

OPGAVEN VOOR DUURZAME ONTWIKKELING

HOOFDLIJNEN UIT VIER JAAR ADVISERING DOOR DE RAAD VOOR DE LEEFOMGEVING EN INFRASTRUCTUUR

JULI 2016



Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) is het strategische adviescollege voor regering en parlement op het brede domein van duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en infrastructuur. De raad is onafhankelijk en adviseert gevraagd en ongevraagd over langetermijnvraagstukken. Met een integrale benadering en advisering op strategisch niveau wil de raad bijdragen aan de verdieping en verbreding van het politiek en maatschappelijk debat en aan de kwaliteit van de besluitvorming.

Samenstelling Rli

Ir. J.J. (Jan Jaap) de Graeff, voorzitter
A.M.A. (Agnes) van Ardenne-van der Hoeven
Ir. M. (Marjolein) Demmers MBA
E.H. (Eelco) Dykstra MD
L.J.P.M. (Léon) Frissen
Prof. dr. P. (Pieter) Hooimeijer
Prof. mr. N.S.J. (Niels) Koeman
Ir. M.E. (Marike) van Lier Lels
Prof. dr. ir. G. (Gerrit) Meester
Ir. A.G. (Annemieke) Nijhof MBA
Prof. dr. W.A.J. (Wouter) Vanstiphout

Algemeen secretaris

Dr. R. (Ron) Hillebrand

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

Oranjevuitensingel 6
Postbus 20906
2500 EX Den Haag
info@rli.nl
www.rli.nl

INHOUD

	DEZE PUBLICATIE IN EEN NOTENDOP	4
1	INLEIDING	6
2	NAAR EEN DUURZAME LEEFOMGEVING	9
2.1	Transitie naar een circulaire economie	10
2.2	Nieuw perspectief in het klimaatbeleid en in de energietransitie	11
2.3	Duurzame ontwikkeling van de natuur en de agrarische sector	14
2.4	Ontwikkel de kracht van stedelijke regio's	17
2.5	Transformatie van vastgoed in de stad	19
3	STUREN IN EEN COMPLEX SPEELVELD	21
	BIJLAGE	
	Adviezen van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur	30



DEZE PUBLICATIE IN
EEN NOTENDOP

Waar gaat deze publicatie over?

In de afgelopen jaren signaleerde de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) vijf grote transformaties die met voorrang opgepakt moeten worden om de duurzame ontwikkeling van Nederland gestalte te geven. Het vergroten van de concurrentiepositie dient samen te gaan met het realiseren van klimaatdoelen en het vergroten van de kwaliteit van leven en van de leefomgeving. De raad identificeerde daarbij een aantal sturingsprincipes die de beleidsdoelen helpen realiseren.

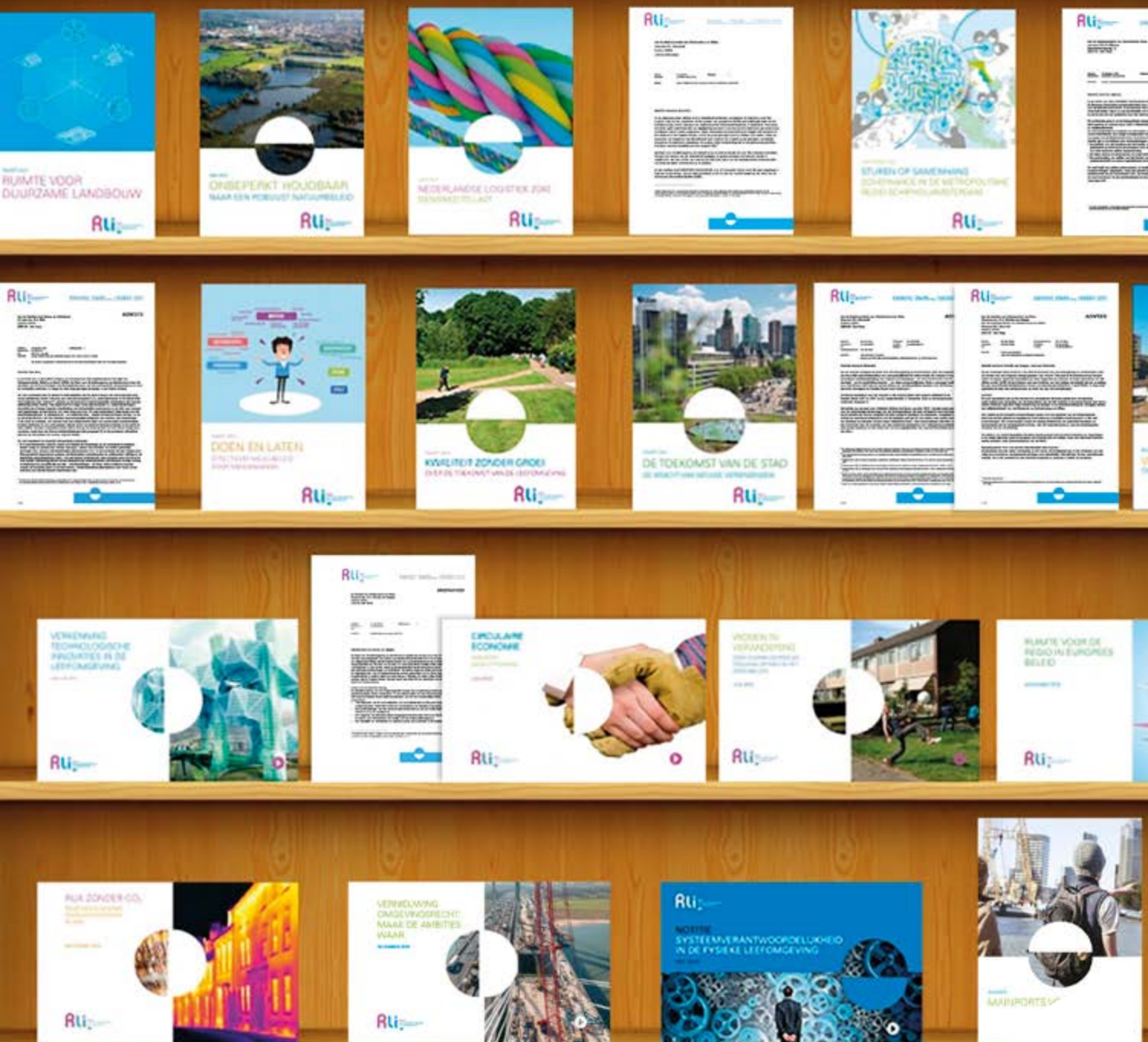
Welke transformaties in de fysieke leefomgeving zijn noodzakelijk?

- De transitie naar een circulaire economie;
- De energietransitie;
- De verduurzaming van het landelijk gebied, door verduurzaming van de land- en tuinbouw en door meer ruimte voor natuur;
- Het ontwikkelen van de agglomeratiekracht van stedelijke regio's;
- De transformatie van vastgoed in de stad.

Uitgangspunten bij sturing door de overheid

Mede door decentralisatie is het Rijk niet in alle gevallen de uiteindelijke beslisser. De positie van overheden ten opzichte van elkaar en ten opzichte van de samenleving verandert. Dit vraagt om een andere rolopvatting van overheden en om anders omgaan met verantwoordelijkheden. Enkele principes die daaraan kunnen bijdragen, zijn de volgende:

- Het speelveld en de spelers moet primair worden bepaald door de inhoudelijke opgave;
- Vroegtijdige dialoog met en betrokkenheid van de samenleving zijn belangrijker dan (de illusie van) rechtszekerheid;
- Goed doordacht transitiemanagement is onmisbaar.



INLEIDING

De samenleving en het openbaar bestuur zijn volop in beweging en worden geconfronteerd met ingrijpende veranderingen. Deze veranderingen zijn onder meer van grote betekenis voor het beleidsveld waarop de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur adviseert. Denk aan klimaatverandering, migratiestromen, voortgaande verstedelijking met gelijktijdig bevolkingskrimp en veranderingen rond onze energievoorziening. Daarnaast vindt decentralisatie van beleid plaats en zijn steeds meer partijen betrokken bij politieke en maatschappelijke besluitvorming. Daar komt bij dat continu verschuivende panelen in de samenleving en voortgaande technologische innovaties de toekomst steeds minder voorspelbaar maken.

Het kabinet, decentrale overheden en maatschappelijke spelers moeten positie kiezen in deze spannende tijden en antwoorden vinden op de grote opgaven die voorliggen. Met het oog op het laatste vraagt de Rli met deze publicatie aandacht voor de noodzakelijke transformaties in het domein van de fysieke leefomgeving. De publicatie is een bundeling van aanbevelingen uit eerdere adviezen en niet een op zichzelf staand nieuw advies.

Vijf noodzakelijke transformaties in de fysieke leefomgeving

1. De transitie naar een circulaire economie vraagt om een kabinetsbrede agenda, met duidelijke doelen en taken voor de verschillende rijksdiensten. De ontwikkeling is zo belangrijk dat de Rli concludeert dat het één van de pijlers zou moeten zijn onder het beleid in de komende regeerperioden.
2. Daarnaast is de overgang naar een volledig duurzame energievoorziening noodzakelijk. Daarvoor moet de snelheid van de CO₂-reductie in Nederland drastisch omhoog. Voor de verschillende energiefuncties liggen er uiteenlopende verduurzamingsopgaven. Een helder, vastgelegd CO₂-reductiedoel helpt bij het verwezenlijken daarvan.
3. Een grote opgave ligt in het landelijk gebied. Voor alle typen land- en tuinbouwbedrijven ligt er een verduurzamingsopgave. Elke vorm van land- en tuinbouw, van grootschalig tot kleinschalig en van intensief tot extensief, heeft daarbij zijn specifieke opgave. In het landelijk gebied ligt daarnaast de opgave om de biodiversiteit te herstellen en te vergroten. Daarvoor heeft de natuur ruimte nodig. Waar mogelijk zijn verbindingen nodig tussen het agrarisch bedrijf en de zorg voor natuur.

4. Als steden inzetten op onderlinge complementariteit en samenwerking, in plaats van elkaar te concurreren om bedrijven en inwoners, kunnen ze voldoende kracht ontwikkelen om mee te spelen in de mondiale economie. Dat vraagt om gezamenlijke strategie, van Rijk, gemeenten en provincies, voor de vergroting van het concurrentievermogen van de Nederlandse stedelijke regio's.
5. Stedelijke vitaliteit vraagt om een transformatie van het vastgoed in de stad. De Rli concludeert dat als de functie en het gebruik van gebouwen veel flexibeler wordt dan nu, beter kan worden aangesloten bij maatschappelijke ontwikkelingen.

