

Aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat  
De heer B. Madlener  
Postbus 20901  
2500 EX DEN HAAG

**Datum:** 25 maart 2025  
**Kenmerk:** Rli-2025/103  
**Cc:**  
**Bijlage(n):**

**Contactpersoon:** R. Hillebrand  
**Telefoon:** 06 21800302  
**E-mail:** Ron.Hillebrand@rli.nl

**Betreft:** Rli Werkprogramma 2025-2026

Geachte heer Madlener,

Hierbij biedt de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) zijn werkprogramma 2025 – 2026 aan. De versie die wij u, volgens de gangbare procedure, op 2 december 2024 zonden is nog beperkt aangepast vanwege de kennismakingsgesprekken die wij sindsdien nog voerden met enkele bewindslieden in het domein van leefomgeving.

Zes reeds gestarte adviestrajecten lopen door in 2025:

1. Systeemfalen in het omgevingsbeleid
2. Inclusieve verduurzaming
3. Materialentransitie in de woningbouw
4. Caribisch Nederland
5. Duurzame drinkwatervoorziening
6. Sturen via overheidsdeelnemingen

Twee adviezen uit ons werkprogramma 2024-2025 (*Energiehoofdstructuur* en *Hoe halen we Montreal*) zijn (nog) niet gestart omdat de raad buiten ons werkprogramma om aan drie andere adviezen heeft gewerkt. Zo brachten wij ongevraagd ons advies *De uitvoering aan zet* uit. Op verzoek van de ministers van VRO, LNV en IenW adviseerden wij bovendien in *Goed gefundeerd* over de aanpak van de funderingsproblematiek in grote delen van Nederland. Het lopende adviestraject *Systeemfalen in het omgevingsbeleid* ten slotte werd door de raad opgepakt op verzoek van de vorige minister van VRO.

De raad in nieuwe samenstelling is in overleg met de departementen tot de conclusie gekomen dat het nog niet gestarte advies *Energiehoofdstructuur*, vanwege alle overheidsinspanningen die hierop sindsdien zijn gepleegd, op dit moment niet de hoogste prioriteit heeft en dus kan komen te vervallen. De overheidsbemoeyenis met de aanleg van deze infrastructuur komt overigens wel aan bod in zowel ons advies *Sturen op overheidsdeelnemingen* als in het advies *Wie is aan zet bij het beheer van 'common goods'*? dat de raad in 2025 wil oppakken (zie onder).

Met het advies *Hoe halen we Montreal* werd beoogd antwoord te geven op de vraag hoe Nederland de doelen kan halen die tijdens de UN Biodiversity Conference (COP 15) op 20 december 2022 werden overeengekomen om de overexploitatie van de aarde, vervuiling, versnippering van natuur en onduurzame landbouw tegen te gaan, en de natuurinclusiviteit van de samenleving te bevorderen. De aanvaarding van de Europese Natuurbeschermingswet en het aantreden van een nieuw kabinet in Nederland hebben dit adviestraject in een ander daglicht geplaatst. Daarom hebben wij het adviestraject in dit werkprogramma vervangen door het advies *Onze natuurdoelen, waarom en hoe?* (zie onder).

De raad wil met dit werkprogramma 2025-2026 vijf nieuwe adviezen oppakken:

1. Telt elke regio?
2. Een gezond leefmilieu
3. Onze natuurdoelen, waarom en hoe?
4. Grond voor duurzame keuzes
5. Wie is aan zet bij het beheer van 'common goods'?

Deze thema's worden in deze brief kort toegelicht. Bij de start van elk nieuw adviestraject zullen wij, zoals voor de Rli gebruikelijk is, de vraag stellen waar en hoe onze advisering de meeste toegevoegde waarde kan leveren. Wij zullen deze vraag in nauw overleg met de departementen beantwoorden. Dit kan mogelijk alsnog leiden tot wijziging van onze programmering.

