

VROM-raad

**Jaarverslag
1998**

concept 12 mei 1999

INHOUDSOPGAVE

1. Taak en werkwijze van de Raad
 - 1.1. Taak van de Raad
 - 1.2. Taakopvatting
 - 1.3. Werkprogramma 1998
 - 1.4. Samenwerking met andere raden
 - 1.5. 1998 in vogelvlucht
2. Uitgebrachte adviezen
 - 2.1. Wonen met zorg
 - 2.2. Concept Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief
 - 2.3. Stedenland Plus
 - 2.4. Sturing van een duurzame samenleving
 - 2.5. Derde Nationaal Milieubeleidsplan
 - 2.6. Naar een duurzamer ruimtelijk-economische structuur
 - 2.7. Transitie naar een koolstofarme energiehuishouding
3. Adviezen in voorbereiding
4. Internationale activiteiten
5. Financiële verantwoording

BIJLAGEN:

1. Samenstelling Raad en secretariaat
2. Lijst van publicaties van de Raad

1. Taak en werkwijze van de VROM-raad

1.1 Taak van de Raad

De VROM-raad adviseert regering en parlement over de hoofdlijnen van beleid aangaande de 'duurzame kwaliteit van de leefomgeving'. Op de beleidsagenda staan de komende tijd belangrijke prioriteiten. Een Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, een Vierde Nationaal Milieubeleidsplan en een Nota Wonen staan op de rol. Van strategisch belang zijn de achterliggende vragen. Hoe bereik je een samenleving die duurzaam met haar hulpbronnen wil omgaan? Hoe wordt het VROM-beleid beïnvloed door internationale ontwikkelingen en veranderingen in de maatschappij? Sluiten economie en ecologie elkaar uit of kunnen ze samengaan? Hoe moet onze ruimtelijke hoofdstructuur zich ontwikkelen? Welke punten horen thuis op de agenda van de volkshuisvesting? Welke nieuwe beleidsinstrumenten en concepten kunnen ingezet worden om het VROM-beleid vorm te geven?

1.2 Taakopvatting

De Raad streeft naar sectoroverstijgende, niet-verkokerde adviezen. Hij legt de nadruk bij gedegen schriftelijke adviezen over strategische keuzen voor de middellange termijn, aan het begin van de beleidscyclus. Dit sluit overigens niet bij voorbaat het uitbrengen van korte en/of snelle reacties uit. Ook wil de Raad komen tot minder conventionele vormen van communicatie, bijvoorbeeld brainstormen, met de bewindslieden en hun directe medewerkers. Indien daarvoor van de zijde van leden van één van de Kamers der Staten-Generaal belangstelling bestaat, is de VROM-raad ook gaarne bereid met hen aan brainstormsessies deel te nemen.

De Raad streeft ernaar een heldere analyse te maken van de aan hem voorgelegde vraagstukken en wil perspectieven schetsen die een impuls geven aan maatschappelijke, beleidsmatige en politieke discussies. Hij wil waar mogelijk en noodzakelijk via rondetafelgesprekken, *expert-meetings* en dergelijke ook actief belangwekkende visies in de maatschappij opsporen en daarmee rekening houden in zijn adviezen.

1.3 Werkprogramma 1998

Op 24 juni 1997 zond de Minister van VROM haar "adviesvoornemens 1998" naar de Raad. Het streven van de Raad is een flexibel en meerjarig programma, waarbij rekening is gehouden met de wensen van de Minister omtrent de aan te pakken onderwerpen en het tijdstip van advisering.

De Raad heeft getracht de samenhang tussen de adviesonderwerpen te verbeteren, mede omdat hij de afstemming tussen de adviesaanvraagvoornemens onderling en met de lopende adviesprojecten nog niet optimaal achtte. De zorg voor een duurzame kwaliteit van de leefomgeving wil de Raad in adviezen tot uitdrukking brengen vanuit een integrale benadering. Voor twee brede onderwerpen, namelijk leefomgevingsbeleid en de sturing daarvan, heeft de Raad daarom een verdere afbakening gemaakt, omdat de adviesaanvraagvoornemens op deze onderwerpen overlappingen vertoonden. In een aantal gevallen heeft de Raad ook voorgesteld een onderwerp breder te behandelen dan de Minister aanvankelijk voor ogen stond, dan wel er geen zelfstandig advies aan te wijden of een andere fasering toe te passen.

Uiteindelijk telde het Werkprogramma 1998 acht adviesonderwerpen, in prioriteitsvolgorde:

- Ruimtelijk Economische Structuurversterking: investeren in de toekomst;
- Visie op de stad;
- Strategisch beleid voor het landelijk gebied;
- Verkenningen;
- Vervolgadvies NMP3;

- Leefomgevingskwaliteit, waarin opgenomen Milieu en Ruimte;
- Instrumentering leefomgevingsbeleid, waaronder de Leefomgevingskapitaalbalans;
- Internationaal milieubeleid.

De Raad heeft deze prioritering aangebracht aan de hand van drie criteria:

1. integrerende werking binnen en buiten VROM;
2. voldoende abstractieniveau: (groot) maatschappelijk probleem, niet louter instrumenteel;
3. verwachte meerwaarde (impuls tot beleidsvernieuwing en/of agendasetting) en verwachte effectiviteit van het advies, ook samenhangend met het gevraagd zijn van het advies (politieke en ambtelijke behoefte).

Voor latere jaren heeft de Raad alvast de onderwerpen Energiebeleid op lange termijn, Visie op de stad II, Marktwerking, Mobiliteit en Duurzaam bouwen als thema's in het werkprogramma 1998 opgenomen. Daarnaast neemt de Raad zich voor bepaalde thema's, bijvoorbeeld voortgang van de stads- en dorpsvernieuwing en Ruimtelijk Economische Structuurversterking met een zekere regelmaat opnieuw aan de orde te stellen.

Op 18 november 1997 heeft de Minister van VROM het werkprogramma 1998 ongewijzigd vastgesteld. In aanvulling op het werkprogramma verzocht de Minister op 28 mei 1998 advies uit te brengen ten behoeve van de Uitvoeringsnota Klimaat. Haar opvolger zond hierover op 9 november 1998 een aanvullende adviesvraag toe.

De Kaderwet kent aan de Kamers der Staten-Generaal de mogelijkheid toe om rechtstreeks adviesverzoeken in te dienen. Daarvan is in 1998, evenals in 1997, geen gebruik gemaakt.

1.5 Samenwerking met andere raden

In haar adviesaanvraagvoornemens voor 1998 heeft de Minister van VROM voor het onderwerp Strategisch beleid voor het landelijk gebied samenwerking met de Raad voor het Landelijk Gebied aangegeven. De Raad heeft in het werkprogramma aangegeven bereid te zijn tot samenwerking, maar heeft tegelijkertijd gesignaleerd dat deze een organisatorische verzwarende van het adviesproces betekent. De raden zullen in de vele mogelijke vormen van samenwerking een gemeenschappelijke lijn moeten zien te vinden, waarbij toegevoegde waarde voorop staat en mogelijke negatieve effecten zoals bloedeloze compromissen worden voorkomen. Gestreefd is naar een optimaal resultaat voor de adviesvoorbereiding door de betreffende raden. Dit is bijvoorbeeld gebeurd door het consulteren van andere raden bij de voorbereiding van een VROM-raadsadvies. Zo wordt ook dubbel werk tussen raadssecretariaten voorkomen.

In de praktijk heeft deze samenwerking in 1998 op uiteenlopende wijze vorm gekregen. Bij de voorbereiding van het eindadvies Wonen met zorg van 23 januari 1998 - in vervolg op het interim-advies van 2 oktober 1997 - bijvoorbeeld is, conform de wens van de Staatssecretaris van VROM in de adviesaanvraag, nauw samengewerkt met de Raad voor de Volksgezondheid & Zorg. De adviezen van beide raden zijn op elkaar afgestemd en vullen elkaar op onderdelen aan. De beide adviezen zijn met een gezamenlijk persbericht de wereld in gezonden. Bij de voorbereiding van het advies van 30 januari 1998 over het concept-EROP heeft de Raad eigener beweging samenwerking gezocht met enkele andere adviesraden. Op grond daarvan heeft de Raad voor het Landelijk Gebied een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van het advies. Voor het advies ten behoeve van de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid met als titel "Transitie naar een koolstofarme energiehuishouding" van 23 december 1998 heeft de Raad - conform het verzoek van de Minister van VROM - de Algemene Energieraad, de Raad voor het Milieu- en Natuuronderzoek, de Raad voor verkeer en waterstaat en de Raad voor het Landelijk Gebied bereid gevonden om bij te dragen aan het advies. Verdere details over de samenwerking met andere raden zijn opgenomen in hoofdstuk 2 van dit jaarverslag onder de desbetreffende adviezen.

Gelet op de optredende raakvlakken is in 1997 een geregeld overleg tussen de voorzitters en algemeen secretarissen van de Raad voor het Landelijk Gebied, de Raad voor verkeer en waterstaat en de VROM-raad tot stand gekomen. Dit overleg heeft in 1998 enkele malen plaatsgevonden.

1.6 1998 in vogelvlucht

In 1998 kwam de Raad dertien maal plenair bijeen. In deze vergaderingen zijn de adviezen in verschillende stadia van voorbereiding besproken. In dat verband hebben ook enkele presentaties plaatsgevonden. Nadat de Raad een startdiscussie heeft gevoerd, wordt een werkgroep samengesteld, die wordt ondersteund door een projectgroep uit het secretariaat. Ter voorbereiding op uit te brengen adviezen zijn werkgroepen uit de Raad vierenvijftig maal bijeengekomen. In januari 1998 heeft de Raad een tweedaagse retraite gehouden.

Voorts heeft de Raad, evenals in 1997, ook in 1998 diverse bijzondere bijeenkomsten belegd. In 1997 waren dit een workshop in het kader van de voorbereiding van het advies Wonen met zorg (zie paragraaf 2.1), een studiereis en een rondetafelgesprek in het kader van de adviesvoorbereiding over het concept-EROP (zie paragraaf 2.2) en een rondetafelgesprek ten behoeve van het advies Sturing van een duurzame samenleving (zie onder paragraaf 2.4). Deze bijeenkomsten bleken een belangrijk middel te zijn om van externe deskundigen inzichten op de voorliggende problematiek te verkrijgen. Op 8 september 1998 organiseerde de Raad in het kader van de adviesvoorbereiding over het NMP3 (zie paragraaf 2.5) een workshop over verhandelbare CO₂-emissierechten en op 16 april 1998 een symposium Ontkoppeling georganiseerd met een zeventigtal betrokkenen. Op 6 oktober 1998 heeft de Raad een workshop Klimaatbeleid georganiseerd ten behoeve van de voorbereiding van het advies Transitie naar een koolstofarme energiehuishouding (zie paragraaf 2.7). Ten slotte heeft de Raad in het kader van de opstelling van het advies Visie op de stad in oktober, november en december 1998 vier expert-meetings georganiseerd.