Door deze transitie krachtig op gang te brengen of verder vooruit te helpen, verwacht de Rli dat het leefomgevingsbeleid een grote bijdrage levert aan de verdere ontwikkeling van de welvaart en het welzijn in Nederland.

Koersvastheid in tijden van verandering

Om de grote uitdagingen voor de fysieke leefomgeving kans van slagen te geven, is een nieuwe taakopvatting van de overheid nodig. De transformaties zijn namelijk een gedeelde verantwoordelijkheid van overheid en samenleving. De Rli beveelt aan om de

inhoudelijke opgaven leidend te laten zijn en om de structuur van (regionale) samenwerkingsverbanden daarop te laten volgen. Om de grote veranderingen voor elkaar te krijgen, is bovendien goed doordacht transitie management noodzakelijk. Dat betekent dat er commitment van politiek en bestuur en van de samenleving moet zijn voor de beoogde veranderingen en dat er heldere langetermijndoelen moeten worden gesteld. Het betekent ook dat de gevestigde belangen en hun weerstanden, alsmede de ‘verliezers’ van de nieuwe economie moeten worden herkend en erkend. Het Rijk dient vanuit zijn regisserende rol voorzieningen te treffen die voorkomen dat de transitie vastlopen in weerstand. Binnen duidelijke randvoorwaarden en procesvereisten krijgen partijen in de samenleving de vrijheid om de maatschappelijke doelen te verwezenlijken. Door onafhankelijke monitoring wordt vastgesteld of afspraken worden nagekomen en doelen worden gehaald.

Leeswijzer

In deze publicatie presenteert de raad in geconcentreerde vorm zijn aanbevelingen om de grootste maatschappelijke uitdagingen in de fysieke leefomgeving succesvoller te kunnen aanpakken. Dit is dus geen nieuw advies, maar een beschouwing op

basis van reeds uitgebrachte adviezen van de raad, in de afgelopen raadsperiode (2012 – 2016). De grote maatschappelijke opgaven in het domein van de fysieke leefomgeving zijn uitgewerkt in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 staat de raad vervolgens stil bij de sturingsprincipes die kunnen helpen om de benodigde transformaties te realiseren. Bijlage 1 van deze publicatie bevat een overzicht van de adviezen die de Rli uitbracht in de beschouwde periode.

2

NAAR EEN DUURZAME LEEFOMGEVING



2.1 Transitie naar een circulaire economie

Waardebehoud en waardecreatie door langduriger en hoogwaardiger gebruik van grondstoffen

Eén van de grote mondiale uitdagingen van deze eeuw is om zorgvuldig om te gaan met schaarse grondstoffen. Dat draagt bij aan een betere milieukwaliteit en is tegelijkertijd uit economische en politiek-strategische overwegingen van groot belang. Als we grondstoffen hergebruiken in plaats van ze na één keer gebruiken weg te gooien, neemt de economische waarde toe en gaat de milieubelasting omlaag. In een circulaire economie wordt dit hergebruik al bij het ontwerp van producten en diensten ingecalculiseerd. In zijn advies Circulaire economie: van wens naar uitvoering (Rli, 2015-2) constateert de Rli dat de Nederlandse economie nu sterk afhankelijk is van de import van grondstoffen, terwijl de prijzen fluctueren en de leveringszekerheid onder druk staat door wereldwijde gebeurtenissen. Daarnaast neemt wereldwijd de druk op het milieu toe door de stijgende vraag naar grondstoffen. Voor Nederland – en voor andere landen – is daarom de transformatie naar een circulaire economie urgent.

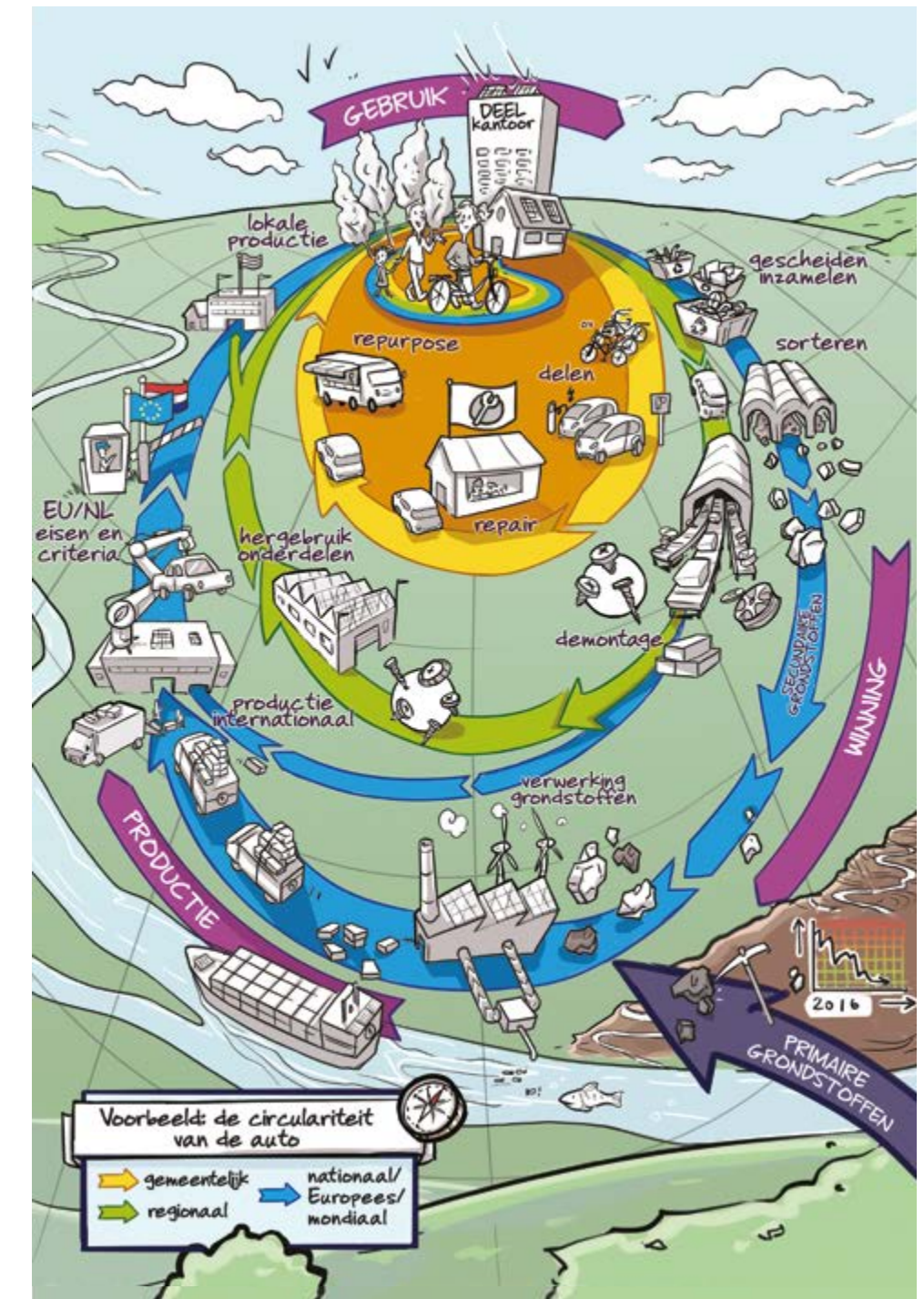
Circulaire economie biedt kansen voor de logistieke sector

In het eerdere advies Nederlandse logistiek 2040, *designed to last* (Rli, 2013-3) concludeert de raad dat er voor de Nederlandse logistieke sector kansen liggen, omdat goederenstromen gaan veranderen door een circulaire economie. Zo zal er sprake zijn van het terugbrengen van productiefaciliteiten naar Europa omdat men zicht op de grondstoffen wil houden. Dit verandert de transitfunctie van Nederland en biedt kansen voor de Rotterdamse haven om zich als circulaire hub te ontwikkelen. Daarnaast zal er behoefte zijn aan een reeks van innovatieve concepten op het gebied van stadslogistiek, servicelogistiek en retourlogistiek.

De circulaire economie werkt door op alle schaalniveaus

De keuze voor een circulaire economie werkt door op alle schalen: mondiaal, nationaal, regionaal en lokaal. Beslissingen op het ene schaalniveau hebben consequenties voor een ander schaalniveau en daarmee voor de transitie naar een circulaire economie. Dit maakt een goede afstemming tussen partijen, zowel binnen als tussen schaalniveaus, noodzakelijk.

Figuur 1: De belangrijkste principes van de circulaire economie



Vanuit een samenhangende visie naar concrete acties op verschillende niveaus

De transformatie naar een circulaire economie vraagt om een door betrokken partijen gedeelde stip op de horizon: wat verstaan we onder een circulaire economie en waarin willen we als Nederland sterk zijn? De raad adviseert het Rijk om de circulaire economie één van de pijlers van het kabinetsbeleid te maken (Rli, 2015-2). Die pijler zou met betrokken partijen vertaald moeten worden in een gezamenlijke agenda. In die agenda moeten overkoepelende doelen worden benoemd, die worden doorvertaald naar concrete acties per ministerie. In het advies Circulaire economie: van wens naar uitvoering werkt de raad voor elk ministerie een specifiek doel uit (Rli, 2015-2). Provincies en gemeenten moeten vergelijkbare stappen zetten als het Rijk. Daarbij is het van wezenlijk belang dat zij opereren vanuit een grondig inzicht in de eigen kwaliteiten (wat voor bedrijven en burgers zijn actief in de eigen regio?) en niet allen hetzelfde nastreven.

Belangrijkste aanbevelingen voor de transitie naar een circulaire economie:

- Ga uit van eigen kracht en doe het samen: maak de transitie naar een circulaire economie een van de essentiële pijlers van het kabinetsbeleid en ontwikkel daartoe een gezamenlijke kabinetsbrede agenda circulaire economie waarin gemeenschappelijke doelen en taken worden beschreven vanuit de eigen sterktes.
- Maak ook als decentrale overheden de transitie naar een circulaire economie door het volgen van eenzelfde systematiek, waarbij de keuze voor de circulaire strategie wordt bepaald door de kwaliteiten van de eigen regio. Ontwikkel daartoe inzicht in de kwaliteiten, omstandigheden en kenmerken van de eigen regio en stel een atlas van de grondstoffenstromen op. Werk een mix uit op basis van vier circulaire hoofdstrategieën: 'de regio zonder afval', 'de regio van het delen', 'de zelfvoorzienende regio' en 'de regio van industriële symbiose'. Werk uit welke onderdelen lokaal, dan wel bovenlokaal of bovenregionaal georganiseerd moeten worden.
- Onderzoek de maatschappelijke effecten van het verdwijnen van bedrijven die de verliezers zijn in

een circulaire economie en verbind hier zo mogelijk acties aan in de transitieagenda.