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

#### *Adviesonderwerpen 2025 – 2026*

##### **1. Telt elke regio?**

Uit de zelfevaluatie van de Rli over de afgelopen raadsperiode is de wens gekomen om meer capaciteit in te zetten voor het bevorderen van de doorwerking van zijn adviezen. De raad heeft ervoor gekozen om dat gericht te doen voor adviezen die zich daar goed voor lenen. De inhoud van het advies *Elke regio telt*, dat wij op 27 maart 2023 samen met de ROB en de RVS uitbrachten, is tot speerpunt benoemd in het regeerprogramma van het nieuw aangetreden kabinet. De titel van het advies is inmiddels een begrip geworden in het Nederlandse openbaar bestuur. Dat duidt op flinke doorwerking van dit advies, dat kabinet en samenleving oproept om te voorkomen dat verschraving van voorzieningen in verschillende delen van Nederland zich voortzet en de kloof tussen regio's alleen maar groter wordt. Tegelijkertijd zijn de mechanismen die aan het ontstaan van verschillen tussen regio's hebben bijgedragen diep geworteld in onze beleids- en investeringslogica. Het daadwerkelijk veranderen daarvan is een ingewikkelde en langdurige opgave waarbij tegen gevestigde gebruiken en belangen in geroeid zal moeten worden.

De raad wil hieraan in de komende jaren graag een bijdrage leveren door ook in de komende zittingsperiode aandacht aan dit adviesthema te blijven schenken. Dat kan door de reeds gepleegde Rijksinzet op Elke regio telt kritisch te beschouwen en het kabinet waar nodig hierover meer specifiek te adviseren. Bovendien lijkt het de raad nuttig om te analyseren tot welke initiatieven en

veranderingen het advies leidt in de regio's van Nederland, vanuit de gedachte *It takes two to tango*.

*Welke opvolging wordt gegeven aan het advies Elke regio telt? Is dat voldoende om de trend van toenemende niet te rechtvaardigen verschillen tussen regio's te keren of wat is aanvullend nodig?*

Wij willen dit vervolgtraject graag wederom met ROB en RVS oppakken.

## **2. Een gezond leefmilieu**

Met de invoering van de Omgevingswet vormt gezondheid een belangrijk onderdeel van de besluitvorming over vergunningverlening en handhaving aan/van bedrijven. Milieu en gezondheid worden inniger verbonden en dat is ook heel erg nodig. Maar hoe gaat dat dan, wetende dat milieuregels vaak niet stoelen op gezondheidsdoelen en minder streng zijn?

Inwoners van Nederland vinden een schone én gezonde leefomgeving steeds belangrijker. Omwonenden van Tata Steel en Chemours maken zich grote zorgen om hun gezondheid, evenals mensen die langdurig met bestrijdingsmiddelen in de landbouw hebben gewerkt. In 2022 hebben de Verenigde Naties gezondheid als mensenrecht erkend en in Nederland is de taak van de overheid om een goede gezondheid te bevorderen verankerd in de Grondwet (art. 21 en 22) en specifieke wet- en regelgeving. Op het eerste gezicht lijkt de overheid voldoende instrumenten te hebben om aan de zorgen van mensen tegemoet te komen en een gezonde en schone leefomgeving voor hen te kunnen garanderen. Bovendien betreft de rechter het recht op goede gezondheid steeds vaker in uitspraken op zaken die vanwege gezondheidsschade door burgers worden aangespannen. In de praktijk blijft echter sprake van grote spanning tussen enerzijds economische belangen en anderzijds gezondheidswinst van mensen. Nederland is een dichtbevolkt land met veel industrie die van groot belang is voor onze werkgelegenheid en welvaart. Het vinden van een goede balans tussen een gezonde economie en een gezonde bevolking is daardoor juist hier geen eenvoudige opgave.

Het Nationaal milieuprogramma zou de plek kunnen zijn waar de het belang van een leefomgeving die de gezondheid van de inwoners niet ernstig schaadt wordt geborgd, maar het programma krijgt moeizaam vorm naast al het beleid gericht op de landbouw, het klimaat, de natuur en de circulaire economie. De succesvolle benadering van het bedrijfsleven en de samenleving uit het verleden is wel overgenomen door het Klimaatbeleid (de tafels) en het natuurbeleid (de agenda natuurinclusief) maar is niet meer de stevige pijler onder het milieubeleid die het ooit was. Een sociale pijler ontbreekt nog in het milieubeleid. De veelheid van Rijksprogramma's geeft bovendien "verdunding" van prestige en impact.

