijn meermaals en fundamenteel gewijzigd. Tegelijkertijd veranderden de maatschappelijke behoeften waarin de woningbouwcorporaties voorzien, denk bijvoorbeeld aan ontwikkelingen op het gebied van vergrijzing, de zorg, de vraag naar en de betaalbaarheid van woningen, de noodzaak om woningen te verduurzamen en de behoefte aan flexibele huisvesting. De huidige organisatievorm, regelgeving en financiële spelregels zijn in belangrijke mate vormgegeven bij de verzelfstandiging van de corporaties in 1995 en in de Woningwet 2015. De vraag is nu of het huidige stelsel nog past bij de



maatschappelijke wensen ten aanzien van het voorzien in woningen, betaalbaarheid, duurzaamheid, sociale cohesie en andere maatschappelijke doelen.

Een bijzonder aandachtspunt daarbij is de nood op de woningmarkt. Die is al jaren groot en urgent, en de toegang tot wonen in steden voor verschillende groepen burgers wordt steeds meer belemmerd. In 2015 adviseerde de raad over de vraag hoe de overheid eraan kan bijdragen dat er maatschappelijk gezien optimaal wordt voorzien in de woonbehoefte. De huidige en de te verwachten toekomstige ontwikkelingen in de woningmarkt vragen een actualisatie van dat advies. De rol van woningcorporaties is belangrijk voor de beschikbaarheid en de betaalbaarheid van woningen.

Welke rol kunnen woningcorporaties spelen om te voorzien in maatschappelijke behoeften in een veranderende woningmarkt? Welke organisatievorm, regelgeving en (financiële) spelregels passen daarbij?



3. Sturen op schaarse ruimte

Nederland staat voor grote ruimtelijke opgaven op gebied van klimaatadaptie, energietransitie, duurzame economische ontwikkeling, sterke en gezonde steden en regio's en een toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied. In de NOVI zijn deze opgaven verbonden aan ambitieuze doelen voor de kwaliteit van de leefomgeving.

In de uitwerking van de NOVI zullen scherpe keuzes gemaakt moeten worden in de strijd om schaarse ruimte. Een bruikbare afwegingsstructuur voor een goede integrale afweging ontbreekt echter. Duidelijk is dat een samenhangende aanpak, werken als één overheid en een gebiedsgerichte uitwerking daarbij van belang is. Dat vraagt intensieve samenwerking van overheden op alle niveaus. Tevens vraagt de wens van burgers om mee te praten over de verdeling van de schaarse ruimte bijzondere aandacht.

Kijkend naar hoe maatschappelijke vraagstukken (wonen, mobiliteit, energie, klimaat, economie, natuur, water) zich ontwikkelen, hoe kunnen overheden gezamenlijk scherpe gebiedsgerichte keuzes maken? Hoe kunnen zij de benodigde ruimtelijke integraliteit waarborgen bij het zoeken naar oplossingen voor deze vraagstukken met ruimtelijke effecten? Welke consequenties heeft een en ander voor de verhouding tussen overheden en met andere betrokken partijen en burgers? Hoe kan samenwerking tussen departementen bij gebiedsgerichte aanpakken worden versterkt?



4. Toekomstperspectief landbouw

De landbouw staat voor grote opgaven om te verduurzamen. De inzet van het Nederlandse kabinet is dat in 2030 kringlopen op een zo laag mogelijk niveau zijn gesloten en dat Nederland dan koploper is voor kringlooplandbouw. Dit ambitieuze doel vraagt van de Nederlandse boeren en tuinders, maar ook van de agri-business, de levensmiddelhandel en consumenten om ingrijpende veranderingen van hun bedrijfsopzet en dagelijks handelen. Het leidt bovendien tot vragen over toekomstig gebruik van landbouwgronden.