Verder heeft de Raad in 1997 en 1998 diverse studies laten verrichten. In 1997 was dit een opinie-onderzoek naar de woonwensen van ouderen in het kader van de adviesvoorbereiding over wonen met zorg (zie paragraaf 2.1). Ten behoeve van het advies over het NMP3 (zie paragraaf 2.5) een belichting van de thema's verzuring, vermesting en klimaatverandering en een verkenning van de mogelijkheden van verhandelbare CO₂-emissierechten. Deze vier studies zijn alle opgenomen in de serie achtergrondstudies van de Raad. Eveneens opgenomen in een achtergrondstudie zijn twee essays die de Raad heeft laten schrijven in het kader van de adviesvoorbereiding over een duurzamer ruimtelijk-economische structuur (zie paragraaf 2.6).

Met het oog op de kabinetsformatie die in 1998 heeft plaatsgevonden, heeft de Raad zich ingespannen een viertal adviezen op een zodanig tijdstip uit te brengen, dat deze daaraan een zinvolle bijdrage zouden kunnen leveren. Dit betrof de adviezen: Sturing van een duurzame samenleving; Stedenland Plus; het Derde Nationaal Milieubeleidsplan en Naar een duurzamer ruimtelijk-economische structuur.

In het nieuwe kabinet is de heer drs. J.P. Pronk Minister van VROM en de heer J.W. Remkes staatssecretaris. Tijdens de Raadsvergadering van 3 december 1998 hebben Raad en Minister met elkaar kennismaat gemaakt tijdens een inhoudelijke discussie over lopende adviesonderwerpen van de Raad.

Tot slot valt te melden dat ook de VROM-raad - na gedegen voorbereiding - zijn eerste stappen op de elektronische snelweg heeft gezet. De website van de Raad www.vromraad.nl is vanaf eind 1998 operationeel.

2. Uitgebrachte adviezen

2.1 Wonen met zorg

Op 15 april 1997 vroeg Staatssecretaris Tommel van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de Raad om advies in het kader van het Stappenplan scheiden wonen/zorg. Het was voor de Raad niet mogelijk om te voldoen aan het verzoek van de Staatssecretaris om voor 1 juli 1997 een afgewogen advies of een advies op hoofdlijnen uit te brengen. Daarom bracht de Raad op 2 oktober 1997 eerst een interim-advies uit, waarin hij een aantal mogelijke richtingen uitzet voor de oplossing van het beleidsvraagstuk, en waarin aangegeven wordt welke onderwerpen in de vervolgperiode nadere aandacht behoeven. Vervolgens heeft de Raad zich gewijd aan de voorbereiding van een eindadvies. Hierbij heeft hij regelmatig en intensief contact gehad met de Raad voor de Volksgezondheid & Zorg, die eveneens een advies heeft voorbereid. Tevens heeft de Raad een opinie-onderzoek laten verrichten naar de woonwensen van ouderen.

De Raad bracht op 23 januari 1998 zijn eindadvies uit aan de Staatssecretaris, met de volgende hoofdlijn.

Als gevolg van de vergrijzing zal een toenemend aantal ouderen vragen om gepaste zorg en dienstverlening gecombineerd met volwaardige huisvesting. Dit geldt ook voor chronisch zieken en gehandicapten. Om hen in staat te stellen zo lang mogelijk zelfstandig te wonen dient de behoefte aan voorzieningen het uitgangspunt te zijn voor het aanbod. Daartoe zijn nieuwe combinaties in het aanbod van wonen, zorg en dienstverlening noodzakelijk. Deze worden gekenmerkt door vergaande samenwerking tussen zorginstellingen en de exploitanten van huisvesting: woningcorporaties, particuliere verhuurders en ook eigen woningbezitters. Omdat tevens aandacht aan de woonomgeving geschonken moet worden, is er ook een taak voor de gemeenten. De Rijksoverheid zal de aanspraken van burgers op huisvesting, zorg en dienstverlening op adequate wijze moeten vastleggen. Om de nieuwe samenwerkingsvormen mogelijk te maken dient het Rijk voorts een - tijdelijk - stimuleringsfonds van f 1,5 miljard in te stellen. Bestaande verzorgingstehuizen worden omgebouwd tot woonzorgcombinaties dan wel verpleegunits.

De bewindslieden van VWS en VROM hadden de Raad voor de Volksgezondheid & Zorg en de VROM-raad advies gevraagd naar aanleiding van de overgang van de verzorgingshuizen naar de AWBZ. De Tweede Kamer had zich in de discussie over de toekomst van de verzorgingshuizen namelijk uitgesproken om wonen en zorg te onderscheiden en waar mogelijk te scheiden. Er zal beter aangesloten moeten worden bij een reeds langer bestaande ontwikkeling, waarin aan mensen die in hun dagelijks leven van hulp afhankelijk zijn, de mogelijkheid wordt geboden zolang mogelijk in de eigen woonsituatie te blijven en daar ook hulp te ontvangen. Ook kan op deze wijze tegemoet gekomen worden aan de wensen van de groeiende groep ouderen. De beide Raden hebben daartoe de mogelijkheden onderzocht en een ontwikkelingstraject geschetst waarlangs tot de gewenste situatie kan worden gekomen. Nauwe samenwerking tussen zorgaanbieders en woningexploitanten (zoals de corporaties) is daartoe noodzakelijk, maar ook met degenen die diensten verlenen. Ook zullen de gemeenten bij de samenwerking moeten worden betrokken vanuit hun verantwoordelijkheid voor de woonomgeving. Daarbij gaat het om zaken als de bereikbaarheid, de toegankelijkheid en inrichting, als ook de - sociale - veiligheid. Een tijdelijk stimuleringsfonds moet deze samenwerking bevorderen.

Uit dit stimuleringsfonds moeten de kosten worden gedekt voor onder andere bouwkundige aanpassingen van bestaande woningen, kosten voor de aanpassing van de woonomgeving en

voor de bekostiging van zaken die niet duidelijk tot een van de beleidsterreinen van volkshuisvesting, gezondheidszorg of dienstverlening behoren. Gedacht moet worden aan bijvoorbeeld gemeenschappelijke ruimten en een centrale keuken.

De raden benadrukken het belang van een groter aanbod van geclusterde woonvormen waar mensen zo normaal mogelijk kunnen wonen en dienstverlening en zorg krijgen. Van dergelijke moderne 'woonzorgcentra' zijn in ons land al een aantal voorbeelden bekend zoals de huizen van de stichting Humanitas in Rotterdam. De bewoner huurt of koopt de woning en behoudt zeggenschap over de eigen leefruimte. Hij wordt niet opgenomen in een instituut, maar heeft toch zorggarantie en een dienstencentrum in de nabijheid. Door mensen met een handicap of chronische ziekte in elkaars nabijheid te laten wonen - dat hoeven niet alleen ouderen te zijn - kunnen zaken als maaltijdvoorziening, alarmering, bescherming, speciaal vervoer doelmatig worden georganiseerd.

Belangrijk aandachtspunt is de betaalbaarheid van de woonzorgcentra, met name voor diegenen die gelet op hun inkomenspositie aangewezen zijn op individuele huursubsidie. Zij moeten ervan verzekerd zijn ook in de toekomst ihs te ontvangen. Overigens zal een groeiend aantal ouderen zelf de financiële gevolgen van hun woonwensen kunnen betalen, maar daardoor mogen zij niet hun aanspraken op zorg en dienstverlening verliezen.

In de adviezen worden voorstellen gedaan over de wijze waarop de samenhang tussen het wonen, de zorg en de dienstverlening gestalte moet krijgen en hoe het aanbod gecoördineerd moet worden. Om voor het integrale aanbod in aanmerking te komen zal er een integrale indicatiestelling en toewijzing moeten plaats vinden waarbij niet alleen de zorg, maar ook de woonruimteverdeling en de dienstverlening een plaats hebben. Op lokaal niveau zullen afspraken tussen de betrokken partijen (woningcorporaties, zorgaanbieders, gemeenten, zorgverzekeraars) moeten worden gemaakt. De verantwoordelijkheid op regionaal niveau voor de inzet van middelen uit de drie beleidssectoren zou, al naar gelang de situatie, moeten worden ingevuld door centrumgemeente of provincie. De rijksoverheid ziet toe dat dit ook daadwerkelijk gebeurt.

Bestaande tussenvoorzieningen zoals verzorgingshuizen moeten worden omgevormd tot ofwel verpleegunits ofwel woonzorgcentra. Op dit moment bieden verzorgingshuizen weliswaar wonen, zorg en dienstverlening geclusterd aan maar in de toekomst zullen meer keuzemogelijkheden geboden moeten worden voor de huisvesting en zal de zorg en dienstverlening meer "op maat" moeten worden gesneden. De verpleegbehoefte zullen verpleging aangeboden krijgen met daaraan gekoppeld "verblijf" in een verpleegunit. Om tot verantwoorde keuzen te komen, pleiten beide raden voor een overgangstraject. Transformatie naar de gewenste situatie zal ongeveer 12 jaar in beslag nemen. Waar geen inhoudelijke en financiële belemmeringen aanwezig zijn, kan nu al scheiden van wonen en zorg worden gerealiseerd.

De werkgroep uit de Raad voor dit advies bestond uit mw. M.C. Meindersma (voorzitter), prof.dr.ir. J. van der Schaar en mw. mr. L.M. Wolfs-Kokkeler. Deze werkgroep werd bijgestaan door een projectgroep uit het secretariaat met mw. ir. M.H. van der Elst-Ran (projectleider), ir. J.J.H. Egberts, ir. A.J.F. de Vries en mw. A.C. van der Zwan-van der Kramer.

Op 18 mei 1998 reageerde de Staatssecretaris van VROM op dit advies. Hij meldt hierin dat het Kabinet op 11 februari 1998 een standpunt heeft ingenomen ten aanzien van het scheiden van wonen en zorg. Het Kabinet acht het in bestaande verzorgingshuizen niet wenselijk om wonen en zorg te scheiden (behoudens in een aantal situaties waartoe al is besloten of die in uitvoering zijn). Wel is het beleid erop gericht dat men zo lang mogelijk zelfstandig kan blijven wonen, zo nodig met bijbehorende zorg- en welzijnsvoorzieningen. Deze lijn is - bij een groeiend aantal ouderen - de facto de invulling van het principe van het scheiden van wonen en zorg, aldus de Staatssecretaris. Op 9 april 1998 bleek tijdens een

Algemeen Overleg de Tweede Kamer deze lijn volledig te ondersteunen. De Staatssecretaris meldt dat zowel het interim-advies als het eindadvies van de Raad een waardevolle rol hebben gespeeld bij het tot stand komen van het kabinetsstandpunt over het scheiden van wonen en zorg. In de rapportage aan de Tweede Kamer wordt uitgebreid ingegaan op het advies.

2.2 Concept Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief

Op 26 juni 1997 vroeg de Minister van VROM de Raad om advies over het eerste concept van het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP), dat op 9 en 10 juni 1997 was aangenomen door de Ministers voor ruimtelijke ordening van de lidstaten en de Commissaris voor het regionaal en cohesiebeleid. De Minister stelde de Raad twee vragen:

1. in hoeverre dragen de beleidslijnen in het EROP bij aan een optimale ontwikkeling van Nederland in Europees perspectief, met name met betrekking tot:
 - de concurrentiepositie van de Nederlandse regio's en steden
 - het belang van Nederland als klein, dichtbevolkt land bij duurzame ontwikkeling en milieubeheer
 - de distributie- en transportbelangen van Nederland
 - de belangen van Nederland ten opzichte van de verdere ontwikkeling van de landbouw en de kwaliteit van de landelijke gebieden;
2. op welke wijze kan de ontwikkeling van een meer geïntegreerde gebiedsbenadering, vooral op transnationaal niveau, Nederlandse belangen dienen?