- Onderzoek samen met de stakeholders welke invloed de circulaire economie heeft op de soort en op het volume aan goederen dat via de Rotterdamse haven Europa binnenkomt en verlaat. Ontwerp samen met alle stakeholders een programma, waarin de mogelijkheden van Rotterdam als circulaire hub van Europa worden onderzocht en verder worden uitgewerkt.
- Ontwikkel innovatieve ideeën voor stadslogistiek, servicelogistiek en retourlogistiek.

2.2 Nieuw perspectief in het klimaatbeleid en in de energietransitie**Een duurzame energievoorziening is noodzakelijk**

Nederland heeft internationaal afgesproken om de uitstoot van broeikasgassen fors te verminderen (zie kader). Tegelijkertijd is de vraag naar energie in Nederland onverminderd groot. Een van de grootste en meest ingrijpende uitdagingen in de komende decennia is de verduurzaming van de Nederlandse energievoorziening. Pas als er sprake is van een koolstofarme energievoorziening die veilig en betaalbaar is

en waarbij leveringszekerheid is gegarandeerd, kunnen we spreken van duurzaamheid. Voordat in Parijs¹ nog verdergaande reductie-eisen werden afgesproken, publiceerde de Rli het advies Rijk zonder CO₂, naar een duurzame energievoorziening in 2050 (Rli, 2015-6). De raad beschrijft in dat advies de enorme uitdaging die voorligt om de reductie-ambities te verbinden met grote structuurveranderingen in de energievoorziening. In de periode die voor ons ligt, zullen ingrijpende sociale en technologische veranderingen plaatsvinden die grote invloed zullen hebben op deze transitie.

Reductiedoelstelling broeikasgasemissies

In het advies Rijk zonder CO₂, naar een duurzame energievoorziening in 2050 is aangegeven dat in Nederland de emissie van broeikasgassen in 2050 80% tot 95% lager moet zijn dan in 1990. Deze nationale doelstelling is afgeleid van de doelstelling van de Europese Unie en van de internationale doelstelling dat de mondiale temperatuur gemiddeld met niet meer dan 2°C mag stijgen (UNFCCC, 2015). Voor de Nederlandse energievoorziening betekent dit dat de energetische CO₂-emissies in 2050 82%

tot 102% minder moeten zijn ten opzichte van de emissies van de energievoorziening in 1990. De emissieruimte voor de energievoorziening is dan 0 tot maximaal 30 megaton (Mt) CO₂.

Het akkoord van Parijs gaat uit van een scherpere doelstelling, namelijk beperking van de mondiale temperatuurstijging tot 1,5° C. De raad verwacht dat dit voor Nederland een CO₂-reductie zal gaan betekenen van meer dan 90%, in plaats van de genoemde marge van 80%-95%.

De ambities zijn haalbaar, maar wel op een andere manier

Het vraagt een enorme inspanning van Nederland, in aanvulling op maatregelen die al zijn ingezet, maar de raad is ervan overtuigd dat het afgesproken reductiedoel haalbaar is. Diverse studies en berekeningen laten dat zien. Het vergt veel investeringen en het zal ons landschap drastisch veranderen, maar het kan.

Nu wordt het nationale debat over energie en de energievoorziening gedomineerd door discussies over specifieke energiebronnen, technieken en sectoren. Daarbij gaat het vooral over hoe bepaalde energiebronnen gestimuleerd of ontmoedigd kunnen worden.

Deze smalle en gefragmenteerde focus heeft geleid tot scherpe tegenstellingen in het debat, die uiteindelijk niet bijdragen aan het fundamenteel verduurzamen van de energievoorziening. Na meer dan 25 jaar klimaatbeleid is de CO₂-uitstoot van de Nederlandse energievoorziening immers nog steeds niet gedaald. De raad pleit er daarom voor om in de energietransitie te kiezen voor een specifieke aanpak voor verschillende maatschappelijke energiebehoeften. De raad maakt daarbij onderscheid tussen vier functionaliteiten van energie: lage temperatuurwarmte in gebouwen voor verwarming en warm water, hoge temperatuurwarmte voor industriële productie, transport en mobiliteit, en de werking van verlichting en elektrische apparaten.

Vanuit een duidelijk doel adaptief naar een duurzame energievoorziening

Om daadwerkelijk toe te groeien naar een duurzame energievoorziening, is een ander perspectief nodig in het energiebeleid. De raad stelt voor om de energietransitie te richten op een helder doel dat onomstotelijk vastligt. Dat doel is gelijk aan de overeengekomen opgave voor reductie van broeikasgassen (zie kader). De raad beveelt in zijn advies Rijk zonder CO₂, naar een duurzame energievoorziening in 2050 aan om dit

¹ Klimaatconferentie Parijs 2015 (COP21), 30 november – 12 december 2015.

doel wettelijk te verankeren. Daarmee geeft de regering namelijk het krachtige signaal af aan volgende regeringen en aan de samenleving, dat het klimaatprobleem én de verduurzaming van de energievoorziening urgente opgaven zijn.

De raad adviseert daarnaast om ruimte te bieden aan de manieren waarop het wettelijk doel wordt bereikt. Zo kunnen overheden, markt en samenleving inspelen op innovaties die zich aandienen en kunnen waar nodig verschillende snelheden gevolgd worden voor de verschillende energiebehoeften in de samenleving. Het Rijk moet volgens de raad houvast bieden door per energiefunctie herkenbare, taakstellende tussendoelen vast te stellen in samenspraak met maatschappelijke partijen.

De Rli ziet voor het Rijk een actieve rol in het creëren en bewaken van de juiste voorwaarden voor de energietransitie. Dat betekent dat het Rijk duidelijkheid schept over het speelveld en over de spelregels, en daaraan vervolgens blijft vasthouden. Vele partijen – overheden, particulieren, marktpartijen, maatschappelijke organisaties – moeten de ruimte krijgen om invulling te geven aan de omslag naar een duurzame energievoorziening. Bij die actieve rol hoort dat

het Rijk noodzakelijke innovaties ondersteunt door er langjarige investeringsprogramma's voor in te richten. Het gaat dan om innovaties in de hele energieketen: productie, transport, opslag, conversie, handel, verdienmodellen en gebruik. Deze enorme uitdaging kan volgens de raad alleen waargemaakt worden als de weg naar het te bereiken doel wordt bewaakt en aangejaagd door een onafhankelijke regeringscommissaris.

Belangrijkste aanbevelingen voor het klimaatbeleid en de energietransitie:

- Leg het internationaal afgesproken CO₂-reductiedoel van 80% tot 95% in 2050 (ten opzichte van 1990) voor Nederland in een wet vast. Op basis van het klimaatakkoord van Parijs verwacht de raad dat voor Nederland een aanscherping van het CO₂-reductiedoel naar meer dan 90% nodig is.
- Stuur actief en adaptief op het CO₂-reductiedoel, door per energiefunctie herkenbare, taakstellende tussendoelen vast te stellen in samenspraak met maatschappelijke partijen.
- Toon daadkracht en verhoog de snelheid van CO₂-reductie in Nederland. Leg een steeds

dwingend regime van stimulering en wetgeving op als dat nodig blijkt te zijn.

- Stel een onafhankelijke organisatie in (een energiecommissaris) die partijen kan stimuleren, aanspreken, bijsturen en uiteindelijk zelfs straffen. Die organisatie moet ook dienst doen als loket waar mensen terecht kunnen met vragen, ideeën, kansen en problemen.
- Sluit regionale coalities in Europa als EU-brede afspraken niet snel genoeg tot stand komen.
- Zet opgavengestuurde langjarige en grootschalige innovatieprogramma's op.
- Zorg voor juiste prijzen en voor aanpassing van het belastingstelsel. Daarvoor moeten CO₂-emissies een prijs krijgen en moeten maatschappelijke kosten die voortkomen uit bijvoorbeeld leveringszekerheid, flexibiliteit en stabiliteit van het systeem, in energieprijzen verwerkt worden.
- Organiseer voldoende financiële middelen voor de energietransitie.

2.3 Duurzame ontwikkeling van de natuur en de agrarische sector

Land- en tuinbouw en natuur staan onder druk

In zijn advies Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar (Rli, 2015-7) noemt de Rli de transformatie van het landelijk gebied als één van de integrerende opgaven waar de Nationale Omgevingsvisie zich op dient te richten. Landschappen, natuurgebieden, wateren en agrarische productiegebieden hebben een eigen kwaliteit, en dragen ook bij aan de vestigingskwaliteit van de stedelijke economie. De kwaliteit van het buitengebied staat echter onder druk. De diverse claims op het gebied worden onvoldoende in samenhang gezien, en dat gaat ten koste van de gezonde en groene kwaliteiten ervan.

De Nederlandse land- en tuinbouw is de belangrijkste drager van het landelijk gebied en is een wezenlijk onderdeel van de nationale economie. Internationaal is de Nederlandse land- en tuinbouw een speler van formaat. Ook deze sector staat onder druk omdat hij te maken heeft met scherpe concurrentie op de wereldmarkt en schommelende prijzen. Tegelijk stelt de samenleving steeds hogere eisen aan de sector als het gaat om het terugdringen van emissies,

voedselveiligheid, dierenwelzijn, omgevingskwaliteit, enzovoorts. De uitdagingen voor de land- en tuinbouw zijn daarmee ingewikkelder dan ooit tevoren. De raad stelt in zijn advies Ruimte voor duurzame landbouw (Rli, 2013-1) vast dat door te verduurzamen de sector zijn licence to operate én zijn concurrentiepositie kan behouden.