*Is de gezondheid van mensen in voldoende mate gewaarborgd in de Nederlandse leefomgeving? Hoe kan een goede balans worden bereikt tussen enerzijds economische belangen, werkgelegenheid en materiele welvaart en anderzijds een leefmilieu waarin de gezondheid van de inwoners van Nederland niet ernstig wordt geschaad? Hoe kan in de afweging (beter) rekening worden gehouden met de economische schade vanwege gezondheidsverlies voor de samenleving als geheel? Wat kan de rol daarbij zijn van het Nationaal Milieuprogramma?*

Voor dit advies wordt samenwerking gezocht met RVS en Gezondheidsraad.

### 3. Onze natuurdoelen, waarom en hoe?

Gezonde natuur is van waarde voor het leven op aarde, dat geldt ook voor het leven in Nederland. In Nederland is het natuur- en milieubeleid onvoldoende in staat gebleken de bestaande natuur te beschermen. Verschillende onderzoeken schetsen een problematisch beeld van achteruitgang van de omvang en kwaliteit van de natuur. In het maatschappelijk debat over natuur blijkt de waarde van de natuur echter niet voor iedereen onomstotelijk vast te staan en is er niet altijd overeenstemming over de (al dan niet) problematische staat van de natuur.

Nederland is een zeer dichtbevolkt land met grote druk op de ruimte voor diverse functies (wonen, industrie, (extensivering van de) landbouw en recreatie). Bovendien dient vanwege de klimaatverandering rekening te worden gehouden met extra ruimte voor het watersysteem. Vanwege snel veranderende geopolitieke verhoudingen wordt bovendien de roep steeds sterker om binnen de eigen grenzen de toekomstige voedselzekerheid in Nederland te garanderen.

De achteruitgang van de natuur en de maatschappelijke spanning rond het onderwerp spelen niet alleen in Nederland, maar evengoed binnen Europa en wereldwijd. Om richting en ondersteuning te bieden aan landen voor hun beleid, zijn er internationale afspraken en kaders ontwikkeld en geratificeerd, zoals het Global Biodiversity Framework onder het VN Biodiversiteitsverdrag (2022) en de Europese Natuurherstelwet (2024). Elk land kan op eigen wijze vormgeven aan beleid en wetgeving om de afspraken te halen en aan de kaders te voldoen.

In Nederland klinkt daarbij steeds luider de vraag of vanuit mondiaal of Europees perspectief aan het dichtbevolkte Nederland met zijn nog sterk groeiende bevolking wel "dezelfde" biodiversiteitseisen mogen worden opgelegd als aan veel minder dichtbevolkte landen. Omgekeerd is een goed functionerend ecosysteem onmisbaar voor een houdbaar landbouwsysteem in Nederland, de beschikbaarheid van voldoende schoon drinkwater en een gezonde leefomgeving. Bovendien vormen (delen van) de Nederlandse natuurgebieden belangrijke schakels in mondiale ecosystemen.

*Welke natuur heeft Nederland nodig vanuit verschillende maatschappelijke perspectieven en waarom? Wat is ervoor nodig om nieuw elan te krijgen in hoe we als samenleving zorgdragen voor onze natuurlijke basis? Welk perspectief bieden internationale en Europese afspraken en richtlijnen om de Nederlandse doelstellingen te verwezenlijken?*

### 4. Grond voor duurzame keuzes

Vanwege de beperkte ruimte in Nederland is de druk op de ruimte groot. Voor allerlei functies, van landbouw, toerisme en recreatie en natuur, tot wonen, bedrijvigheid, defensie en energie wordt een aanzienlijk deel van de ruimte gezocht in het landelijk gebied. Er spelen tegelijkertijd vele opgaven op het gebied van bijvoorbeeld waterberging en -afvoer, water-, bodem- en natuurkwaliteit, woningbouw, energieopwekking en het verdienvermogen van de landbouw, waarvoor tot op heden nog in onvoldoende mate toekomstbestendige oplossingen voor het ruimtegebruik worden gerealiseerd. Bestuurders en beleidsmakers trachten om opgaven met elkaar te verweven in integrale oplossingen, wat door velen als oplossing wordt gezien voor efficiënter gebruik van de schaarse ruimte. In de praktijk worden de verschillende opgaven echter nog veelal gescheiden en sectoraal aangepakt. Dat wordt in de hand gewerkt doordat instrumenten (waaronder wet- en regelgeving, geld en menskracht) voor multifunctioneel grondgebruik niet sterk ontwikkeld zijn.