In het kader van de voorbereiding van dit advies hebben de werkgroep vanuit de Raad en de projectgroep vanuit het secretariaat op 12 november 1997 een gezamenlijke studiereis naar Brussel ondernomen voor een discussie met de heren F.W.C. Castricum (lid Europees Parlement voor de PvdA) en dr. D. Eisma (lid Europees Parlement voor D'66) en de heer Ph. Doucet (Europese Commissie, DG XVI, Regionaal Beleid en Cohesie). Voorts heeft het secretariaat op 19 november 1997 een rondetafelgesprek georganiseerd met externe deskundigen en de werkgroep, voorgezeten door de voorzitter van de Raad.

Bij de voorbereiding van het advies heeft de Raad eigener beweging samenwerking gezocht met enkele andere adviesraden. Op grond daarvan heeft de Raad voor het Landelijk Gebied een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van het advies.

Op 30 januari 1998 heeft de Raad zijn advies uitgebracht aan de Minister van VROM. Vanwege het karakter van de problematiek heeft de Raad het advies tegelijkertijd aangeboden aan de bewindslieden die verantwoordelijk zijn voor aan het EROP gelieerde beleidsterreinen, aan de Europese Commissaris verantwoordelijk voor het regionaal en cohesiebeleid en aan de voorzitter van Commissie 4 (Ruimtelijke Ordening, Stadsbeleid, Energie, Milieu) van het Comité van de Regio's. Het advies kent de volgende hoofdlijn.

Het eerste concept Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP) verdient aanvaarding en uitbouw. Het bevat ondanks een zekere economische eenzijdigheid geen echte nadelen voor ons land. Het is een grote prestatie van de Europese ministers van ruimtelijke ordening, dat zij dit document hebben opgesteld. De vervolgstappen vergen echter wel de nodige behoedzaamheid. Anders is het in het heersende Europese politieke klimaat snel gedaan met de geleidelijke ontwikkeling van dat EROP.

De Raad wijst erop dat in ons land op alle overheidsniveaus al heel lang grote aandacht bestaat voor een goede ruimtelijke vormgeving. De leefomgeving wordt meer en meer een Europese leefomgeving. Het is daarom van belang dat de ruimtelijke dimensie grotere aandacht krijgt in het Europese beleid. Het eerste concept EROP is een wezenlijke stap vooruit. Het moet van onderop verder groeien, niet als plan, maar als perspectief door onderzoek en verkenning.

Actieve internationale samenwerking is belangrijk voor de realisering van de ruimtelijke doelen van ons land. Deze samenwerking kan het best selectief en kleinschalig vorm krijgen in thematische, probleemgerichte samenwerkingsverbanden. De diversiteit van Europa is groot en moet ook gerespecteerd worden, juist in het belang van Europese samenwerking. De regio's moeten zich met behoud van de diversiteit ruimtelijk zo ontwikkelen, dat ze economisch gelijkwaardige kansen hebben. Ruimtelijke maatregelen moeten de duurzame ontwikkeling van Europa dichterbij brengen op alle schaalniveaus. De komende hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid zal ruimte moeten laten voor strategische keuzen van nationale en regionale overheden omtrent hun landelijke gebied.

De aandacht van de Europese fondsen zal moeten verschuiven van de landelijke gebieden naar de stedelijke regio's, in het bijzonder de zwakke plekken daarin. Ook is het nodig die Europese regio's te versterken, die een bijdrage kunnen leveren aan de kracht van Europa in de mondiale economische verhoudingen. Nederland moet in Europa kunnen doorgaan met waar het goed in is: het bedrijfsmatig en (milieu)efficiënt vervoeren. Echter onder de voorwaarde dat duurzaamheid een belangrijker rol gaat spelen bij het transportbeleid, vooral voor het goederenvervoer. Verder moeten internationale luchthavens en zeehavens rationeel taken gaan verdelen met aandacht voor ruimte en milieu. Ten slotte verdienen technologische innovatie en corridors veel meer aandacht in het EROP.

De werkgroep uit de Raad voor dit advies bestond uit mw. M.M. van den Brink (voorzitter), mw. prof.dr.ir. I.S. Sariyildiz, mw. mr. L.M. Wolfs-Kokkeler. Deze werkgroep wordt bijgestaan door een projectgroep uit het secretariaat, bestaande uit ir. A.J.F. de Vries (projectleider), drs. D.H. van Dijk, mw. M.J.J. van der Laan en mw. M.A.C.C. Oomen.

Op 21 april 1998 reageerde de Minister van VROM, mede namens de Staatssecretaris, uitgebreid op het advies. Het advies neemt een belangrijke plaats in binnen het nationale debat over het EROP dat op dit moment wordt gevoerd, meldt zij. Naast de adviesaanvraag aan de Raad bestaat dit nationale debat uit ambtelijk en politiek overleg met de sectordepartementen, bestuurlijk overleg met decentrale overheden en tot slot een brede discussie met NGO's, bij ruimtelijke vraagstukken betrokken maatschappelijke groeperingen, vakgenoten en andere geïnteresseerden. De Minister stelt met zeer veel genoegen vast dat de Raad aanleiding heeft gezien het advies ook aan collega-bewindslieden en de Europese Commissaris aan te bieden. Het creëren van een zo breed mogelijk draagvlak voor het EROP is in het belang van de discussie over de rol van de ruimtelijke ordening op Europees en transnationaal niveau, besluit zij.

De heer Hertog, voorzitter van Commissie 4 van het Comité van de Regio's noemde in een korte reactie het advies van een zeer hoge technische kwaliteit, en vooral zeer realistisch, ervan uitgaande dat er nog een lange weg te gaan is, voordat er sprake zal zijn van een Europees ruimtelijke-ordeningsbeleid. De heer Hertog spreekt ook zijn hoop uit dat de Nederlandse regering de aanbeveling van de Raad zal overnemen om de voor de ruimtelijke ordening verantwoordelijke bewindspersoon en -dienst in staat te stellen de ruimtelijke coördinatie te laten verzorgen ten aanzien van de internationale verbanden.

2.3 Stedenland-Plus

Het adviesthema Verkenningen maakte reeds deel uit van het werkprogramma 1997 van de Raad en liep door tot in 1998. Op 27 juni 1997 vroeg de Minister van VROM de Raad om advies over de Discussienota 'Nederland 2030, verkenning ruimtelijke perspectieven' en over de Woonverkenningen 2030. De Raad bracht op 16 april 1998 zijn advies uit, met de volgende hoofdlijn.

De VROM-raad kiest in zijn advies over de Verkenning ruimtelijke perspectieven (Nederland 2030) het perspectief Stedenland als uitgangspunt, maar vindt aanpassing noodzakelijk. Stedenland gaat van de vier perspectieven het meest zorgvuldig om met de ruimte, en doet de kwaliteiten van stad en land het meeste recht. Er zijn echter enkele wezenlijke amendementen nodig om voldoende te kunnen reageren op maatschappelijke en ruimtelijke trends. Eén hiervan is de beheerste ontwikkeling van enkele corridors. De VROM-raad komt daarom met een eigen perspectief: Stedenland-Plus. Het aldus aangepaste ruimtelijk beleid moet opnieuw het integratiekader worden voor de afweging van de miljardeninvesteringen (ICES) waar het kabinet voor staat.

De amendementen die de VROM-raad voorstelt, spelen in op sterke ruimtelijke trends in de samenleving die blijken uit de feitelijk optredende vestiging van bedrijvigheid en huishoudens buiten de stedelijke kerngebieden. Aan deze behoefte kan meer dan tot nu toe ruimte worden geboden. Dat kan in zogenaamde corridors, die de VROM-raad omschrijft als een verstedelijkingsas, opgebouwd langs doorgaande verkeersverbindingen via wegen en rail en waar mogelijk via water. Deze as is samengesteld uit bestaande stedelijke kernen in combinatie met tussengelegen, in suburbane dichtheden uit te voeren bebouwingszones. Deze bebouwingszones zijn zowel bedoeld voor bedrijven en kantoren als voor voorzieningen en woningen. De corridors krijgen regionaal verschillend vorm, rekening houdend met de bevolkingsdruk.

De VROM-raad vindt het belangrijk dat de integratie van de Randstad en de Stedenring Centraal Nederland in het centraal stedelijk netwerk van Noordwest Europa ook op lange termijn verzekerd wordt. Daarom pleit de VROM-raad voor het verbeteren van de rail-infrastructuur voor personenvervoer en voor multimodaal goederenvervoer, het op peil houden van het ontwikkelingsniveau voor het (inter-)nationaal wegverkeer en het verbeteren van de mainport-faciliteiten rond Amsterdam en Rotterdam. De stedelijke centra moeten ruimte bieden aan attractieve vestigingsmilieus voor zakelijke dienstverlening en voor wetenschappelijk en hoger beroepsonderwijs: de steden als brainports. Het stedelijk wonen dient aantrekkelijker te worden door het vergroten van de variatie van woningen en woonbuurten, en daarmee van de sociale diversiteit in de steden. Ook is het nodig om culturele en recreatieve voorzieningen te verbeteren en openbare ruimten opnieuw in te richten.

Het Rijk staat voor de fundamentele vraag welke koers te kiezen voor het Noorden van het land en voor Zeeland: aansluiten bij het centrale stedelijke netwerk van Noordwest-Europa óf benutten van de (natuurlijke) potenties van deze gebieden. Voor relatief perifeer gelegen delen van het landelijk gebied - met name in het Noorden en Zeeland - zijn extra investeringen nodig in de kwaliteit van de leefomgeving en de sociaal-economische structuur van de dorpen. De VROM-raad steunt het open-ruimtenbeleid uit het perspectief Stedenland maar stelt dat Nederland samen met de buurlanden ook de grensoverschrijdende waardevolle open ruimten moet beschermen. De VROM-raad ondersteunt de uitruil-strategie uit het perspectief Stedenland, waarbij wordt geïnvesteerd in uitruil van functies in het landelijk gebied om de ecologische hoofdstructuur van Nederland te realiseren, productieruimte voor een duurzame landbouw te behouden, geschikte takken van intensieve

agrarische bedrijvigheid te concentreren en om recreatiegebieden in het landelijk gebied te creëren.

Stedenland-Plus komt meer dan Stedenland tegemoet aan de werkelijke ruimtelijke ontwikkelingen van dit moment, maar vereist - evenals Stedenland - niettemin een sterk sturende rol van de overheid. Handhaving van het restrictieve beleid buiten stedelijke kernen en aangewezen corridors zal extra aandacht vragen.

Het ruimtelijk beleid moet het integratiekader vormen waarbinnen investeringsbeslissingen worden getoetst aan één, door het kabinet onderschreven, langetermijnvisie voor de ruimtelijke inrichting van Nederland. Het is niet verstandig dat verschillende departementen thans afzonderlijk ruimtelijke visies naar buiten brengen. Indien het vigerend ruimtelijk beleid tot 2010 niet voldoet als richtinggevend kader voor de grote investeringen (ICES), die op korte termijn beoordeeld moeten worden, dan dient het kabinet niet te aarzelen om het VINEX-beleid (tot 2010) alsnog te herzien.