Naast de land- en tuinbouw is de natuur een belangrijke factor voor de kwaliteit van het landelijk gebied. Het hoofddoel van het natuurbeleid, behoud van biodiversiteit, wordt nog steeds niet gehaald. De achteruitgang van natuurkwaliteit in Nederland is weliswaar vertraagd, maar het herstel blijft nog uit. Belangrijke oorzaken daarvan zijn de versnippering van en het gebrek aan ruimte voor natuurgebieden. De raad constateert in het advies Onbeperkt houdbaar, naar een robuust natuurbeleid (Rli, 2013-2) dat het realiseren van de Ecologische Hoofdstructuur (thans Natuurnetwerk Nederland) niet snel genoeg verloopt om de natuurkwaliteit te verbeteren. Bovendien lijken de maatschappelijke behoefte aan het beleven van natuur en de manier waarop de bescherming van die natuur is geregeld, steeds verder uiteen te zijn gegroeid. Het natuurbeleid heeft in de afgelopen jaren te maken gehad met afnemende budgetten en onzekerheid over de financiering. Samengevat achtte de

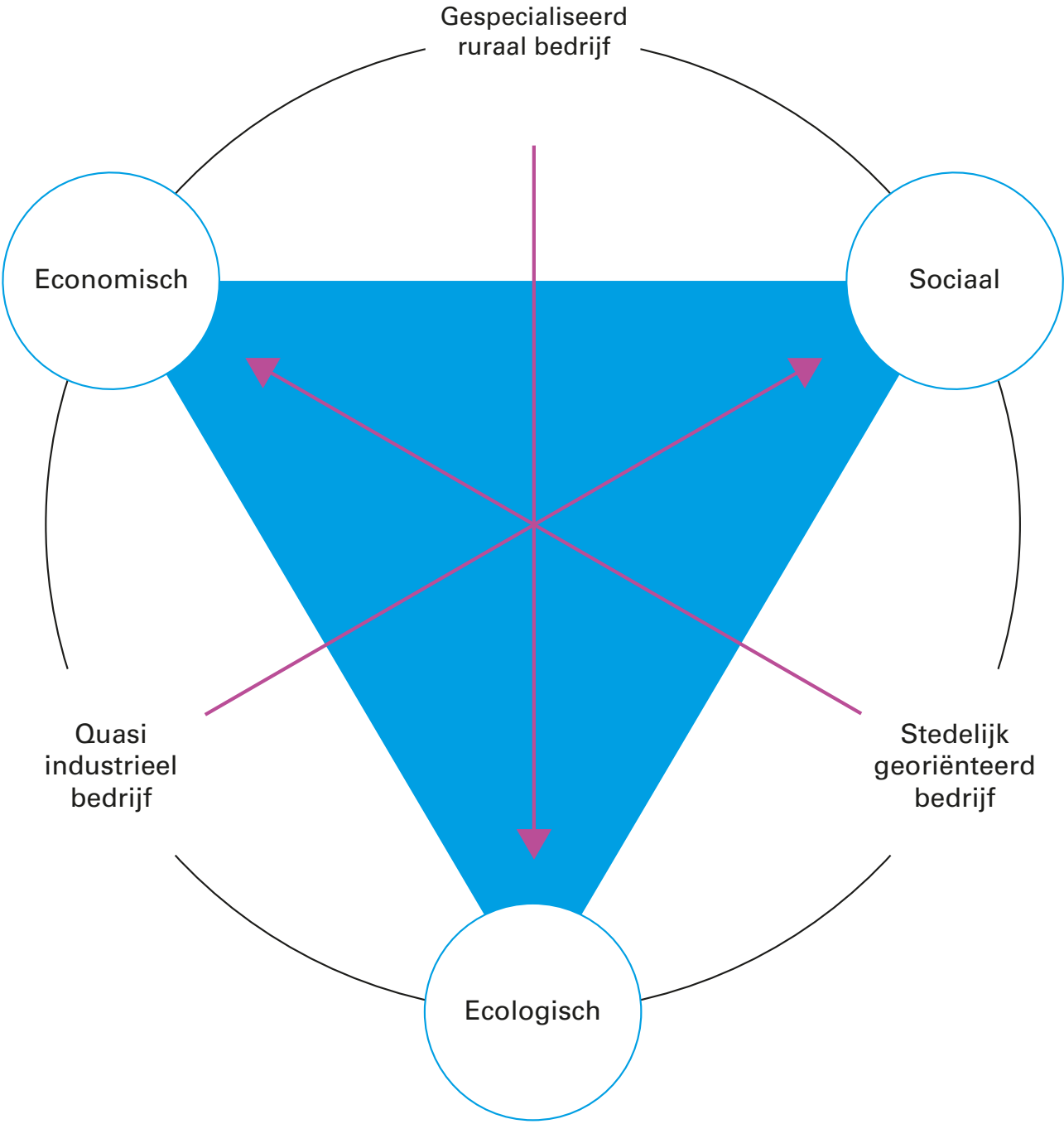
raad een ambitieuzer, beter georganiseerd en financieel adequaat toegerust natuurbeleid noodzakelijk om de gestelde natuurdoelen te realiseren (Rli, 2013-2).

Alle typen land- en tuinbouwbedrijven hebben een verduurzamingsopgave

Het maatschappelijke debat over landbouw wordt op het scherpst van de snede gevoerd en wordt gekenmerkt door scherpe tegenstellingen en wederzijds onbegrip. Net als in het hierboven beschreven energiedebat, blijft dit debat hangen in voors en tegens van bepaalde typen bedrijven. Het debat spitst zich vooral toe op een keuze tussen intensieve en kleinschalige landbouw. Daarnaast spelen de ethische dimensie en de verschillende beelden over voedselkwaliteit en gezondheidsrisico's een rol.

De raad meent dat het niet gaat om een keuze tussen het een en het ander. Voor de land- en tuinbouw is het noodzakelijk dat alle typen land- en tuinbouwbedrijven verduurzamen. Verschillende bedrijfstypen hebben daarin elk hun eigen specifieke duurzaamheidsopgave. Voor de grootschalige grondgebonden bedrijven is dat het verkleinen van de ecologische footprint. Voor de grootschalige gebouwgebonden bedrijven gaat het met name om het behoud van de maatschappelijke

Figuur 2: Verduurzamingsopgaven van de drie bedrijfstypen



Deze figuur laat drie bedrijfstypen in de land- en tuinbouw in hun verhouding tot de drie dimensies van verduurzaming: 'economisch', 'ecologisch' en 'sociaal' zien. De lijnen die de cirkel vormen representeren de sterke kanten; de paarse pijlen representeren uitdagingen. Het gespecialiseerde rurale bedrijf optimaliseert economische en sociale dimensies en heeft een uitdaging in ecologie; het quasi-industriële bedrijf optimaliseert economische en ecologische dimensies en treft een uitdaging in de sociale dimensie; het stedelijk georiënteerde bedrijf optimaliseert sociale en ecologische dimensies en heeft zijn uitdaging op de economische dimensie.

acceptatie. Voor het extensieve stedelijk georiënteerde landbouwbedrijf is de winstgevendheid van de bedrijfsvoering veelal de belangrijkste zorg (zie de figuur links). Over de hele wereld gaat de intensivering van de landbouw door. Juist daarom kan een Nederlandse voorlopersrol op het gebied van verduurzaming een grote bijdrage leveren aan de exportpositie én aan de verduurzaming van de landbouw op mondiale schaal.

Als overheid en bedrijfsleven krachtig samenwerken aan de verduurzaming van alle land- en tuinbouwbedrijven, kan de sector duurzaam drager van het landelijk gebied blijven. In het advies Duurzame keuzes bij toepassing Europees landbouwbeleid in Nederland (Rli, 2013-6) adviseert de raad om de Nederlandse beleidsruimte binnen het Europese landbouw- en plattelandsbeleid zoveel mogelijk te benutten om de land- en tuinbouw verder te verduurzamen.

Natuur heeft ruimte nodig

Ook in het debat over natuur signaleert de raad een sterke polarisatie, die onder andere het gevolg is van de concurrentie om grond en schone lucht tussen landbouw en natuur. Daar komt bij dat de uitvoering van het natuurbeleid gekenmerkt wordt door

gedetailleerde beschermingsdoelen en sterk georiënteerd is op juridische bepalingen. Deze benadering blijkt onvoldoende aan te sluiten bij de sterker wordende maatschappelijke behoefte aan het beleven van natuur. Door de decentralisatie van het natuurbeleid naar de provincies en door de Rijksnatuurvisie worden overigens wel stappen gezet om daarin verandering te brengen.

De natuur heeft ruimte nodig om ook voor de toekomst de kwaliteit ervan te kunnen waarborgen en zijn maatschappelijke betekenis te vergroten. Ruimte maken voor natuur zal onvermijdelijk ten koste gaan van de beschikbare ruimte voor andere grondgebruiksfuncties in het landelijk gebied, vooral landbouw. Voor deze andere functies ontstaat daardoor wél meer milieuruimte, zodat zij zich verder kunnen ontwikkelen. Met andere woorden, de beschikbare ruimte voor de intensieve landbouw wordt kleiner, en op de resterende oppervlakte worden de productiemogelijkheden groter. Door deze verdere scheiding van natuur en intensieve landbouw, wordt de weg vrijgemaakt voor verdere productieverhoging. Daarnaast is veel van de Nederlandse natuur gebaat bij verbinding met extensievere landbouw. Ook concludeert de raad dat de natuur opnieuw midden in de samenleving geplaatst

moet worden en moet worden verbonden met andere maatschappelijke opgaven, zoals gezondheidszorg, voedselvoorziening en economische functies.

De raad adviseert om in het landelijk gebied voor goede condities te zorgen, zodat ecosystemen en landschappen zich in de gewenste richting kunnen ontwikkelen. Dat betekent vergroten, verbinden en kwalitatief verbeteren van natuurgebieden. Zet daarbij langetermijndoelen centraal, zonder gedetailleerde streefbeelden voor te schrijven. In het natuurbeleid is het zaak om prioriteit te geven aan projecten waarin ook andere maatschappelijke opgaven gelijk op kunnen lopen. De raad meent daarnaast dat er een continue en stabiele financiering van het natuurbeleid moet worden gewaarborgd, voor de lange termijn, ook in tijden van schaarse middelen.

Natuur en land- en tuinbouw zijn in het landelijk gebied op elkaar aangewezen voor een duurzame ontwikkeling. Zoals hierboven aangegeven, heeft natuur ruimte nodig. Agrarisch natuurbeheer biedt daarvoor aanvullende mogelijkheden. In het advies Onbeperkt houdbaar; Naar een robuust natuurbeleid beval de raad aan om agrarisch natuurbeheer met voorrang in te zetten in grote aaneengesloten

gebieden. Daarmee kan het effectief bijdragen aan het verbinden van natuurgebieden. De ingezette koers waarbij de provincies en het Ministerie van Economische Zaken vertrouwen geven aan collectieven voor agrarisch natuurbeheer, is een stap in deze richting. Ook kan agrarisch gebruik en beheer van natuurgrond winst opleveren voor natuur en een bijdrage leveren aan het bedrijfsinkomen. Voorwaarde is wel dat agrariërs intensief moeten worden betrokken bij het natuurbeleid en dat de kosten voor natuur in de kostprijs van het geleverde product verwerkt kunnen worden.

Belangrijkste aanbevelingen voor de verduurzaming van het landelijk gebied:

- Werk – op basis van brede maatschappelijke betrokkenheid – voor de land- en tuinbouw een uitvoeringsgerichte strategie uit die de voorwaarden bevat voor een verduurzaming langs de drie dimensies ‘people, planet, profit’. Formuleer concrete verduurzamingsdoelstellingen voor bedrijven voor 2025 en 2040.
- Geef ruimte aan de onderscheiden bedrijfsvormen met ieder hun eigen specifieke verduurzamingsopgave.