Het realiseren van dit doel gaat gepaard met ontkenning, protest en een waaier van opvattingen. Die opvattingen lopen uiteen van de opvatting dat de sector met zijn ruimtebeslag in een laatste fase is gekomen tot wensbeelden over systemen voor lokale productie en consumptie dan wel systemen waarin de sector juist een prominente rol speelt in de wereldvoedselvoorziening. Wat ontbreekt in deze discussies is een analyse van en gesprek over mogelijke perspectieven die voortvloeien uit dit beleid. De maatschappelijke meerwaarde van een duurzame landbouw is zowel voor de primaire sector als voor andere partijen in de keten niet makkelijk te vertalen in een economisch haalbaar productiemodel. De huidige discussies hebben nog niet geleid tot gezamenlijke perspectieven op de plaats en toekomst van de Nederlandse agro-sector, op de positie van de mensen die er werken en op het toekomstig gebruik van de gronden. Perspectieven die moeten passen binnen de eisen op het gebied van milieu, klimaat, biodiversiteit, bodem, water, dierenwelzijn, landschap en volksgezondheid.

Recente landbouwadviezen gingen onder meer in op het beprijzen van externe effecten. De Rli adviseerde eerder over verduurzaming van het voedselsysteem en over het inrichten van het GLB om te sturen op kringlooplandbouw. De adviezen van de Rli over respectievelijk bodemvitaliteit en bodemdaling in veenweidegebieden richtten zich op de problemen die agrarisch gebruik van de ruimte oplevert. Het College van Rijksadviseurs onderzocht in enkele pilots hoe te komen tot een landbouw die boeren bestaanszekerheid verschaft in een aantrekkelijk en gezond landschap met hoge cultuurhistorische waarden en een herstelde biodiversiteit. Dit alles biedt echter geen zicht op een economisch perspectief voor het Nederlandse voedselsysteem noch op de wijze waarop een herstructurering zou moeten worden aangepakt.

Welk toekomstperspectief is er voor de Nederlandse agrosector, voor de mensen die er werken en voor de door de landbouw beheerde gronden binnen de randvoorwaarden van duurzaam landgebruik? Hoe kan de maatschappelijke meerwaarde van duurzame landbouw tot uitdrukking komen in economisch perspectief voor ketenpartijen in de voedselsector? Welke kaders zijn daarvoor nodig en welke voorwaarden stelt dit aan sturing op de verschillende schakels in de keten, en met welk instrumentarium kan de overheid actief bijdragen aan het realiseren van de ambities voor een duurzame en innovatieve topsector?



5. Kerncentrales

Kerncentrales zijn terug in de belangstelling, maatschappelijk én politiek. Daarbij is steeds nadrukkelijker de vraag of en hoe kernenergie een waardevolle bijdrage kan hebben in de transitie naar duurzame energie. De raad constateert dat kernenergie een beladen thema is en dat de eventuele herintroductie (of uitbreiding) van kernenergie ten behoeve van de energievoorziening een brede afweging vereist, waarin feiten, meningen en emoties ontrafeld moeten worden. Een advies van de Rli, waarin de argumenten van weerszijden zo veel mogelijk worden geobjectiveerd en op een rij worden gezet, kan meerwaarde leveren voor het maatschappelijk en politiek debat over dit onderwerp.

Bij de nadere uitwerking van dit adviesthema zal de raad de resultaten betrekken van het onderzoek dat het ministerie van EZK heeft laten verrichten naar de rol van kernenergie in de energiemix. Tevens zal de raad verkennen of andere adviesraden of kennisinstituten, zoals het Rathenau instituut, bij dit adviesthema van de Rli betrokken kunnen worden.

Welke rol kunnen kerncentrales in de toekomst in Nederland spelen, bijvoorbeeld om de energiemix CO₂-vrij te maken? Welke technische condities zijn hiervoor nodig? Welke maatschappelijke voorwaarden spelen een rol? Welke politieke afwegingen moeten worden gemaakt? Welk overheidsbeleid past daarbij?