Het agrarisch beleid van achtereenvolgende kabinetten heeft, in combinatie met de organisatie van boerenbedrijven in hechte productketens, bijgedragen aan een steeds sterkere intensivering van het

grondgebruik en aan een steeds striktere scheiding van natuur en landbouw. Verweving van het ruimtegebruik voor het realiseren van verschillende doelen, bijvoorbeeld ten aanzien van natuur, waterkwaliteit, hernieuwbare energie en landbouw, zijn een niche in het Nederlandse landbouwbeleid gebleven. Een volwaardig instrumentarium om - waar wenselijk - de verweving van meerdere functies bij het gebruik en beheer van grond te stimuleren, waardoor deze een volwaardig onderdeel kunnen vormen van een toekomstbestendige agrarische bedrijfsvoering, is onvoldoende van de grond gekomen. In de manier waarop we met de schaarse ruimte in Nederland omgaan zitten verschillende belemmeringen die ervoor zorgen dat de oplossingen uit zicht blijven. Daardoor worden niet alleen veel Nederlandse boerenbedrijven in hun directe voortbestaan bedreigd, het bedreigt vanwege de steeds verder teruglopende kwaliteit van de natuur- en landbouwgronden op termijn ook de toekomstige Nederlandse voedselvoorziening op eigen grond.

De werking van de grondmarkt draagt bij aan de scheiding van functies in het grondgebruik. De grondmarkt is ingericht als een vrije markt, maar functioneert door diverse verstoringen niet als zodanig. De ruimtelijke ordening heeft grote invloed op de marktwaarde, omdat de vaak enkelvoudig geformuleerde functie bepalend is voor het potentiële verdienvermogen. Daardoor heeft natuurgrond een lage waarde, agrarische grond een iets hogere waarde (die bovendien wordt opgestuwd door grondgebonden GLB-subsidies en diverse fiscale regelingen) en hernieuwbare energieopwekking een weer iets hogere waarde. De hoogste waarde heeft bouwgrond, waarbij het zelfrealisatiebeginsel voor de ontwikkeling van bouwgrond leidt tot prikkels om (duurdere) woningen te bouwen (meer winst). Winsten die een publieke oorsprong hebben (de overheid verandert immers die bestemming) komen vaak niet ten goede komen aan publieke belangen.

In dit advies gaan we op zoek naar manieren om regio's/streken te ondersteunen, om de vele in elkaar grijpende opgaven sector- en bedrijfsoverstijgend toekomstbestendig aan te pakken. Daartoe willen wij nieuwe perspectieven ontwikkelen op de inzet van het landinrichtingsinstrumentarium uit de Omgevingswet, het omgaan met grondeigendom en het verweven of juist scheiden van verschillende doelen, zoals voor natuur, defensie, energieopwekking, woningbouw en landbouw. In dit advies worden de inzichten uit het IBO "Op grond kun je bouwen" (juni 2024) over woningbouw en grond betrokken, maar staat niet de woningbouw centraal. Het gaat om een vernieuwend perspectief op het beheer, het gebruik en de ontwikkeling van het landelijk gebied en de relatie met het (meer) stedelijke gebied. Een toekomstbestendige inrichting van het landelijk gebied en positie van de daar gevestigde agrarische bedrijven vormt daarbij een belangrijk vertrekpunt.

*Hoe kunnen de verschillende functies en opgaven in het landelijk gebied beter worden gefaciliteerd? Hoe kan multifunctioneel agrarisch grondgebruik bijdragen aan zowel de natuurdoelen als het behoud van voldoende landbouwgrond? Welke instrumenten zijn nodig om de huidige belemmeringen voor samenhangende oplossingen in het landelijk gebied op te heffen? Wat kan een nieuw perspectief op het landinrichtingsinstrumentarium, grondeigendom, grondgebruik en terreinbeheer en het functioneren van de grondmarkt hieraan bijdragen?*

## **5. Wie is aan zet bij het beheer van 'common goods'?**

Infrastructuur en andere fysieke assets in de leefomgeving worden beschouwd als een common goods. Zij zijn gerealiseerd vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de maatschappij. In het brede domein van de fysieke leefomgeving zien wij dat de verantwoordelijkheden voor deze assets op verschillende manieren verdeeld zijn over publieke en private partijen.