- Zorg voor adequate financiële, juridische en fiscale ruimte voor verduurzaming van de land- en tuinbouw. Onder andere door belemmeringen voor verduurzaming in wet- en regelgeving weg te nemen, te kiezen voor doel- in plaats van middelvoorschriften en door de nationale ruimte binnen het Europese landbouw- en plattelandsbeleid (GLB) te benutten om te verduurzamen.
- Creëer ruime natuurnetwerken om natuur te behouden én maatschappelijk te benutten. Hanteer daarvoor horizonbeleid met lange-termijndoelen op basis van een globale ontwikkelvisie.
- Werk, om de vereiste kwaliteiten voor het natuurnetwerk te realiseren en natuurbescherming minder star te maken, met kompasbeheer als leidend concept in plaats van met sterk gedetailleerde streefbeelden.
- Creëer verbindingen vanuit de maatschappelijke betekenis van natuur. Geef daarbij ruimte aan maatschappelijke initiatieven.
- Zet agrarisch natuurbeheer met voorrang in in grote aaneengesloten gebieden.
- Zorg voor continuïteit in de financiering van natuur.

2.4 Ontwikkel de kracht van stedelijke regio's

De agglomeratiekracht van Nederlandse steden blijft achter

Wereldwijd worden steden steeds belangrijker als economische ankerpunten. In stedelijk gebied ontstaat een concentratie van mensen, bedrijven en voorzieningen. Deze onderlinge nabijheid biedt veel economische kansen. Massa en een hogere dichtheid blijken positief bij te dragen aan de productiviteit en groei van bedrijven. In Nederland blijft de agglomeratiekracht van de stedelijke regio's echter achter. Dat is een gevolg van de polycentrische structuur met overwegend middelgrote steden, waardoor de individuele steden – op mondiale schaal – een maatje te klein zijn. In zijn advies De toekomst van de stad, de kracht van nieuwe verbindingen (Rli, 2014-4) stelt de raad dat het noodzakelijk is om het gebrek aan agglomeratiekracht van de Nederlandse steden te compenseren om mee te kunnen spelen in de mondiale economie.

Van concurrentie tussen steden naar samenwerken

De raad constateert dat er tussen de Nederlandse steden een situatie gegroeid is waarin gemeentelijke overheden met elkaar concurreren om lokaal een zo

gunstig mogelijk vestigingsklimaat voor bedrijven en bewoners te creëren. Gemeenten waren sterk uitbreidingsgericht, onder meer gedreven door hoge grondprijzen en de werking van de markt. Elke gemeente ontwikkelde haar eigen bedrijventerreinen, kantoorlocaties, woningen en voorzieningen (Rli, 2014-04) en ging daarbij lange tijd uit van de meest rooskleurige (regionale) behoefteramingen (Rli, 2014-03). Deze onderlinge concurrentie heeft geresulteerd in overaanbod, leegstand en een toegenomen transformatieopgave voor steden. Bovendien bieden verschillende steden meer van hetzelfde. Via regionale afstemming, waarbij provincies een belangrijke rol spelen, wordt nu wel getracht om overaanbod van bijvoorbeeld bedrijventerreinen te voorkomen.

Lenen bij de burens vergroot de gezamenlijke kracht

Een fundamenteel andere benadering van de Nederlandse stedelijke ontwikkeling is zeer urgent. In het advies De toekomst van de stad, de kracht van nieuwe verbindingen concludeert de raad dat een beweging nodig is van concurreren naar nauw samenwerken en gebruikmaken van elkaars kwaliteiten. Door de complementariteit van de Nederlandse steden te versterken, kunnen zij duurzaam bijdragen aan de economische ontwikkeling (Rli, 2014-4).

Maatschappelijk resultaat op een hoger schaalniveau dan dat van de individuele stad moet daarbij vooropstaan (Rli, 2015-4). De raad adviseert een strategie van samenwerkende gemeenten die zich sterker richten op de regionale (in plaats van op de lokale) woning-, bedrijven- en retailmarkt. Integrale maatschappelijke uitkomsten moeten centraal staan, waarbij op regionale schaal zaken als de arbeidsmarkt, recreatie, ruimtelijke kwaliteit, natuur en milieu worden meegewogen. De basis van zo'n strategie wordt gevormd door goede verbindingen tussen de complementaire steden (Rli, 2014-4). Voor verschillende modaliteiten (inclusief ICT) moeten er daarom optimale infrastructuurverbindingen zijn. De raad (Rli, 2014-4) beveelt aan om te verdichten rond multimodale knooppunten (zie ook paragraaf 2.5).

Recent adviseerde ook de Studiegroep Openbaar Bestuur² om inhoudelijke opgaven voorop te stellen bij regionale samenwerking. Onder andere in het advies Sturen op samenhang, governance in de metropolitane regio Schiphol/Amsterdam (Rli, 2013-5) geeft de raad deels dezelfde aanbeveling voor krachtig

² Studiegroep Openbaar Bestuur (2016), *Maak verschil - Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*.

regionaal beleid (zie ook hoofdstuk 3). De raad adviseert om daarbij de mogelijkheid uit de Omgevingswet te benutten om de bestuurlijke afspraken uit te werken in een regionale gebiedsagenda en een regionale omgevingsvisie. Daarin kan ook de mogelijkheid van vrijwillige regionale verevening worden meegenomen. De totstandkoming van regionale bestuurlijke afspraken, die het lokale belang overstijgen, vragen om bestuurlijke daadkracht. De provincie heeft hierbij een belangrijke toezichthoudende en regisserende rol. Het Rijk kan de strategie van *borrowed size* verder ondersteunen door het huidige topsectorenbeleid te verbreden tot een ruimtelijk-economisch beleid op basis van complementariteit tussen regio's en van lenen van de burens. Deze strategie en bestuurlijke samenwerking die zich richten op complementariteit, zullen leiden tot verschillen in voorzieningenaanbod binnen en tussen regio's. Dat is vanzelfsprekend, want woningvraag, huizenprijzen en de vraag naar bedrijfsruimten of andere functies verschillen sterk tussen regio's en steden. Ook de regels die nu voor heel Nederland gelden (bijvoorbeeld huurtoeslag) zouden per regio moeten kunnen verschillen. Dergelijke verschillen moeten volgens de raad geaccepteerd worden, zowel op regionaal als nationaal niveau (Rli, 2014-4; Rli, 2015-5).

Belangrijkste aanbevelingen voor het ontwikkelen van de kracht van stedelijke regio's:

- Om gezamenlijk een metropolitane massa en dichtheid te bereiken die zo noodzakelijk is in de internationale concurrentie, moet het nationaal beleid expliciet worden gericht op een strategie van borrowed size en op complementariteit tussen stedelijke regio's.
- Ook gemeentelijke overheden moeten in hun beleid uitgaan van complementariteit: tussen gemeenten in een regio en tussen stedelijke regio's onderling. Dit betekent dat gemeenten inzicht moeten hebben in de eigen economische sterkten en zwakten, gezien vanuit de stedelijke regio, en dat zij diversiteit moeten koesteren tussen, maar ook binnen steden. Voorkom daarbij verdere uitbreiding van de plancapaciteit.
- Met het oog op de gewenste complementariteit en de leenstrategie is het belangrijk om te zorgen voor goede infrastructuurverbindingen binnen en tussen stedelijke regio's.
- Laat samenwerkingsarrangementen aansluiten op de inhoudelijke opgaven en de kansen die zich voordoen. Richt de aandacht op het maatschappelijke resultaat, zodat ook doelstellingen

op andere beleidsterreinen, zoals duurzaamheid, werkgelegenheid en verdeling van risico's worden meegewogen.

- Werk een financieel arrangement uit dat de gewenste regionale complementariteit en samenwerking tussen overheidslagen en over de sectoren heen verder stimuleert. Dat zou kunnen via nieuw in te stellen regiofondsen, die gevoed worden door jaarlijkse bijdragen van zowel Rijk, provincie, als gemeenten.

2.5 Transformatie van vastgoed in de stad

Stedelijke ontwikkeling vraagt om transformatie van gebouwen

In de voorbije raadsperiode stond de Rli in verschillende adviezen (Rli, 2014-3; Rli, 2014-4; Rli, 2014-7; Rli, 2015-4) stil bij de overvloed aan vastgoed die aan het ontstaan is in de Nederlandse steden, onder andere door vrijkomend winkel-, kantoor- en zorgoppervlak, waar andere bestemmingen voor gevonden moeten worden. Ook overheidsvastgoed komt steeds vaker vrij doordat het zijn functie verliest. Leegstand kan een negatieve invloed hebben op de omgevingskwaliteit in het stedelijk gebied. Omdat de stad tegelijkertijd

steeds meer in trek raakt als woon- en verblijfsplek is het zaak te investeren in die kwaliteit. Dat vraagt om een duurzame transformatie van het stedelijk vastgoed, waarmee wordt ingespeeld op de continu veranderende behoeften en (woon)wensen van mensen. In het advies Wonen in verandering, over flexibilisering en regionalisering in het woonbeleid (Rli, 2015-4) signaleert de raad dat wonen, ondernemen, werken, zorgen, enzovoorts, niet meer als vanzelfsprekend gescheiden zijn. Mensen werken bijvoorbeeld in hun woning of in openbare ruimtes, ze delen kantoorruimte of krijgen zorg aan huis. De ontwikkeling van de stad zal daarom niet alleen meer moeten komen van nieuwbouw, maar ook van transformatie en herbestemming van het bestaande. Het advies De toekomst van de stad, de kracht van nieuwe verbindingen (Rli, 2014-4) beschrijft hoe deze opgave een kans biedt om de omgevingskwaliteit in steden te verbeteren en tegelijkertijd verschillende maatschappelijke ontwikkelingen en opgaven in de stad met elkaar te verbinden.

Leegstaand stedelijk vastgoed kan bijdragen aan maatschappelijke belangen

Om de stad van de toekomst een aantrekkelijke plek te laten zijn, een plek waar economische en maatschappelijke ontwikkelingen hand in hand kunnen gaan, is

een andere blik op het vastgoed in de stad nodig. De raad concludeert in het advies Toekomst van de stad, de kracht van nieuwe verbindingen dat als gebouwen eenvoudiger van functie en gebruik kunnen wisselen, de overschotten in de ene deelmarkt (bijvoorbeeld kantoren) beter en sneller kunnen worden benut voor het oplossen van tekorten in een andere deelmarkt (bijvoorbeeld woningen). Het maatschappelijk rendement of resultaat moet daarbij centraal staan. Dat betekent dat behoeften van de samenleving en de markt leidend worden bij het gebruik van gebouwen, niet de bestaande of voormalige functie. In de adviezen Kwaliteit zonder groei, over de toekomst van de leefomgeving (Rli 2014-3) en Vrijkomend rijksvastgoed, over maatschappelijke doelen en geld (Rli, 2014-7) ziet de raad – vanuit twee verschillende vraagstukken – dat het zoeken naar een nieuw commercieel programma voor bestaande gebouwen weliswaar belangrijk blijft, maar dat het voor de lange termijn onvoldoende soelaas biedt. Vrijkomend (maatschappelijk) vastgoed kan worden ingezet om de omgevingskwaliteit in de stad te vergroten. Door deze ruimten te benaderen als (overdekte) openbare ruimte, kunnen nieuwe mogelijkheden ontstaan voor maatschappelijke initiatieven die bijdragen aan de kwaliteit en vitaliteit van de bebouwde omgeving (Rli, 2014-3; Rli, 2014-4).