De agenda voor de volkshuisvesting is zeker toereikend voor een intensief debat over de hoofdlijnen van beleid, aldus de VROM-raad in een eerste reactie op de Woonverkenningen 2030. Dit debat zal moeten gaan over de aanpak van het sociale vraagstuk aan de onderkant van de woningmarkt en over de rollen die de rijksoverheid en de maatschappelijke actoren (zoals de woningcorporaties) daarbij zullen spelen. Nader onderzoek is nodig naar de duurzaamheid van het wonen, ook in relatie met mobiliteit en recreatie. De huishoudens van de toekomst moeten nog worden getypeerd.

De Woonverkenningen ondersteunen in de ogen van de VROM-raad de roep om nuancering (dat is niet hetzelfde als afschaffen) van het compacte-stadbeleid omdat dogmatische interpretatie van compactheid op enig moment gaat wringen met de toenemende kwaliteitseisen die aan het wonen gesteld zullen worden.

De werkgroep uit de Raad voor dit advies bestond uit prof.dr.ir. J. van der Schaar (voorzitter), mr.drs. L.C. Brinkman, prof.dr. R. van Engelsdorp Gastelaars, mw. ir. F.M.J. Houben en drs. T.J. Wams. Deze werkgroep werd bijgestaan door een projectgroep uit het secretariaat, bestaande uit ir. H. Kieft (projectleider), mw. J. Crince-van der Tol, ir. J.J.H. Egberts en mw. M.A.C.C. Oomen.

Op 15 oktober 1998 stuurde de Minister van VROM een reactie op het advies naar de Raad. Hij meldt dat zijn voorganger in verband met het grote belang van het advies voor de beleidsvernieuwing van het wonen en de ruimtelijke ordening heeft besloten de formele reactie op het advies eerst na de kabinetsformatie te doen vaststellen. De Minister meldt voorts dat het perspectief van de Raad de tegenstelling overbrugt tussen enerzijds het centraal stellen van de economische ontwikkeling en anderzijds de duurzaamheid, leefbaarheid en cultuur, die in de politiek bestuurlijke reacties op NL 2030 sterk naar voren kwamen. Het advies van de Sociaal-Economische Raad ondersteunt uw perspectief, aldus de Minister. Hij spreekt zijn grote waardering uit voor de sterke richtinggevende rol die het advies in de kabinetsformatie heeft kunnen spelen en voor de grote betekenis van het advies voor de toekomst van de ruimtelijke inrichting.

2.4 Sturing van een duurzame samenleving

Op 27 juni 1997 vroeg de Minister van VROM de Raad om advies over de sturing van het leefomgevingsbeleid. In het kader van de voorbereiding van dit advies heeft het secretariaat op 18 november 1997 een rondetafelgesprek georganiseerd met externe deskundigen en de werkgroep, voorgezeten door de voorzitter van de Raad.

De Raad bracht op 24 april 1998 zijn advies uit aan de Minister van VROM, met de volgende hoofdlijn.

De tijd is rijp voor het instellen van een nationaal overlegkader tussen rijk en maatschappelijke organisaties over grote vraagstukken op het terrein van de leefomgeving, een “groene” variant op het Poldermodel. Dit doet recht aan zowel het toegenomen politieke belang van leefomgevingsvraagstukken, als de grote betrokkenheid van maatschappelijke actoren bij deze vraagstukken. Op deze wijze kan het draagvlak voor het beleid én de effectiviteit van het beleid naar verwachting worden vergroot.

Verder vindt de VROM-raad dat de kwaliteit van de fysieke leefomgeving zwaarder moet meewegen in de politieke besluitvorming. Om dit te realiseren wil de Raad dat andere ministers, meer dan nu het geval is, verantwoording afleggen over het uitvoeren van milieubeleid en het ruimtelijk beleid. De minister van VROM moet wel verantwoordelijk blijven voor het vaststellen van de doelen en de coördinatie. Ministers die beleid voeren met consequenties voor de kwaliteit van de leefomgeving, (zoals die van Economische Zaken, van Verkeer en Waterstaat, en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij) moeten volgens de VROM-raad periodiek aan de Tweede Kamer rapporteren in hoeverre hun beleid heeft bijgedragen aan het halen van de doelen voor de belangrijkste onderdelen van het milieubeleid en het ruimtelijk beleid. Voor milieubeleid valt vooral te denken aan de thema's klimaat, verzuring, vermisting en geluid. Bij ruimtelijk beleid moeten de departementen aangeven in hoeverre hun beleid heeft bijgedragen aan het uitvoeren en realiseren van beleid dat is vastgelegd in planologische kernbeslissingen (PKB's). Een goed moment voor deze periodieke verantwoording is bijvoorbeeld jaarlijks bij het indienen van de begroting.

Daarnaast pleit de Raad voor het integreren van besluitvorming over de belangrijkste ruimtelijk relevante projecten en ontwikkelingen op nationaal niveau in een nieuwe nationale Nota Ruimtelijke Ordening. De VROM-raad vindt het niet verstandig om een alomvattende integratie van het VROM-beleid na te streven, noch intern (binnen VROM), noch extern (met andere departementen). Een selectieve integratie van ruimtelijk relevant beleid acht de Raad daarentegen wel zinvol. De Raad pleit daarom voor het voortzetten van de bestaande traditie van nationale Nota's Ruimtelijke Ordening als integratiekader. Aan een afzonderlijke Nota voor de leefomgeving bestaat dan geen behoefte. Dit standpunt strookt overigens goeddeels met de mening van de Tweede Kamer zoals verwoord in een motie bij de behandeling van de Actualisering van de VINEX.

De VROM-raad onderschrijft het uitgangspunt “decentraal wat decentraal kan en centraal wat centraal moet”. In de praktijk betekent dit dat bij milieuproblemen op lokaal en regionaal niveau meer decentralisatie mogelijk is. Te denken valt aan bijvoorbeeld geurhinder, geluid uit stationaire bronnen en bodemkwaliteit. In het ruimtelijk beleid daarentegen worden de nadelen van de decentrale besluitvorming op een aantal punten steeds manifester. De Raad pleit dan ook voor een strakkere centrale regie in de ruimtelijke ordening over ruimtelijk structurerende elementen op nationale schaal. Daarbij moet zo nodig de aanwijzigingsbevoegdheid uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) gebruikt worden.

Andere thema's die in het advies aan de orde komen zijn onder meer het belang van correcte procedures en consultatie van maatschappelijke actoren (“legitimiteit boven effectiviteit”), sturingsfilosofieën en instrumentkeus voor leefomgevingsbeleid.

De werkgroep uit de Raad voor dit advies bestond uit prof.dr. W.G.J. Duyvendak (voorzitter), ir. J.J. de Graeff, mw. prof.mr. J. de Jong, mr. P.G.A. Noordanus en prof.dr. W.C.

Turkenburg. Deze werkgroep wordt bijgestaan door een projectgroep uit het secretariaat, bestaande uit mw. mr. I.P. Sievers (projectleider), J. Bruggeman, mw. J. Crince-van der Tol en mw. drs. M.P. Hoogbergen.

Op 21 juli 1998 berichtte de Minister van VROM de Raad dat de reactie op dit advies uitgesteld zou worden met het oog op de kabinetsformatie. Op 10 november 1998 zond de Minister van VROM een reactie op het advies naar de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal. De Minister geeft hierin aan dat hij het advies op veel punten kan onderschrijven. Dat geldt niet alleen voor de aanbeveling om een nieuwe nationale nota Ruimtelijke Ordening uit te brengen. Ook de voorstellen om de effectiviteit van beleid door middel van nieuwe vormen van overleg met relevante groeperingen in de samenleving te vergroten, ziet de Minister als een ondersteuning van het kabinetsbeleid. In het regeerakkoord wordt het belang van deze zaken eveneens benadrukt. Bovendien constateert de Minister dat veel elementen uit het advies al deel uitmaken van de sturingsvisie die binnen mijn ministerie voor het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing in voorbereiding is. In het vervolg van zijn reactie gaat hij uitgebreid in op de aanbevelingen van het advies. De Minister onderschrijft de grote waarde die de Raad hecht aan betrokkenheid van maatschappelijke actoren bij de besluitvorming over grote vraagstukken op het terrein van de leefomgeving. Het voorstel van de Raad om een nationaal overlegkader in te stellen tussen Rijk en maatschappelijke organisaties heeft aantrekkelijke elementen, aldus de Minister. Het feit dat partijen elkaar leren vertrouwen en over een langere periode met elkaar samenwerken blijkt het draagvlak voor besluiten te vergroten. Bij een geïnstitutionaliseerd overlegkader zoals de Raad voorstelt, staat evenwel de structuur en niet de inhoud voorop. Zo'n kader miskent de dynamiek van een beleidsvorming die in samenspel met voortdurend wisselende groepen van burgers en maatschappelijke organisaties gestalte moet krijgen. Het is bovendien onvoldoende gebaseerd op het uitgangspunt dat de aard van de problematiek leidend moet zijn. Het kabinet zal de komende jaren gebruiken om nieuwe vormen van overleg en samenwerking een kans te geven en te beproeven, waarbij relevante groeperingen in de samenleving waar mogelijk worden betrokken bij de besluitvorming over de grote vraagstukken op het terrein van de leefomgeving en de toekomstige inrichting van ons land, aldus de Minister.

2.5 Derde Nationaal Milieubeleidsplan

In het najaar van 1997 is de Raad, vooruitlopend op de adviesaanvraag van de Minister van VROM, begonnen met de adviesvoorbereiding. Het NMP3 is niet - naar eerder voorzien werd - verschenen in november 1997, maar gepresenteerd op 5 februari 1998. Op 23 februari 1998 vroeg Minister De Boer van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de Raad advies uit te brengen over het NMP3 met speciale aandacht voor de wijze waarop in het NMP3 het beleid gericht op ontkoppeling is uitgewerkt, voor de beoogde inzet van het instrumentarium, en de in het NMP3 gepresenteerde opties. Op 16 april 1998 heeft de Raad in het kader van de adviesvoorbereiding een symposium Ontkoppeling georganiseerd met een zeventigtal betrokkenen. Verder heeft de Raad door externe deskundigen studies laten verrichten over de thema's verzuring, vermessing en klimaatverandering; deze drie studies zijn opgenomen in de serie achtergrondstudies van de Raad. Tot slot heeft de Raad vijf onderzoekers gevraagd de mogelijkheden voor een systeem van verhandelbare CO₂-emissierechten te verkennen en daarover een workshop te organiseren. De resultaten van dit onderzoek en van de workshop zijn opgenomen in een achtergrondstudie van de Raad. Dit onderzoek en deze workshop staan overigens ook ten dienste van de adviesvoorbereiding ten behoeve van de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid (zie paragraaf 2.7).

De Raad bracht op 15 mei 1998 het gevraagde advies uit, met de volgende hoofdlijn.