In Nederland is veel infrastructuur in publieke handen, en daar waar sprake is van een semipublieke of private eigendomsrelatie, wordt in de praktijk vaak nog steeds sterk vanuit de overheid gestuurd.

Ook als grote investeringen en innovaties vereist zijn wordt al snel naar de overheid gekeken. Tegelijkertijd wordt steeds vaker aan private partijen gevraagd om hun maatschappelijke verantwoordelijkheid (corporate social responsibility) te nemen.


Mede naar aanleiding van de Rli-adviesrapporten over brede welvaart en duurzame bedrijfsterreinen komt de vraag naar voren wat de rolverdeling tussen overheden en private ondernemingen zou moeten zijn bij het realiseren van een hoogwaardige fysieke leefomgeving en infrastructuur. Welke balans tussen overheid en bedrijfsleven is wenselijk vanuit het brede welvaartspectief? Dit advies is complementair aan het meer specifieke adviestraject *sturen op overheidsdeelnames*, waaraan de raad op dit moment werkt.

Het denken over de rol van het bedrijfsleven in de samenleving is constant in verandering en de discussie daarover wordt op meerdere plekken gevoerd. Denk aan het wetenschappelijke debat waarin aandeelhouders-waarde-maximalisatie en aandeelhouderswelvaart-maximalisatie tegen elkaar wordt afgezet.<sup>1</sup> Of denk aan de doorontwikkeling van de Code tabaksblad (2014) tot de nieuwe Nederlandse Corporate Governance Code (2022). Belangrijke wijzigingen in de nieuwe Code zijn dat bestuurders verantwoordelijk zijn voor duurzame lange termijn waardecreatie en dat vennootschappen beleid voor diversiteit en inclusie moeten opstellen voor de gehele onderneming. Een praktijk die dicht aansluit op het perspectief van aandeelhouderswelvaart-maximalisatie. Ook op Europees niveau is de discussie over de rol van private bedrijven in volle gang, getuige de totstandkoming van de Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) en de Corporate Responsibility Due Diligence Directive (CR-DDD). Deze richtlijnen zetten in op het verantwoorden van de maatschappelijke impact door bedrijven. De vraag die dit oproept is in hoeverre die informatieplicht op termijn ook gevolgen zal hebben voor de zorgplicht van bedrijven.

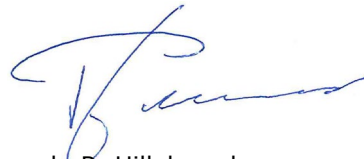
In dit adviestraject zal een onderscheid worden gemaakt tussen (1) de rol van overheden en het bedrijfsleven bij het gebruik en beheer van 'common goods' en (2) de bredere rol van overheden en het bedrijfsleven bij het realiseren van een hoogwaardige fysieke leefomgeving en infrastructuur.

*Welke balans tussen publieke en private partijen is noodzakelijk voor het realiseren van een hoogwaardige fysieke leefomgeving én welke vereisten stelt dat aan overheidssturing? Sluit in verschillende leefomgevingsdomeinen de huidige rol en taakverdeling tussen overheid en bedrijfsleven nog wel aan bij de opgaven en verwachtingen in de samenleving?*

Hoogachtend,



dr. J.J. van Dijk  
voorzitter



dr. R. Hillebrand  
algemeen secretaris

---

<sup>1</sup> Waar aandeelhouders-waarde-maximalisatie betoogt dat het de primaire verantwoordelijkheid van een bedrijf is om zijn winsten te maximaliseren, stelt aandeelhouderswelvaart-maximalisatie dat bedrijven rekening moeten houden met de bredere belangen van aandeelhouders, inclusief hun voorkeuren voor maatschappelijke en milieukwesties.