Meebewegen met maatschappelijke opgaven

Als gebouwen eenvoudiger van functie en gebruik kunnen wisselen, kan op lokaal niveau gemakkelijker meebewogen worden met actuele ontwikkelingen. Nu is dit nog vaak lastig, omdat uiteenlopende regels flexibiliteit in de weg staan, zoals regulering van de woningmarkt, bestemmingsplannen of provinciale en lokale verordeningen. De raad adviseert het wegnemen van deze belemmeringen door overheden op verschillende niveaus. Het gaat ons niet per se om minder regels, maar vooral om de nodige ruimte voor flexibiliteit binnen de regels. Een andere belemmering voor het 'meebewegen' van gebouwen met de maatschappelijke opgaven, zit in de gebouwen zelf. Bij de bouw moet meer rekening gehouden gaan worden met de mogelijkheid dat gebouwen van functie wisselen (Rli, 2015-4).

De bedoelde flexibiliteit heeft volgens de raad wel grenzen. Zoals aangeven adviseert de raad om het maatschappelijk rendement centraal te laten staan bij de transformatie en herbestemming van vrijkomend vastgoed. Provincies en gemeenten kunnen de grenzen daarvan duidelijk maken door kwaliteitseisen te stellen aan het vastgoed zelf en aan het onderhoud van de omgeving. Daarnaast beveelt de raad

aan dat decentrale overheden samen met de (potentiële) gebruikers nagaan hoe de maatschappelijke waarde van hun initiatief verder vergroot kan worden en verbonden kan worden aan andere doelen en belangen.

De noodzaak voor flexibel gebruik van gebouwen betekent ook dat het Rijk zelf – en in navolging daarvan decentrale overheden – regionale en stedelijke maatschappelijke doelen en belangen zwaar laat wegen bij het afstoten van vastgoed. De weging van maatschappelijke doelen en financiële opbrengsten kan per situatie anders uitvallen en vraagt volgens de raad altijd om gebiedsgericht maatwerk (Rli, 2014-7).

Belangrijkste aanbevelingen voor de transformatie van vastgoed in de stad:

- Zoek een zinvolle benutting voor leegstaand (of leeg komend) maatschappelijk vastgoed. Stel het maatschappelijk rendement voorop bij het omgaan met (leegstaand) vastgoed en speel in op ruimtezoekende maatschappelijke initiatieven.
- Bied ruimte voor maatschappelijke initiatieven in de stad. Koester aantrekkelijke ontmoetingsplekken in een wijk, omdat zij een belangrijke

voorwaarde vormen voor het ontstaan van maatschappelijke initiatieven.

- Zorg voor een verdere reductie van plan-capaciteiten en voor het afwaarderen van privaat vastgoed.
- Maak op gemeentelijk niveau bestuurlijke keuzes over welke functies en welk gebruik van vastgoed men wel en niet wil toelaten in de stad.
- Richt de besluitvorming over de rijksvastgoedportefeuille op de regio en op de maatschappelijke doelen van medeoverheden. Zie de weging van maatschappelijke doelen en financiële opbrengsten als gebiedsgericht maatwerk.
- Creëer mogelijkheden voor hergebruik van vastgoed door bijvoorbeeld meer flexibiliteit in regelgeving en bestemmingsplannen aan te brengen en door fiscale prikkels.

3

STUREN IN EEN COMPLEX SPEELVELD

De in hoofdstuk 2 beschreven transformaties naar duurzame ontwikkeling voltrekken zich in een samenleving in verandering. Elk van deze transformaties ontwikkelt zich af in een complex speelveld, met uiteenlopende spelers - Rijk, decentrale overheden, samenwerkingsverbanden, mondiale spelers, bedrijven en de samenleving – en meervoudige vraagstukken. Daarbij komt dat de speelvelden vaak niet duidelijk begrensd zijn. In zijn adviezen en discussies is de raad deze complexiteit elke keer opnieuw tegengekomen. Dat ging bijvoorbeeld vaak om de consequenties van wat Hajer (2011)³ 'de energieke samenleving' noemt. De zelfredzaamheid in de samenleving en het veranderende samenspel tussen overheden en burgers speelt steeds vaker een rol bij de duurzaamheidsopgaven. In het domein van de fysieke leefomgeving is de overheid al decennialang een dominante speler. Die positie verandert nu. In de afgelopen adviesperiode zag de raad regelmatig een overheid die zoekende is naar zijn nieuwe rol en tegelijkertijd een samenleving die haar plek opeist in het speelveld. Maar niet alleen de veranderingen in de samenleving vergroten de complexiteit. Europa, Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen

zijn bovendien permanent op zoek naar een nieuwe positie ten opzichte van elkaar. Vrijwel alle opgaven voor de fysieke leefomgeving doorsnijden de bestuurlijke grenzen van het 'Huis van Thorbecke'. Bovendien werkt de Europese invloed door tot op alle niveaus en zijn de gevolgen daarvan steeds voelbaarder in de samenleving (Rli, 2015-5). Wateropgaven zijn gerelateerd aan (internationale) stroomgebieden, luchtverontreiniging is grensoverschrijdend, bereikbaarheid van economische centra vraagt onder andere om een nauw samenspel van internationale, nationale, provinciale en gemeentelijke verkeers- en vervoerssystemen. Dit spel over meerdere bestuursniveaus wordt nog extra aangezet doordat het beleid over ruimte en economie (en sociale zorg) grotendeels is gedecentraliseerd.

De raad signaleert dat bij bestuurders regelmatig de neiging bestaat om te zoeken naar vereenvoudiging van het complexe speelveld waarop de opgaven zich manifesteren. 'Bestuurlijke drukte' moet dan worden opgelost, procedures en regels moeten duidelijkheid en overzicht bieden. De raad verwacht echter niet dat bevoegdheden sluitend gemaakt kunnen worden door toewijzing van taken, en ook niet dat deze aanpak een oplossing zal bieden. Daarvoor voltrekken de

technologische en sociale innovaties en veranderingen in deze tijd zich te snel. Daarnaast heeft Nederland te maken met nog niet afgeronde decentralisatiebewegingen, die voor verschuivingen in het speelveld blijven zorgen. Een mantra als 'je gaat erover of niet' werkt niet. De raad ziet in de complexiteit juist ruimte en kansen voor veerkrachtige arrangementen die meebewegen met zich aandienende uitdagingen. De spelers uit samenleving en overheden moeten de ruimte krijgen om bij te dragen aan duurzame ontwikkelingen, al dan niet in wisselende samenwerkingsverbanden. Uitsluitend ruimte bieden aan spelers is echter onvoldoende voor een duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en de infrastructuur in Nederland. Voor de noodzakelijke transformatie zijn daarnaast inspirerende toekomstbeelden, duidelijke randvoorwaarden en een zekere vasthoudendheid nodig.

Kortom, de raad meent dat de bestuurlijke complexiteit omarmd moet worden door overheden en dat zij met hun beleid moeten meebewegen met de maatschappelijke dynamiek. Dit vraagt om een andere rolopvatting van overheden en anders omgaan met verantwoordelijkheden.

³ Hajer, M. (2011). *De energieke samenleving: op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Enkele principes die daaraan kunnen bijdragen zijn de volgende:

- Het speelveld, de spelers en de samenwerkingsarrangementen worden bepaald door de inhoudelijke opgave;
- Vroegtijdige dialoog met en betrokkenheid van de samenleving is belangrijker dan (de illusie van) rechtszekerheid;
- Goed doordacht transitie management is onmisbaar.

Het speelveld, de spelers en de samenwerkingsarrangementen worden bepaald door de inhoudelijke opgave

De inhoud is leidend

Elke duurzaamheidsopgave die in hoofdstuk 2 is beschreven, heeft een andere bestuurlijke en geografische begrenzing en vraagt om andere (potentiële) samenwerkingspartners die erbij moeten worden betrokken. De raad beveelt aan om de inhoudelijke opgaven die voorliggen leidend te laten zijn voor de keuze van regionale samenwerkingsarrangementen (zie ook paragraaf 2.4). Een opgavegeoriënteerde samenwerking tussen partijen geeft de grootste kans op het verwezenlijken van de gestelde doelen (Rli, 2013-5). Zoals ook bij de in hoofdstuk 2 beschreven

transformaties naar duurzaamheid is toegelicht, gaat het bij elke opgave om een afweging van meerdere maatschappelijke belangen. Daarmee wijkt de aanbeveling van de raad om te focussen op de inhoudelijke opgave enigszins af van het eerder genoemde advies van de Studiegroep Openbaar Bestuur (2016)⁴. De Studiegroep richt zich namelijk hoofdzakelijk op de regionale economische opgave.

Governance als balanceeract

Overheden op verschillende niveaus moeten volgens de raad, met oog voor hun eigen kwaliteiten en kracht, een samenwerkingsstrategie volgen voor de verschillende opgaven (Rli, 2015-4; Rli, 2014-4; Rli, 2014-3).

Ook het regionaal belang dient mee te wegen en het Rijk hoeft niet in alle gevallen de uiteindelijke beslisser te zijn. De complexiteit van de inhoudelijke opgaven betekent dat die gepaard gaat met complexe governancevraagstukken. De raad ziet het Huis van Thorbecke als stevige basis om daar een antwoord op te vinden. Een discussie over bevoegdheden, zoals in het advies van Studiegroep Openbaar Bestuur wordt aangehaald, is naar de mening van de raad niet nodig. De bestaande bestuurlijke grenzen en verdeling van

bevoegdheden bieden voldoende mogelijkheden voor oplossingen. Wat niet wil zeggen dat die oplossingen eenvoudig zijn. Het advies Sturen op samenhang; Governance in de metropolitane regio Schiphol/Amsterdam schetst de governance van inhoudelijke opgaven als een ware balanceeract tussen robuustheid en veerkracht. Aan beide aspecten is behoefte bij de sturing, maar de vereisten zijn vaak tegengesteld. Een robuust systeem biedt een zekere eenvoud en stabiliteit en daarmee transparantie en inhoudelijke kaders over wat wel en niet mag. Zonder voldoende transparantie en inhoudelijke kaders voelen alle spelers zich onzeker. Tegelijkertijd is er aanpassingsvermogen nodig om oplossingen te vinden voor de grote transformaties die voorliggen en is er behoefte om creatief en flexibel in te kunnen spelen op nieuwe uitdagingen. In de tabel op pagina 24 staan vier kenmerken waaraan regionale governancearrangementen volgens de raad moeten voldoen (Rli, 2013-5).