Het NMP3 geeft een helder overzicht van de knelpunten in het milieubeleid, maar is te weinig strategisch van karakter. Het is uitgebracht aan het eind van de kabinetsperiode en schuift een aantal politieke keuzen in de vorm van “opties” door naar het volgende kabinet. Dat komt de dringend noodzakelijke politieke besluitvorming over het milieubeleid niet ten goede. Komende kabinetten doen er goed aan in het tweede jaar van hun periode een strategische milieunota met politieke keuzen op hoofdlijnen te presenteren. Dit zal de integratie van het milieubeleid bevorderen en recht doen aan de sturende rol van de minister van VROM op milieuterrein.

Ontkoppeling, oftewel economische groei met afnemende milieudruk, vergt een grote inspanning en betekent op de korte termijn een geringere toename van het vrij besteedbare inkomen dan bij ongewijzigd beleid. Dat betekent dus de noodzaak van politieke keuzen. Daartegenover staat dat de milieukwaliteit hoger wordt en dat onbetaalde rekeningen niet meer naar de toekomst worden geschoven. Op de lange termijn zijn de effecten van ontkoppeling macro-economisch gezien gering, van welvaartsverlies hoeft uiteindelijk geen sprake te zijn, meent de Raad. Is de economische groei hoger dan verwacht, dan zijn extra milieu-uitgaven nodig om de milieudoelen binnen bereik te houden. Het NMP3 oppert daarvoor als mogelijkheden: verdere vergroening van het belastingstelsel, en reservering van geld binnen de extra uitgavenruimte dankzij de hogere groei. De Raad vindt dit positief, maar te weinig uitgewerkt. Hij pleit ervoor bij de voorbereiding op voorhand in de Rijksbegroting bij het milieubeleid uit te gaan van een vrij hoge groeischatting, en op basis daarvan de nodige gelden te reserveren voor rijksmilieubeleid. Zo kan worden voorkomen dat de meevallers in het economisch beleid onmiddellijk leiden tot tegenvallers in het milieubeleid. De Raad vindt dat dit in het regeerakkoord moet worden vastgelegd.

Het kabinet neemt zich in het NMP3 vergroening van het belastingstelsel voor, met name door verhoging van de energieheffing op kleinverbruik. De Raad vindt deze verschuiving van de belastingdruk met f 3,4 miljard naar het gebruik van fossiele brandstoffen positief, maar onvoldoende voor wezenlijke veranderingen in consumptie- en productiepatronen. Om de voor ontkoppeling nodige technologische vooruitgang te stimuleren is meer nodig. Veel verder gaande verschuivingen in de belastingdruk liggen op korte termijn echter niet binnen bereik. Mede daarom pleit de Raad voor uitbreiding van het belastingstelsel met gerichte positieve fiscale prikkels, gericht op milieu-effectiviteit. Ook negatieve fiscale prikkels - gericht op ontmoediging van gebruik van ongewenste producten of verrichten van ongewenste handelingen - kunnen hier nuttig zijn.

In Kyoto zijn vergaande afspraken gemaakt om de uitstoot van alle broeikasgassen te verminderen. Nederland zal een belangrijke bijdrage moeten leveren aan de EU-verplichting. De Raad ziet een kloof tussen wat moet en wat gebeurt, en vindt dat het kabinet zo spoedig mogelijk met voorstellen voor beleidsintensivering moet komen. Voor een succesvol klimaatbeleid zijn technologische doorbraken nodig op het gebied van energiebesparing en de inzet van duurzame energiebronnen. Daarnaast zijn structurele aanpassingen onontbeerlijk van onze ruimtelijke inrichting, transportinfrastructuur en woningbouw. Aangezien de internationale afspraken gelden voor 2010 moeten kosteneffectieve opties worden benut, waarbij gebruik wordt gemaakt van Joint Implementation en het zogenaamde Clean Development Mechanism. Ook zullen de mogelijkheden van verhandelbare emissierechten voor CO₂ onderzocht moeten worden, binnen Nederland en vervolgens ook daarbuiten.

Het verzuringsbeleid is tot op heden behoorlijk succesvol geweest, maar het beleidsdoel voor 2010 blijft buiten bereik. Het kabinet handhaaft dit beleidsdoel in het NMP3 echter wel. De Raad vindt dat onbevredigend. De uitstoot van stikstofoxiden (NO_x) kan alleen afdoende worden verminderd door een structurele aanpak van energievoorziening en -gebruik en door technologische doorbraken. Daarom moet men zoeken naar synergie met het klimaatbeleid. Verder kan het beleid kosteneffectiever worden door een gebiedsgerichte aanpak met gebiedsspecifieke doelen. Dit beleid kan nog versterkt worden door synergie na te streven met een gebiedsspecifiek mestbeleid dat tevens gericht is op de ecologische hoofdstructuur (EHS), natuurontwikkeling en recreatie. Uiteindelijk zou volgens de Raad een deel van de intensieve veehouderij in/nabij verzurings- zowel als en vermistingsgevoelige gebieden beëindigd moeten worden, eventueel in combinatie met geleidelijke verplaatsing van de desbetreffende bedrijven. Mede omdat over de verzuringsdoelen in de politiek en samenleving minder eensgezindheid bestaat, beveelt de Raad aan het belang van het streefdoel van 400 zuureq. nog eens goed en in alle openheid te agenderen.

Het fosfaatgebruik in de landbouw is structureel veel te hoog en het diepere grondwater bevat op veel plaatsen meer nitraat dan de norm voor drinkwaterkwaliteit toelaat. Het kabinet heeft doelen gesteld die nog enigszins haalbaar zijn en gekozen voor geleidelijke verbetering van de situatie door gefaseerde reductie van de varkensstapel. De Raad steunt dit beleid; hij is geen voorstander van aanscherping van de emissiedoelen voor 2010. Wel pleit de Raad voor meer steun voor voorlopers in de milieusparende landbouw. Verder vindt hij herstructurering nodig en ruimtelijke herordening naar de gebieden die voor de verschillende vormen van landbouw het meest geschikt zijn. De Raad vindt het verstandig om zich meer op specifieke gebieden te richten om daar de schade te beperken. Zo ontstaat ruimte voor synergie met andere beleidsterreinen.

De werkgroep uit de Raad voor dit advies bestond uit ir. J.J. de Graeff (voorzitter), mr.drs. L.C. Brinkman (plv. voorzitter), mw. mr. M. Daalmeijer, mw. M.C. Meindertsma, prof.dr. W.A. Hafkamp, drs. T.J. Wams en prof.dr. W.C. Turkenburg. Deze werkgroep wordt bijgestaan door een projectgroep uit het secretariaat bestaande uit ir. J.J.H. Egberts (projectleider), J. Bruggeman, drs. D.H. van Dijk, drs. P.A. van Driel, mw. M.J.J. van der Laan en mw. mr. I.P. Sievers.

Op 1 september 1998 liet de Minister van VROM de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal weten dat het vanwege de kabinetswisseling niet mogelijk is de reactie op het advies tijdig te zenden. Op 9 november 1998 zond de Minister de voorzitters de reactie van het Kabinet op het advies van de Raad en dat van de Sociaal-Economische Raad, op 18 november 1998 zond hij de Raad hiervan afschrift. Het betreft één - uitgebreide - reactie op hoofdlijnen op de beide adviezen. In deze reactie geeft het Kabinet aan welke consequenties het verbiedt aan de adviezen. Deze zullen, soms met een aantal andere strategische keuzen, worden uitgewerkt in een lange termijn strategie in de vorm van een vierde Nationaal Milieubeleidsplan van begin 2001. Het kabinet constateert dat de adviesraden overwegend positief zijn over het huidige instrumentarium en de huidige beleidslijnen en voelt zich dan ook gesteund het beleid op deze punten te continueren. De adviesraden spreken een brede steun uit voor de vernieuwing van het milieu-instrumentarium die zich de laatste jaren heeft voltrokken, maar uiten tegelijkertijd op enkele punten kritiek die de fundamenten van het huidige milieubeleid raken, bijvoorbeeld wanneer zij wijzen op een beperkte flexibiliteit tussen de milieuthema's (bijvoorbeeld - zoals de VROM-raad bepleit - door de ambities en maatregelen voor verzuring en klimaatverandering in onderling verband te bezien. Waar mogelijk binnen de huidige kaders zal het kabinet de flexibiliteit vergroten, maar het kabinet wijst erop dat een structurele oplossing hiervoor pas

op de langere termijn gevonden kan worden. Het NMP3 bevat een aantal "opties" voor aanvullend beleid, die zijn geagendeerd voor de kabinetsformatie 1998. De SER en de VROM-raad staan in zijn algemeenheid positief tegenover een groot deel van deze opties. In het kader van het regeerakkoord 1998 is aangegeven hoe omgegaan wordt met de opties uit het NMP3. De keuzen die in dit verband zijn gemaakt zijn mede gebaseerd op de adviezen van de SER en de VROM-raad. Het kabinet trekt op basis van de beide adviezen een aantal conclusies en reageert vervolgens in detail op de adviezen.

2.6 Naar een duurzamer ruimtelijk-economische structuur

Het Nederlandse kabinet stelde zich in de zogeheten missiebrief van 17 september 1996 en de voortgangsrapportage daarvan van 16 september 1997 ten doel de ruimtelijk-economische structuur van Nederland te versterken. De Minister van VROM is voornemens hierover advies te vragen van de Raad. Dit onderwerp is vanwege het belang dat de Raad eraan hechtte, reeds aangekondigd in het werkprogramma van de Raad voor 1997. Vooruitlopend op de adviesaanvraag heeft de Raad in het najaar van 1997 de voorbereiding ter hand genomen. Op 5 maart 1998 vroeg de Minister van VROM de Raad om advies. De Raad heeft in het kader van de adviesvoorbereiding twee essays laten schrijven die samen zijn uitgegeven als achtergrondstudie.

Op 4 juni 1998 bracht de Raad zijn advies uit aan de Minister van VROM. Vanwege het karakter van het onderwerp heeft de Raad het tegelijkertijd aangeboden aan haar ambtgenoten van Economische Zaken, van Verkeer en Waterstaat en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Het advies kent de volgende hoofdlijn.

De plannen van het kabinet voor investeringen in de versterking van de ruimtelijk-economische structuur (de zogenoemde ICES-miljarden) moeten de omvorming naar een duurzame economie beter ondersteunen. De distributie blijft belangrijk, maar daarnaast moet onze economie zich nog sterker richten op kennis en hoogwaardige dienstverlening. Kennis- en dienstverlenende bedrijven, die zich voornamelijk vestigen in stedelijke gebieden, maken het ook beter mogelijk de sociale problemen van de grote steden aan te pakken. Er ontbreekt een eenduidig ruimtelijk beleidskader voor de lange termijn, waarbinnen de voorstellen voor de versterking kunnen worden geplaatst.

Voor een goede bereikbaarheid in Nederland legt de Raad - meer dan het kabinet - de nadruk op een beleidspakket bestaande uit: capaciteitsbenutting en technologische vernieuwing van het verkeerssysteem en een grotere verschuiving van autogebruik naar milieuvriendelijker vervoerswijzen. Voor dat laatste is een breder plan voor het openbaar vervoer (met light rail) en de fiets nodig. Alleen wanneer zo'n beleidspakket echt onvoldoende is, is volgens de Raad het zeer selectief verruimen van het hoofdwegennet aanvaardbaar. Verruimingen mogen alleen, zolang echt 'slimme' snelwegen met voertuiggeleiding nog niet mogelijk zijn. Elektronische systemen zijn een stap op weg naar zulke slimme wegen. Invoering van rekeningrijden is gewenst.