⁴ Studiegroep Openbaar Bestuur (2016), *Maak het verschil*.

	Robuust = het vermogen om orde op zaken te stellen	Veerkracht = het vermogen om slim in te spelen op onverwachte kansen en bedreigingen
Organisatie	<i>Stabiliserend vermogen:</i> Het vermogen om in heldere organisatiestructuren een zo transparant mogelijke governance te ontwerpen.	<i>Organiserend vermogen:</i> Het vermogen om, door effectief gebruik van informele werkwijzen, binnen netwerken oplossingen te organiseren voor samenhangende en soms snel veranderende vraagstukken.
Beleid	<i>Vastleggend vermogen:</i> Het vermogen om door heldere randvoorwaarden voor beleidslijnen en een door betrokken actoren gesteunde strategische visie, zekerheid en continuïteit te bieden.	<i>Aanpassingsvermogen:</i> Het vermogen om gangbare routines te doorbreken en snel nieuwe benaderingen te ontwikkelen, zodat andere interventiemogelijkheden ontstaan.

Aanbevelingen voor regionale samenwerking:

- Laat voorliggende inhoudelijke opgaven leidend zijn voor de keuze van regionale samenwerkingsarrangementen.
- Bouw robuuste en veerkrachtige regionale samenwerkingsarrangementen die aansluiten op de bestaande bestuurlijke grenzen en op de bestaande verdeling van bevoegdheden. Vermijd een discussie over bevoegdheden.
- Samenwerkingsarrangementen zijn niet vanzelfsprekend permanent. Beoordeel periodiek of het gekozen arrangement nog voldoende toegevoegde waarde heeft.

Het aanpassingsvermogen van governancearrangementen kan vergroot worden door samenwerkingsverbanden tussen overheden onderling en overheden en maatschappelijke partners niet vanzelfsprekend permanent te laten zijn. Door periodieke evaluatiemomenten in te bouwen, kan telkens worden gezien of het gekozen arrangement nog voldoende toegevoegde waarde heeft (Rli, 2013-5).

Vroegtijdige dialoog met en betrokkenheid van de samenleving is belangrijker dan (de illusie van) rechtszekerheid

Betrokkenheid van de samenleving

Grote opgaven, zoals veranderingen in het energiesysteem of de toekomst van de land- en tuinbouw, zijn volgens de raad een gedeelde verantwoordelijkheid van overheden en samenleving. Overheden op alle niveaus dienen het maatschappelijk debat over die opgaven te faciliteren en ze dienen burgers, bedrijven

en maatschappelijke organisaties uit te nodigen om daaraan deel te nemen. Zo adviseerde de Rli in het advies Risico's gewaardeerd, naar een transparant en adaptief risicobeleid (Rli, 2014-6) een intensieve betrokkenheid van burgers te realiseren in alle fasen van het besluitvormingsproces om te komen tot betere afwegingen rondom risico's. Vroegtijdige dialoog met de samenleving leidt tot evenwichtiger en beter geïnformeerde beslissingen. Daarnaast zal de maatschappelijke acceptatie van keuzes en de consequenties daarvan toenemen (Rli, 2013-1; Rli, 2014-6; Rli, 2015-6). Het biedt bovendien de mogelijkheid om maatschappelijke partijen sterker medeverantwoordelijk te maken voor beslissingen. Neem bijvoorbeeld de energietransitie waarover de raad adviseerde in Rijk zonder CO₂, naar een duurzame energievoorziening in 2050 (zie ook paragraaf 2.2). Deze staat of valt bij brede maatschappelijke steun. Als enthousiaste en actieve burgers en ondernemers zelf mee kunnen doen en mogelijkheden krijgen om hun eigen ideeën voor energieproductie of -besparing uit te werken, zal deze steun alleen maar toenemen. Zo ontstaat er bovendien een voorhoede die een bredere beweging op gang helpt.

Gezamenlijke afwegingen over waarden die in het geding zijn

In het advies Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar stelt de raad dat in veel gevallen rechtszekerheid een fictie is. Strengere en niet afweegbare normen bergen het risico in zich dat geen zwakke waarden worden beschermd, maar dat het debat over al dan niet wenselijke ontwikkelingen niet op de inhoud plaats vindt en wordt geformaliseerd en gejuridiseerd. Dit is bijvoorbeeld één van de oorzaken van spanning in het natuurbeleid (Rli, 2013-2, zie paragraaf 2.3), maar ook voor het risicobeleid constateerde de raad dat bij de normering (dat wil zeggen: acceptatie) van risico's geen relatie wordt gelegd met de baten van risicovolle activiteiten (Rli, 2014-6). Omgaan met de complexiteit van maatschappelijke opgaven vraagt om maatwerk en dat verhoudt zich vaak niet goed met generieke, niet-afweegbare normen (Rli, 2015-7; Rli, 2014-6). De raad meent dat overheden samen met burgers afwegingen moeten kunnen maken over de waarden die in het geding zijn en over de oplossingen die acceptabel zijn. Vragen over de rechtvaardige verdeling van lusten en lasten van bijvoorbeeld risicovolle bedrijven en zorgen van burgers over onzekerheden in beleid en plannen, kunnen zo op een transparante wijze worden betrokken bij de

besluitvorming. De noodzakelijke informatie voor dergelijke afwegingen moet afkomstig zijn uit een dialoog met de samenleving over de waarden die in het geding zijn (Rli, 2014-6).

Toegang voor iedereen

Het is aan de overheid om de positie van de burger te versterken en de toegang tot het maatschappelijke debat en besluitvormingsprocessen voor iedereen te waarborgen. Er zijn garanties nodig voor het actief betrekken van burgers in het voortraject van ontwikkelingen. Tegelijkertijd zijn er zekerheden nodig over het proces dat actieve burgers doorlopen met de overheid (Rli, 2015-7). Daarnaast zou op politiek niveau de vraag beantwoord moeten worden welke verschillen tussen (deelname van) mensen acceptabel zijn en welke niet. Een debat daarover wordt volgens de raad nog onvoldoende gevoerd.

Ruimte voor de samenleving

Om gezamenlijk toe te werken naar de gestelde langetermijndoelen ziet de raad het als uitdaging om maatschappelijke initiatieven en overheidsbeleid zo met elkaar te verknopen en op elkaar af te stemmen, dat ze elkaar versterken. Dat stelt hoge eisen aan de competenties van beleidsmakers en aan de werking

van bestuurlijke en politieke processen. De raad adviseert overheden om richting samenleving vooral los te laten, te accepteren, te waarderen, te faciliteren en te stimuleren. Dat vraagt een cultuuromslag van bestuurders en ambtenaren (Rli, 2014-2; Rli, 2014-7; Rli, 2014-3). Zij moeten van te voren nadenken over duidelijke kaders waarbinnen medeoverheden, burgers en maatschappelijke initiatieven de vrijheid hebben oplossingsrichtingen te ontwikkelen, te heroverwegen en aan te passen. Daar is vertrouwen voor nodig. Bestuurders en ambtenaren zullen meer dan voorheen moeten optreden als procesfacilitator om initiatiefnemers te ondersteunen bij hun pogingen om hun leefomgeving vorm te geven.

Aanbevelingen voor de dialoog met de samenleving:

- De raad meent dat overheden samen met burgers afwegingen moeten kunnen maken over de waarden die in het geding zijn en de oplossingen die acceptabel zijn. Omgaan met de complexiteit van maatschappelijke opgaven verhoudt zich vaak niet goed met generieke, niet-afweegbare normen. De noodzakelijke informatie voor dergelijke afwegingen moet afkomstig zijn uit een dialoog met de samenleving over de waarden die in het geding zijn.

- Waarborg dat het maatschappelijke debat en de besluitvormingsprocessen voor alle burgers toegankelijk zijn. Er zijn garanties nodig voor het actief betrekken van burgers bij het voortraject van ontwikkelingen.
- Op politiek niveau moet de vraag beantwoord worden welke verschillen in (deelname van) burgers acceptabel zijn en welke niet.
- Laat ruimte aan burgers en andere betrokkenen om hun eigen koers te varen om bij te dragen aan de afgesproken doelen.

Goed doordacht transitie management is onmisbaar

Politiek en bestuurlijk draagvlak

De in hoofdstuk 2 beschreven transformaties komen niet vanzelf tot stand, omdat de maatschappelijke gevolgen groot zijn en er nog veel onzekerheden zijn in ontwikkelingen. Om de slagingskansen te vergroten, zal het Rijk in zijn regisserende rol expliciet aandacht moeten besteden aan het transitieproces. Hierboven is bijvoorbeeld al stilgestaan bij het creëren van draagvlak en vertrouwen in de samenleving. Daarvoor is ook een solide politiek en bestuurlijk draagvlak nodig. Zonder dat komt er geen beleid dat consistent is op

de lange termijn en komen de noodzakelijke investeringen niet van de grond. Een breed politiek draagvlak voorkomt dat het transitieproces strandt in tegenstelde belangen en in weerstand tegen verandering (Rli, 2015-3). Een helder perspectief op waar het veranderingsproces toe moet leiden en een koersvaste overheid helpt om de onzekerheid voor betrokkenen te verminderen en om vertrouwen te creëren (Rli, 2015-2).

Sturen op heldere doelen

De verschillende transformaties naar duurzaamheid zullen in verschillende regio's andere consequenties hebben en op een andere manier met elkaar samenhangen. Daarnaast kan de tijdhorizon verschillen. Ook de behoeften, mogelijkheden en wensen van burgers kunnen verschillen per regio en tussen groepen. Ruimte geven aan maatschappelijk initiatief betekent dat de keuzes die gemaakt worden, kunnen afwijken van wat overheden voor ogen hebben. Daarom vindt de raad het belangrijk dat overheden duidelijk strategische doelen, randvoorwaarden en procesvereisten formuleren en helder aangeven wat zij zelf doen (Rli, 2015-7). Laat achterwege hoe die doelen bereikt moeten gaan worden, zodat anderen de ruimte hebben om hun eigen koers te varen om bij te dragen aan de

doelen. Ook bij de omzetting van Europese richtlijnen naar nationale wetgeving zou het Rijk bij voorkeur moeten kiezen voor doelvoorschriften die uitvoeringsruimte bieden, in plaats van een uitwerking in middelvoorschriften (Rli, 2015-5). In het advies Rijk zonder CO₂, naar een duurzame energievoorziening in 2050 (Rli, 2015-06) bijvoorbeeld adviseert de raad het Rijk om een helder doel voor emissiereductie wettelijk vast te leggen (zie ook paragraaf 2.2). In het advies *Sturen op samenhang, governance in de metropolitane regio Schiphol/Amsterdam* (Rli, 2013-05) wordt als voorbeeld genoemd dat bij Schiphol de connectiviteit vooropgesteld moet worden, niet het aantal vluchten.

Tussendoelen en taakstellende afspraken

Heldere – vastgelegde – maatschappelijke doelen als stip op de horizon geven richting aan het overheidshandelen en helpen de creativiteit in de samenleving te prikkelen. De tijdhorizon van die doelen kan zich bijvoorbeeld over 25 tot 30 jaar uitstrekken, om continuïteit van de ingezette weg te waarborgen (Rli, 2015-7; Rli, 2015-6). De raad vindt het wel van belang om herkenbare tussendoelen te stellen en om overheidsprogramma's met een kortere looptijd te beoordelen in het licht van het langetermijndoel. Op die manier kunnen kortetermijnactiviteiten en

langetermijndoelen met elkaar verbonden worden en ontstaat de mogelijkheid om tussentijds bij te sturen. De tussendoelen vormen de basis voor taakstellende afspraken met de betrokken partijen. Die afspraken mogen niet vrijblijvend zijn. Als stok achter de deur kunnen ze vergezeld gaan van een steeds dwingender regime van stimulering en regelgeving dat in werking treedt wanneer afgesproken (tussen)doelen zonder aanvaardbare oorzaak niet worden gerealiseerd.

Ruimte voor en kennis voor verschillende doelgroepen

Binnen een transformatieopgave hoeft niet iedereen dezelfde stappen te zetten in hetzelfde tempo. Hierboven is al het belang onderstreept van vrijheid voor betrokkenen in de manier waarop zij doelen verwezenlijken. Dat betekent ook dat specifieke doelgroepen, (sub)sectoren en niches de ruimte moeten hebben om hun eigen transitiepad en -tempo te kunnen volgen naar het doel. Bijvoorbeeld: in het advies *Rijk zonder CO₂, naar een duurzame energievoorziening in 2050* (Rli, 2015-06) bepleit de raad een gedifferentieerde aanpak voor vier verschillende energiefuncties en in het advies *Ruimte voor duurzame landbouw* (Rli, 2013-01) wordt een gedifferentieerde aanpak aanbevolen voor drie typen landbouwbedrijven. Dat betekent ook dat beleidsmakers

zich dienen te verdiepen in de bij het beleid betrokken mensen of organisaties, om werkbare doelen te formuleren, afspraken te maken en maatregelen te nemen. Voor verschillende groepen mensen werken verschillende soorten beleid. Veel mensen zijn bereid mee te gaan in de noodzakelijke transformaties, maar ze verschillen in hoe ze daar invulling aan willen en kunnen geven. Door beleid per domein te laten aansluiten bij de behoeften, waarden en mogelijkheden van groepen mensen en bij specifieke kenmerken van hun gedrag, kunnen beleidsinstrumenten gericht en effectief worden ingezet, en kan het draagvlak voor beleid worden versterkt. De raad ontwikkelde hiervoor een toets die door beleidsmedewerkers gebruikt kan worden in de beleidsvoorbereiding (Rli, 2014-2).

Durf te experimenteren

De raad meent dat overheden en samenleving nog meer mogelijkheden moeten krijgen om in te spelen op veranderingen, kansen en bedreigingen als er ruimte is om te experimenteren. Met experimenten kan, zo nodig in afwijking van bestaande regels, op kleine schaal vastgesteld worden of een bepaalde aanpak in de praktijk bijdraagt aan het verwezenlijken van maatschappelijke doelen (Rli, 2014-2).

Experimenteerruimte biedt de mogelijkheid om gezamenlijk naar oplossingen te zoeken voor concrete situaties, en/of voor het herverdelen van lusten en lasten (Rli, 2014-6). In verschillende adviezen heeft de raad voorwaarden geformuleerd waaraan experimenten zouden moeten voldoen. Zo hebben experimenten tijd nodig om de beoogde werking en effecten ervan goed te kunnen beoordelen. Daarnaast kunnen experimenten alleen succes hebben als er ook fouten gemaakt mogen worden waarvan geleerd kan worden.

Het Rijk heeft in het verleden een aantal keren expliciet de mogelijkheid geboden om te experimenteren met nieuwe manieren om kwaliteit tot stand te brengen, zoals in de Crisis- en herstelwet, het proefprogramma stedelijke herverkaveling, de Experimentenwet Bedrijven Investeringszones, en de Experimentenwet Stad en milieu (Rli, 2014-3). In het advies Ruimte voor de regio in Europees beleid (Rli, 2015-5) signaleerde de raad dat de Europese sturingsfilosofie zich slecht verhoudt tot het creëren van experimenteerruimte. Omdat het Europese beleid en de Europese wet- en regelgeving grote invloed hebben op de leefomgeving – en daarmee op de duurzame ontwikkelingsopgaven – adviseert de raad het Rijk om zich ervoor in te zetten

dat ook in Europese regelgeving experimenteerartikelen worden opgenomen.

Gevestigde belangen en verliezers van de transformaties

Niet iedereen in de samenleving zal winnen bij transformaties. Het maatschappelijke belang op de lange termijn valt immers niet altijd samen met private belangen (op de korte termijn). Grote veranderingen betekenen dat er ook verliezers zullen zijn en dat gevestigde belangen zullen trachten de transitie te stoppen of vertragen. De verantwoordelijke overheid zal daarom gedurende het proces alert moeten blijven op tegenwerkende krachten en oneigenlijke argumenten die naar voren gebracht worden (Rli, 2015-2). Tegelijkertijd moet in een vroeg stadium van de beleidsontwikkeling doordacht worden welke maatschappelijke effecten de transformaties (kunnen) hebben, in verschillende regio's en voor verschillende betrokken spelers. Voor eventuele verliezers in het transitieproces moet gezocht worden naar mogelijkheden om hen toch in de ontwikkelingen mee te nemen, bijvoorbeeld door bij bedrijven hun kernactiviteiten te herdefiniëren of werknemers om te scholen. Ook kan gedacht worden aan overgangsregelingen voor partijen die schade (dreigen te) lijden (Rli 2015-4).

Monitoring en toezicht

Ten slotte is onafhankelijke monitoring van en toezicht op de afgesproken transitiepaden onontbeerlijk. Als verschillende doelgroepen een andere aanpak en een ander tempo volgen op weg naar het einddoel, acht de raad het nodig om voor elk van die doelgroepen te toetsen of de transitie op koers ligt, waarom eventuele vertraging optreedt, en wat er kan gebeuren om voor versnelling te zorgen (Rli, 2015-6).

Aanbevelingen voor transitie management:

- Zorg voor een solide politiek en bestuurlijk draagvlak voor de beoogde langetermijnverandering en voor het veranderingsproces.
- Stuur als overheden op strategische doelen en leg deze vast voor de lange termijn.
- Stel heldere randvoorwaarden en procesvereisten waarbinnen transformaties tot stand moeten komen en geef ondubbelzinnig aan wat de rol is van de overheid zelf.
- Verbind langetermijndoelen met kortetermijnactiviteiten door taakstellende afspraken met betrokken partijen.
- Laat afspraken vergezeld gaan van een steeds dwingender regime van stimulering en

regelgeving dat in werking treedt wanneer afgesproken (tussen)doelen zonder aanvaardbare oorzaak niet worden gerealiseerd.

- Sta een gedifferentieerde aanpak toe in het verwezenlijken van doelen, gebaseerd op een grondige kennis van de verschillende doelgroepen.
- Creëer mogelijkheden om te experimenteren en daarvan te leren.
- Heb oog voor de verliezers van het transitieproces en tref voorzieningen om hen toch mee te krijgen.
- Organiseer onafhankelijke monitoring en toezicht op doelrealisatie.

BIJLAGE

ADVIEZEN VAN DE RAAD VOOR DE LEEFOMGEVING EN INFRASTRUCTUUR

Mainports voorbij. Juli 2016 (2016-02)

Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar. December 2015
(Rli 2015-07)

Rijk zonder CO₂, naar een duurzame energievoorziening in 2050. September
2015 (Rli 2015-06)

Ruimte voor de regio in Europees beleid. September 2015 (Rli 2015-05)

Wonen in verandering, over flexibilisering en regionalisering in het woonbeleid.
Juni 2015 (Rli 2015-04)

Stelselherziening omgevingsrecht. Mei 2015 (Rli 2015-03)

Circulaire economie: van wens naar uitvoering. Juni 2015 (Rli 2015-02)

Verkenning Technologische Innovaties in de leefomgeving. Januari 2015
(Rli 2015-01)

Vrijkomend rijksvastgoed, over maatschappelijke doelen en geld. December 2014 (Rli 2014-07)

Risico's gewaardeerd, naar een transparant en adaptief risicobeleid. Juni 2014 (Rli 2014-06)

Milieuschade verhalen, advies financiële zekerheidstelling milieuschade Brzo- en IPPC4-bedrijven. Juni 2014 (Rli 2014-05)

De toekomst van de stad, de kracht van nieuwe verbindingen. April 2014 (Rli 2014-04)

Kwaliteit zonder groei, over de toekomst van de leefomgeving. April 2014 (Rli 2104-03)

Doen en laten, effectiever beleid door mensenkennis. Maart 2014 (Rli 2014-02)

Langer zelfstandig, een gedeelde opgave van wonen, zorg en welzijn. Januari 2014 (Rli 2014-01)

Duurzame keuzes bij de toepassing van het Europees landbouwbeleid in Nederland. Oktober 2013 (Rli 2013-06)

Sturen op samenhang, governance in de metropolitane regio Schiphol/ Amsterdam. September 2013 (Rli 2013-05)

Veiligheid bij Brzo-bedrijven, verantwoordelijkheid en daadkracht. Juni 2013 (Rli 2013-04)

Nederlandse logistiek 2040, *designed to last*. Juni 2013 (Rli 2013-03)

Onbeperkt houdbaar, naar een robuust natuurbeleid. Mei 2013 (Rli 2013-02)

Ruimte voor duurzame landbouw. Maart 2013 (Rli 2013-01)

Colofon

Met medewerking van

Bart Swanenvleugel

Tekstredactie

Catherine Gudde, Paradigma Prodcucties

Fotoverantwoording

Cover: Corbis/Hollandse Hoogte/Shutterstock

Pagina 9: Shutterstock

Pagina 21: Corbis/Hollandse Hoogte/Shutterstock

Ontwerp en opmaak

Jenneke Drupsteen Grafische vormgeving

Publicatie 2016/03

Juli 2016

ISBN 978-90-77166-71-0

NUR 740