Mainports als Rotterdam en Schiphol moeten moderne brainports worden. Alleen dan kan Nederland ook in de toekomst zijn bestaande voordeel voor internationale distributie handhaven. Ook hier is het optimaal benutten van de capaciteit de eerste prioriteit. Bij het aantrekken van vervoersstromen binnen Europa moet goed rekening worden gehouden met de milieukosten. Bij investeringen moet meer dan tot nu toe het geval is, gebruik gemaakt worden van het zogenoemde profijtbeginsel. Dit geldt zeker voor de mainports die gewoon als bedrijven hun eigen investeringen en hun eigen verbindingen moeten financieren.

Nederland heeft vele oude steden met een aangenaam verblijfsklimaat. Dit biedt kansen voor economische vernieuwing van het stedelijk gebied. Het gaat dan om kennisintensieve activiteiten, zakelijke en persoonlijke dienstverlening en vrijetijdsbesteding (toerisme, sport, cultuur en winkelen). Het kabinet moet meer doen voor de steden, vooral in de sfeer van arbeidsmarktbeleid, onderwijs en sociale infrastructuur. Ruimtelijke investeringen in de stad in bijvoorbeeld monumenten en een goede bereikbaarheid zijn daarbij aanvullend.

Voor kennis en (beroeps)onderwijs is volgens de Raad een ambitieuzer investeringsprogramma nodig dan het kabinet aangeeft. Het moet nog meer gaan om kennis gericht op oplossingen op de lange termijn. Onderzoek naar vernieuwende technieken, bijvoorbeeld ondergrondse transportsystemen, is van belang, maar deze technieken moeten in de periode tot 2010 ook daadwerkelijk worden uitgevoerd.

Publiek-private-samenwerking, dus samenwerking tussen overheid en marktpartijen, biedt grote voordelen. In zijn advies doet de Raad vernieuwende voorstellen voor die samenwerking zoals het invoeren van een concessiestelsel bij nieuwe infrastructuur, het invoeren van een participatiemaatschappij stedelijke vernieuwing en het invoeren van een beleggingsfonds voor bedrijfsruimte voor het midden- en kleinbedrijf.

Ten slotte adviseert de Raad het Groene Poldermodel ook toe te passen op het vraagstuk van de ruimtelijke investeringen. Dit kan bijdragen aan een snellere besluitvorming over projecten. De samenhang tussen ruimtelijke investeringen is eveneens belangrijk. Een centrale regie is hierbij onontbeerlijk.

De werkgroep uit de Raad voor dit advies bestond uit mr. P.G.A. Noordanus (voorzitter), drs. P.J.C.M. van den Berg, mr.drs. L.C. Brinkman, prof.dr. R. van Engelsdorp Gastelaars, prof.dr. W.A. Hafkamp en mw. prof.dr.ir. I.S. Sariyildiz. Deze werkgroep wordt bijgestaan door een projectgroep uit het secretariaat, bestaande uit ir. A.J.F. de Vries (projectleider), drs. J.L. ten Broek, mw. J. Crince en drs. P.A. van Driel.

Op 19 november 1998 zond de Minister van VROM, mede namens zijn ambtgenoten van EZ, V&W en LNV, de kabinetsreactie op het advies, uitgaande van het regeerakkoord van het nieuwe kabinet.

2.7 Transitie naar een koolstofarme energiehuishouding

Hoewel dit adviesonderwerp niet voorzien was in het werkprogramma 1998, vroeg op 28 mei 1998 de Minister van VROM de Raad om advies ten behoeve van de Uitvoeringsnota klimaatbeleid en daarbij het Optiedocument voor emissiereductie van broeikasgassen te betrekken. Op 6 oktober 1998 heeft de Raad een workshop Klimaatbeleid georganiseerd ten behoeve van de voorbereiding van het advies. Op 9 november 1998 bood de (nieuwe) Minister van VROM dit Optiedocument aan de Raad aan en verzocht hij de Raad in het advies tevens in te gaan op de resultaten van de vierde Conferentie der Partijen in het Klimaatverdrag te Buenos Aires. Ook verzocht de Minister de Raad leiding te geven aan een debat over het Optiedocument en het advies van de Raad.

Mede in het kader van de voorbereiding van dit advies had de Raad in het voorjaar van 1998 vijf onderzoekers gevraagd de mogelijkheden voor een systeem van verhandelbare CO₂-emissierechten te verkennen en daarover een workshop te organiseren. De resultaten van dit onderzoek en van de workshop zijn opgenomen in een achtergrondstudie van de Raad (zie ook paragraaf 2.5).

Voor het advies heeft de Raad - conform het verzoek van de Minister van VROM - de Algemene Energieraad (AER), de Raad voor het Milieu- en Natuuronderzoek (RMNO), de

Raad voor verkeer en waterstaat (RVW) en de Raad voor het Landelijk Gebied (RLG) bereid gevonden om bij te dragen aan het advies. De AER heeft op 15 juli 1998 eigenstandig een advies over de implementatie van het Kyoto-protocol uitgebracht, waarvan de Raad gebruik heeft gemaakt. De RMNO heeft een inventarisatie gemaakt van de behoefte aan beleidsondersteunend onderzoek. De RVW en de RLG hebben beide vanuit hun eigen invalshoek een standpunt over het klimaatbeleid geformuleerd. De reacties van deze vier adviesraden zijn als bijlagen opgenomen in het advies van de VROM-raad. De Raad bracht op 23 december 1998 zijn advies uit aan de Minister van VROM met de volgende hoofdlijn.

De geïndustrialiseerde landen moeten de uitstoot van broeikasgassen, zoals CO₂, uiteindelijk met 80% verminderen. De Uitvoeringsnota Klimaatbeleid die minister Pronk dit voorjaar uitbrengt, zal structurele stappen naar een fundamenteel andere energiehuishouding moeten zetten. Deze moeten prioriteit krijgen boven incidentele successen. Deze lange termijn aanpak wordt gekenmerkt door het benutten van het zelfsturend vermogen van de economie. De ontwikkeling van zowel een systeem van verhandelbare emissierechten in het binnenland als internationaal is hiervan een onderdeel.

In de EU is overeengekomen dat in 2010 de uitstoot van broeikasgassen in Nederland 6% lager moet liggen dan in 1990. Met het huidige beleid lukt dat niet, aangezien door de economische groei in feite een forse stijging optreedt. De Uitvoeringsnota Klimaatbeleid, die dit voorjaar naar de Kamer gaat, moet aangeven hoe deze ombuiging wordt gehaald. ECN en RIVM hebben mogelijkheden in kaart gebracht gericht op minder uitstoot in 2010 in het zogenoemde Optiedocument. De VROM-raad vindt dat deze inventarisatie onvoldoende gericht is op de ingrijpende verandering van de opwekking en het gebruik van energie, die uiteindelijk nodig is.

De vraag is welke maatregelen moeten worden ontwikkeld. De inzet van duurzame energie, efficiëntere energieopwekking en industriële productie, energiezuinigere gebouwen en auto's zijn allemaal nodig, maar samen nog niet genoeg. Daarnaast zijn er goede mogelijkheden om van andere broeikasgassen dan CO₂ minder uit te stoten. Afvang en opslag van CO₂ zijn ook nodig. Dat lijkt symptoombestrijding, maar als die worden gecombineerd met waterstoftechnologie, passen ze uitstekend in de noodzakelijk verandering van de energiehuishouding.

6% minder uitstoot in 2010 is pas een eerste stap. Om verder te komen in de richting van 80% zijn fundamentele veranderingen nodig, zodat bij productie en gebruik van energie veel minder CO₂ vrijkomt. De kosten van deze veranderingen zullen sterk oplopen. Klimaatbeleid dat het onderste uit de kan wil halen, zal de markt in staat moeten stellen te kiezen voor het ontwikkelen en inzetten van de meest efficiënte innovaties zowel binnen Nederland als internationaal. Dat kan omdat het voor het broeikas effect niet uitmaakt in welke landen of in welke bedrijfstakken de uitstoot vermindert. Er moet nu reeds fors geïnvesteerd worden in dergelijk langetermijnopties.

Tot dusver hebben vooral de mogelijkheden in ontwikkelingslanden en Midden- en Oost-Europa de meeste aandacht getrokken. Maar ook binnen de Europese Unie zijn de kostenverschillen groot. Nederland moet daar gebruik van maken omdat dit armslag geeft om tijdig nieuwe technologie beschikbaar te maken.

Vernieuwing van het instrumentarium is de sleutel om het klimaatbeleid in de toekomst betaalbaar te houden. Het verhogen van de regulerende energiebelasting (REB) en uitbreiding daarvan tot grootverbruikers is een mogelijkheid. De opbrengst moet worden teruggesluisd, maar omdat deze geldstroom via de overheid loopt, is de verdeling ervan onzeker. De VROM-raad vindt daarom dat de mogelijkheid van verhandelbare CO₂-emissierechten nu moet worden onderzocht. Bedrijven hebben dan een soort vergunning om een bepaalde hoeveelheid van dit broeikasgas uit te stoten. Maar ze zijn vrij een deel van die ruimte te verkopen of juist extra ruimte van andere bedrijven bij te kopen. De Raad vindt dat snel moet worden gestart met een binnenlands systeem voor de zogenoemde 'sheltered' sectoren, zodat er tijdig voldoende ervaring mee is opgedaan. Het kost immers veel tijd voordat dit nieuwe instrument voldoende effect heeft op de CO₂-uitstoot.

De Nederlandse specialisatie op exportgerichte energie-intensieve bedrijven is vanuit mondiaal perspectief geen enkel probleem. Maar deze bedrijven moeten wel voldoende maatregelen nemen, want ze stoten veel CO₂ uit en innovatie in deze bedrijven zou veel effect hebben. Deze bedrijven kunnen echter de kosten niet doorberekenen zolang hun concurrenten geen vergelijkbare maatregelen hebben getroffen. Daarom worden deze bedrijven nu ook enigszins uit de wind gehouden. De exportgerichte bedrijven kunnen alleen onder voorwaarden aan een heffing of emissiehandel meedoen (internationale heffing of internationale emissiehandel, dan wel voldoende goedkope mogelijkheden in het buitenland). Omdat deze sectoren zo belangrijk voor het klimaatbeleid zijn, is vooral voor hen internationale coördinatie van het klimaatbeleid in de EU (en de OESO) hard nodig. Tot die tijd moet het bestaande beleid voor deze bedrijven worden voortgezet, maar de overheid moet zich zeer inspannen zo snel mogelijk deze voorwaarden te vervullen.

Daarmee zijn de kernelementen voor de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid: lange termijn, internationaal perspectief, innovatie, kosteneffectieve maatregelen, flexibiliteit en betrokkenheid van de energie-intensieve bedrijven. Deze elementen kunnen alleen tot stand worden gebracht door een heffing of liever nog door verhandelbare emissierechten, uiteindelijk op internationaal niveau.

De werkgroep uit de Raad voor dit advies bestond uit drs. T.J. Wams (voorzitter), mr.drs. L.C. Brinkman, mw. mr. M. Daalmeijer, ir. J.J. de Graeff, prof.dr.ir. J. van der Schaar, prof.dr. W.C. Turkenburg, met als extern lid dr.ir. B. Metz (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu). Deze werkgroep werd bijgestaan door een projectgroep uit het secretariaat, bestaande uit drs. R.C.H. Flipphi (projectleider), mw. J. Crinck-van der Tol, drs. P.A. van Driel, drs. D.H. van Dijk, ir. J.J.H. Egberts en ir. A.J.F. de Vries.

De reactie van de Minister van VROM wordt verwacht in 1999.

3. Adviezen in voorbereiding

In 1998 is begonnen met de voorbereiding van adviezen uit het werkprogramma 1999. De volgende adviezen zullen in 1999 worden uitgebracht.

Leefomgevingsbalans

Op 26 november 1998 vroeg de Minister van VROM de Raad op hoofdlijnen te adviseren over een aantal bestuurlijke aspecten van de Leefomgevingsbalans, een door VROM voorgesteld instrument dat, passend in het nieuwe integrale beleid, op integratieve wijze inzicht geeft in ontwikkelingen in de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De Minister vraagt het advies van de Raad op drie punten:

- het nut van een dergelijk instrument voor het verder integreren van de verschillende onderdelen van het leefomgevingsbeleid;
- de wijze waarop bij de verdere ontwikkeling van de Leefomgevingsbalans omgegaan zou kunnen worden met het vraagstuk van aggregatie;
- de wijze waarop VROM het proces van verdere ontwikkeling zou moeten aanpakken, om het draagvlak voor deze benadering te vergroten.

De werkgroep uit de Raad voor dit advies bestaat uit prof.dr. W.A. Hafkamp (projectleider), prof.ir. N.D. van Egmond en prof.dr. W.C. Turkenburg. Deze werkgroep wordt bijgestaan door een projectgroep uit het secretariaat, bestaande uit ir. A.J.F. de Vries (projectleider), drs. P.A. van Driel en mw. mr. I.P. Sievers.

Visie op de stad

In zijn advies van 5 juni 1997 over de Ontwerpnota Stedelijke Vernieuwing heeft de Raad reeds aangegeven zijn visie op de toekomst van de stad verder te willen uitwerken en zich daarbij ook internationaal te willen oriënteren. In het werkprogramma 1998 is het onderwerp Visie op de stad opgenomen als een meerjarig thema. In de brief met de adviesaanvraagvoornemens voor 1999 wordt melding gemaakt van een tweede adviesaanvraag in 1999. In afwachting van een adviesaanvraag is de Raad maart 1998 begonnen met de voorbereiding van een eerste advies, waarin hij een algemene visie op de stad zal ontwikkelen en daarnaast meer in het bijzonder ingaan op de verhouding tussen de fysieke en de sociale problematiek van de stad.

In het kader van de opstelling van dit advies heeft de werkgroep uit de Raad in oktober, november en december 1998 vier expert-meetings georganiseerd teneinde deskundigen te raadplegen op de volgende terreinen: de fysieke opgave van de stad, de economische opgave van de stad, de sociale opgave van de stad en de ontwerp-opgave van de stad.

De werkgroep uit de Raad voor dit advies bestaat uit mw. M.C. Meindertsma (voorzitter), prof.dr. W.G.J. Duyvendak, mr. P.G.A. Noordanus. Deze werkgroep wordt bijgestaan door een projectgroep uit het secretariaat, bestaande uit dr. V.J.M. Smit (projectleider), mw. D.H.H. Dreesens, mw.ir. M.H. van der Elst-Ran, drs. H.T. Hofstra en ir. H. Kieft.

Wonen

In de adviesaanvraag Nederland 2030/Woonverkenningen van 27 juni 1997 heeft de voormalige Minister van VROM aangekondigd dat de Raad in 1998 een uitgebreidere adviesaanvraag over de Woonverkenningen tegemoet kon zien. Op 10 december 1998 heeft de Staatssecretaris van VROM de Raad een adviesaanvraag ter zake gezonden. Hij kondigt hierin de kabinetsnota Wonen in de 21 eeuw aan voor medio 2000. Hij verzoekt de Raad aan het begin van het beleidsontwikkelingsproces zijn visie te geven op de onderwerpen die in de nota aan de orde dienen te komen. Als vragen geeft hij aan:

- Wat is, gelet op de maatschappelijke ontwikkelingen, in de toekomst de (inhoudelijke) legitimatie van het overheidsbeleid met betrekking tot het wonen?
- Wat betekent dit voor de afbakening van het beleidsterrein? In hoeverre is sprake van overlap of integratie met andere beleidsterreinen?
- Is de ordening van het volkshuisvestingsveld nog wel toegesneden op de maatschappelijke ontwikkelingen met betrekking tot het wonen, en zo nee, welke majeure wijzigingen zouden daarin moeten worden aangebracht?

In afwachting van de adviesaanvraag heeft de Raad in oktober 1998 een aanvang gemaakt met de voorbereiding van het advies.

De werkgroep uit de Raad voor dit advies bestaat uit prof.dr. J. van der Schaar (voorzitter), prof.dr. W.J. Duyvendak, prof.dr. R. van Engelsdorp Gastelaars, ir. J.J. de Graeff, mw. prof.mr. de Jong, mw. M.C. Meindertsma en mw. mr. L.M. Wolfs-Kokkeler. Deze werkgroep wordt bijgestaan door een projectgroep uit het secretariaat, bestaande uit dr. V.J.M. Smit (projectleider), mr. J. Bruggeman (tot 1 januari 1999), mw. mr. C. Cockram (vanaf 1 januari 1999), mw. M.J.J. van der Laan en mw. mr. I.P. Sievers.

Strategie Landelijke Gebieden

In het werkprogramma 1998 heeft de Raad aangegeven dit onderwerp van groot belang te achten. In de brief van de Minister van VROM over de adviesaanvraagvoornemens voor 1999 wordt opgemerkt dat de Raad medio 1998 zal worden gevraagd om - parallel aan de ontwikkeling van een Strategische Visie Landelijk Gebied door het Ministerie van VROM - een advies uit te brengen over een nader te bepalen inhoudelijk thema. In deze brief wordt opgemerkt dat het onderwerp van groot belang wordt geacht voor de komende jaren en derhalve is te beschouwen als een meerjarig thema. In juli 1998 is de Raad - in afwachting van een adviesaanvraag - begonnen met de voorbereiding van een eerste advies. De adviesaanvraag wordt in 1999 verwacht.

De werkgroep uit de Raad voor dit advies bestaat uit mw. prof.mr. J. de Jong (voorzitter), prof.dr. R. Engelsdorp Gastelaars, ir. J.J. de Graeff, mw. ir. F.M.J. Houben en drs. T.J. Wams. Deze werkgroep wordt bijgestaan door een projectgroep uit het secretariaat, bestaande uit ir. P.W.F. Petrus (projectleider), mw. J. Crince, drs. D.H. van Dijk, ir. J.J.H. Egberts en ir. A.J.F. de Vries.

Verkeer en vervoer

De Raad zal in 1999 om advies worden gevraagd over het vraagstuk van mobiliteit en infrastructuur, naar aanleiding van de Perspectievennota Verkeer en Vervoer, die zal worden uitgebracht ter voorbereiding van het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan. In afwachting van de adviesaanvraag is de Raad in december 1998 begonnen met de voorbereiding van een advies.

De werkgroep uit de Raad voor dit advies bestaat uit prof.dr. W.A. Hafkamp (voorzitter), mw. M.M. van den Brink, mw. prof.dr.ir. I.S. Sariyildiz, prof.dr.ir. J. van der Schaar, drs. T.J. Wams en mw. mr. L.M. Wolfs-Kokkeler; als extern deskundige neemt deel aan de beraadslagingen prof.ir. F. le Clercq. Deze werkgroep wordt bijgestaan door een projectgroep uit het secretariaat, bestaande uit drs. P.A. van Driel (projectleider), mw. J. Crince, mw. drs. M.P. Hoogbergen en mw. M.A.C.C. Oomen.

Ecologische voetafdruk

In het werkprogramma 1998 heeft de Raad aangegeven het internationale milieubeleid te beschouwen als een belangrijk thema. De Minister van VROM heeft in zijn brief over de adviesaanvraagvoornemens voor 1999 aangegeven dat de Raad om advies zal worden gevraagd over het internationale milieubeleid, meer specifiek de eventuele vertaling van de ont koppeling tussen economische activiteit en milieubelasting naar het mondiale kader. Op

23 december 1998 heeft de Minister van VROM conform dit voornemen de Raad gevraagd het advies over mondiaal milieubeleid te richten op de zogeheten "ecologische voetafdruk". De Raad zal in 1999 beginnen met de voorbereiding van dit advies.

Europees milieubeleid

In het werkprogramma 1998 heeft de Raad aangegeven het internationale milieubeleid te beschouwen als een belangrijk thema. De Minister van VROM heeft in zijn brief over de adviesaanvraagvoornemens voor 1999 aangegeven dat de Raad om advies zal worden gevraagd over het Europese milieubeleid, meer specifiek over de vraag hoe Nederland zich moet opstellen ten aanzien van de ontwikkeling van het Europees milieubeleid in een groter wordende Europese Unie. Op 23 december 1998 heeft de Minister van VROM conform dit voornemen de Raad gevraagd het advies over Europees milieubeleid te richten op de vraag naar verschillende snelheden in Europa. De Raad zal in 1999 beginnen met de voorbereiding van dit advies.

4. Internationale activiteiten

Ook in 1998 is de samenwerking met buitenlandse adviesraden op het terrein van het milieubeleid voortgezet door kennis en ervaringen uit te wisselen over de aanpak van milieuvraagstukken. Deze samenwerking is er zowel op gericht de advisering aan hun eigen nationale overheid te verbeteren als advisering aan de Europese Commissie tot stand te brengen.

Acht raden uit vijf landen hebben samen het initiatief genomen de samenwerking te laten ondersteunen vanuit een focal point, voor de eerste twee jaar gehuisvest bij English Nature. Sinds 1 april 1999 is het focal point gehuisvest bij de Duitse Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (RSU). De taak van dit focal point is om kennis te makelen. Daartoe is onder meer een zogenaamde website op Internet ingericht. Op het functioneren van het focal point wordt toegezien door een stuurgroep waarin namens de Nederlandse raden zitting heeft mw. M.M. van den Brink (VROM-raad). Inmiddels dragen twaalf raden uit zeven landen financieel bij aan het focal point. Een gemeenschappelijke website bij het focal point verschaft dynamisch inzicht in de werkzaamheden van de aangesloten raden. Hierdoor kunnen de betrokken raden over en weer bijdragen aan de advisering. Zo heeft de VROM-raad de RSU bijgestaan bij het opstellen van een advies over de liberalisering van de energiemarkt.

De Europese natuur- en milieuraden komen jaarlijks in conferentie bijeen om de onderlinge samenwerking te versterken en een thema van gemeenschappelijk belang te bespreken. In 1995 (Reading) en 1996 (Stockholm) was het thema Landbouw en duurzaam landgebruik in Europa. De bijdragen tijdens deze conferentie zijn in boekvorm uitgegeven.¹ Op 24 en 25 oktober 1997 is de vijfde conferentie voor Europese natuur- en milieuraden gehouden met als onderwerp 'zelfregulering'. Van 17 tot en met 19 september 1998 is de zesde conferentie gehouden in Tuusula (nabij Helsinki) in Finland, met als thema 'beleidsintegratie' (met inbegrip van implementatie en handhaving). De conferentie is georganiseerd door de Finse Raad voor Milieu en Natuurlijke Hulpbronnen. De conferentie is bijgewoond door in totaal zestig mensen. Achttien raden uit veertien landen maakten hun opwachting: Nederland, Oostenrijk, Frankrijk, Finland, Duitsland, Engeland, Denemarken, Portugal, België, Ierland, Hongarije, Schotland, Wales en Zweden. Daarnaast waren vertegenwoordigers aanwezig van zes ministeries uit vijf landen: Litouwen, Finland, Denemarken, Estland en Spanje. Tot slot waren vertegenwoordigd het Europees Centrum voor Natuurbescherming, de Europese Commissie (DGXI), het Europees Milieubureau en het Harvard University Committee on the Environment. Tijdens de conferentie zijn workshops gehouden over landbouw, bosbouw, toerisme en transport.

De conferentie leidde tot de conclusie dat voor integratie van milieubelangen in de beleidsontwikkeling verbetering van de milieusituatie een hoofddoel moet zijn bij voorbereiding en implementatie van beleid, naast sociale en economische ontwikkeling. Duurzame ontwikkeling kan alleen bereikt worden als milieu-, sociale en economische behoeften geheel geïntegreerd zijn. Horizontale integratie (integratie binnen en tussen sectoren, of coördinatie tussen actoren op hetzelfde beleidsniveau) is essentieel, evenals verticale integratie (coördinatie tussen verschillende overheidslagen). Bij de ontwikkeling van een integratiestrategie voor de Europese Unie moet men rekening houden met algemene principes van integratie en daaropvolgende implementatie.

¹ Barron, E.M. & I. Nielsen (eds.), *Agriculture and Sustainable Land Use in Europe*, Kluwer Law International, The Hague, 1998.

Hierbij zijn de volgende kernelementen te noemen voor het Europese, nationale, regionale en lokale niveau. Ten eerste: ontwikkeling van sectorspecifieke integratiestrategieën en actieplannen met inbegrip van vaststelling van samenwerkingmechanismen, vergroting van bewustzijn en begrip, ontwikkeling van economische en fiscale initiatieven. Het is belangrijk om passende financiële prikkels te ontwikkelen en instrumenten te versterken om aan te moedigen tot integratie en implementatie. Passende combinaties van financiële prikkels moeten ontworpen worden om goede milieupraktijken te belonen (en slechte te bestraffen). Instrumenten moeten versterkt worden om communicatie te bevorderen en om duidelijke methoden en doelen vast te stellen teneinde duurzaamheid te bereiken, die vereist dat wordt voldaan aan milieucriteria als voorwaarde voor ontvangst van subsidies. Het tweede kernelement is onderzoek van institutionele besluitvormingsstructuren om effectieve integratie veilig te stellen. Het derde: instelling van milieudoorlichtingssystemen binnen sectoren, die de "best practice" identificeren (en belonen). Het vierde tot slot is, voor elke sector helder definiëren van indicatoren en doelen die gekoppeld zijn aan duurzame ontwikkeling. Middellange-termijndoelen moeten gesteld worden als realistische mijlpalen die leiden tot integratie en duurzaamheid op milieugebied.

De integratie op milieugebied moet zo vroeg mogelijk in de ontwikkeling van beleid, plannen en programma's plaatsvinden. Aan de reikwijdte van de milieu-effectrapportage moet het integratiepotentieel worden toegevoegd. Duidelijke methoden moeten worden vastgesteld om te bepalen hoe men vordert richting sectorale integratie gericht op duurzaamheid. De verantwoordelijkheden van alle departementen en ministeries moeten duidelijk vastgesteld worden als basis voor ontwerp en uitvoering van geïntegreerd beleid. Hechte samenwerking is nodig tussen ministeries (financiën, landbouw, gezondheid, werkgelegenheid en milieu) en binnen de landbouw tussen consumenten, boeren, milieumensen en adviesraden. Een exclusief sectorale benadering moet echter vermeden worden. De benadering moet gericht zijn op integratie binnen sectoren en overkoepeling tussen sectoren.

De zevende conferentie zal gehouden worden van 9 tot en met 11 september 1999 in Boedapest, met als thema Uitbreiding van de Europese Unie en Europees milieubeleid.

5 Financiële verantwoording

De VROM-raad heeft een eigen begrotingsartikel: 01.13, onderverdeeld in drie onderdelen.

Financieel overzicht 1998

Artikel 01.13 ² (bedragen x f 1000) -	Verplichtingen		Uitgaven	
	Begroting 1998	Realisatie	Begroting 1998	Realisatie
01.01 Ambtelijk personeel	2.677	2.416	2.677	2.416
01.02 Overige personele uitgaven	103	776	103	776
01.06 Algemene materiële uitgaven	1.367	644	1.367	663
Totaal	4.147	3.836	4.147	3.855

Toelichting

In het algemeen geldt dat de in 1997 - dus het eerste jaar van de Raad - opgestelde begroting nog niet goed op financiële ervaring met de nieuwe Raad gebaseerd kon worden. Dit verklaart een aantal verschillen.

Posten personeel

De realisatie van de post 'ambtelijk personeel' is lager dan de raming. Dit wordt veroorzaakt doordat oorspronkelijk ook de honorering van de voorzitter en de raadsleden geraamd werd op dit artikelonderdeel, terwijl het zuiverder was deze uit de post 'overige personele uitgaven' te betalen. Daarvoor heeft tijdens het jaar tussen deze twee posten een overheveling plaatsgevonden. Verder is de begroting van de post 'overige personele uitgaven' overschreden, doordat wegens langdurige ziekte van medewerkers van het secretariaat uitzendkrachten ingeschakeld moesten worden.

Algemene materiële uitgaven

De realisatie is lager dan de raming. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat ten behoeve van de hogere overige personele uitgaven een overheveling vanuit 'algemene materiële uitgaven' heeft plaatsgevonden.

Verder zijn de kosten (f 250.000,-) voor inwinning van externe expertise lager uitgevallen dan geraamd (f 500.000,-), doordat enkele studies vertraging opliepen en opdrachtnemers hun rekening niet op tijd voor ultimo 1998 indienden, ondanks verzoeken dat wel te doen. Ook zijn de uitgaven voor onder andere reiskosten en opleiding lager uitgevallen dan geraamd.

² Bron: Accountantsrapport CS begrotingsjaar 1998

BIJLAGE 1: Samenstelling van Raad en secretariaat

Samenstelling van de Raad

dr.ir. Th. Quené, voorzitter

mw. M.M. van den Brink, burgemeester Gemeente Uitgeest, lid van het Comité van de Regio's in Europa

mr.drs. L.C. Brinkman, voorzitter Algemeen Verbond Bouwbedrijf (AVBB)

mw. mr. M. Daalmeijer, plv. Officier van Justitie voor milieu- en fraudezaken

prof.dr. W.G.J. Duyvendak, bijzonder hoogleraar Wetenschappelijke grondslagen van het Opbouwwerk, Erasmus Universiteit Rotterdam

prof.dr. R. van Engelsdorp Gastelaars, hoogleraar Sociale Geografie, Universiteit van Amsterdam

ir. J.J. de Graeff, dijkgraaf Hoogheemraadschap van Schieland

prof.dr. W.A. Hafkamp, hoogleraar Milieukunde, Erasmus Universiteit Rotterdam

mw. ir. F.M.J. Houben, directeur Mecanoo Architecten

mw. prof.mr. J. de Jong, hoogleraar Onroerend-goedrecht, Technische Universiteit Delft

mw. M.C. Meindertsma, beleidsadviseur stedelijke ontwikkeling bij adviesbureau SFB vastgoed

mr. P.G.A. Noordanus, wethouder ruimtelijke ordening, stadsvernieuwing en volkshuisvesting, Gemeente Den Haag

mw. prof.dr.ir. I.S. Sariyildiz, hoogleraar Technisch ontwerp en informatica, Technische Universiteit Delft

prof.dr.ir. J. van der Schaar, buitengewoon hoogleraar Volkshuisvesting, Universiteit van Amsterdam

prof.dr. W.C. Turkenburg, hoogleraar Natuurwetenschap en Samenleving, Universiteit Utrecht

drs. T.J. Wams, algemeen directeur Milieudefensie

mw. mr. L.M. Wolfs-Kokkeler, algemeen directeur Ballast Nedam Projectontwikkeling

Waarnemers

drs. P.J.C.M. van den Berg, onderdirecteur Centraal Planbureau

prof.ir. N.D. van Egmond, directeur Milieu Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)

drs. Th.H. Roes, adjunct-directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

Algemeen secretaris

drs. W.A. Haeser

Medewerkers secretariaat (per 31 december 1998)

mw. T.H. van Asperen-Vogelenzang, secretaresse

mw. A.M.H. Bruines, secretaresse

W. van Tuijl, administratief medewerker

mw. A.C. van der Zwan-van der Kramer, secretaresse

mw. J.M.C. Zijlstra, secretaresse (tijdelijk)

drs. J.L. ten Broek, senior beleidsmedewerker

mr. J. Bruggeman, procesmanager

mw. J. Crince-van der Tol, projectassistente

drs. D.H. van Dijk, senior beleidsmedewerker

mw. D.H.H. Dreesens, starter
drs. P.A. van Driel, senior beleidsmedewerker
ir. J.J.H. Egberts, senior beleidsmedewerker
mw. ir. M.H. van der Elst-Ran, senior beleidsmedewerker
drs. R.C.H. Flipphi, senior beleidsmedewerker
mw. drs. M.P. Hoogbergen, beleidsmedewerker
ir. H. Kieft, procesmanager
mw. M.J.J. van der Laan, projectassistente
mw. E.M. Madeira-de Oliveira, bureaumanager
mw. M.A.C.C. Oomen-Baken, senior beleidsmedewerker
ir. P.W.F. Petrus, senior beleidsmedewerker
A.J.D. van Rooijen, medewerker automatisering en informatievoorziening
dr. V.J.M. Smit, senior beleidsmedewerker
mw. mr. I.P. Sievers, senior beleidsmedewerker
ir. A.J.F. de Vries, plv. algemeen secretaris/procesmanager

In de loop van 1998 hebben het secretariaat verlaten:
mw. drs. K.I. Beilschmidt, tijdelijk beleidsmedewerker
mw. G.J. Reeves-Tuitert, bureaumanager

BIJLAGE 2: LIJST VAN PUBLICATIES VAN DE RAAD

Adviezen:

Achtergrondstudies:.....

Colofon

Jaarverslag 1998

Overname van teksten is uitsluitend toegestaan onder bronvermelding.

Vormgeving

Drupsteen + Straathof, Den Haag

Drukwerk

Smiet Offset bv, Den Haag

ISBN: