Jaarverslag 2001 van de VROM-raad

februari 2002

INHOUD

1 TAAK EN WERKWIJZE VAN DE VROM-RAAD 5

1.1 Taak van de raad 5

1.2 Werkwijze 5

1.3 Werkprogramma 2001 6

1.4 Het werkprogramma in de praktijk 6

1.5 Adviesaanvraag uit de Kamer 6

1.6 Samenwerking met andere raden 7

1.7 Samenwerking met het departement 7

1.8 Het jaar 2001 in vogelvlucht 7

1.9 Wijzigingen in de samenstelling van de raad 9

2 UITGEBRACHTE ADVIEZEN 10

2.1 Ontwerpen aan Nederland 10

2.2 Verscheidenheid en samenhang; stedelijke ontwikkeling als meervoudige opgave 11

2.3 Kwaliteit in ontwikkeling 14

2.4 Kwaliteit in ontwikkeling: uitwerking stedelijke netwerken, contouren en instrumenten 18

2.5 Denklijnen voor het Noorden en overig Nederland 21

2.6 Waar een wil is, is een weg 24

2.7 Grotestedenbeleid, verbouwen en voortgaan 28

2.8 Plannen met visie 30

2.9 Aandachtspunten voor de 'Nationale strategie voor duurzame ontwikkeling' 32

3 ADVIEZEN IN VOORBEREIDING 34

3.1 Milieu en economie 34

3.2 Veiligheid 34

3.3 Water 35

3.4 Multicultureel bouwen 36

4 INTERNATIONALE ACTIVITEITEN 38

5 FINANCIËLE VERANTWOORDING 39

BIJLAGE 1 SAMENSTELLING RAAD EN SECRETARIAAT 40

BIJLAGE 2 PUBLICATIES VAN DE RAAD (PER 31 DECEMBER 2001) 42

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'. In 2001 heeft de raad veel aandacht besteed aan adviezen met betrekking tot de drie door het ministerie van VROM uitgebrachte beleidsnota's over Ruimtelijke Ordening, Wonen en Milieu. 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 Werkwijze

De raad tracht 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. De raad streeft naar het uitbrengen van sectoroverstijgende, niet-verkokerde adviezen. De raad streeft er tevens naar de verbanden tussen de adviesonderwerpen goed in het oog te houden. Dat geldt uiteraard voor de adviezen binnen een beleidsveld, maar ook daartussen. Voorbeelden zijn de relatie tussen het advies 'Verscheidenheid en samenhang: stedelijke ontwikkeling als meervoudige opgave' dat aansluit op het eerder uitgebrachte advies 'Stad en wijk: verschillen maken kwaliteit' en de relatie tussen 'Denklijnen naar het Noorden' en 'Sterk en mooi platteland' voor wat betreft de ruimtelijke ontwikkeling in Noord-Nederland.

De raad legt de nadruk op 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 is de raad voorstander van 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 van gedachten te wisselen. 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.

De raad streeft naar een flexibel en meerjarig programma, waarbij de wensen van de Minister omtrent de aan te pakken onderwerpen en het tijdstip van advisering het uitgangspunt zijn. Daarnaast wordt getracht zo veel mogelijk aan te sluiten bij de bestuurlijke agenda: er is ook ruimte gelaten voor onderwerpen die niet zijn voorzien, noch door de bewindslieden noch door de raad. Dat kunnen onderwerpen zijn van specifieke aard, bijvoorbeeld snelle adviezen van een beperkte omvang of een nadere uitwerking van een onderdeel uit een eerder uitgebracht advies. Met de uitvoering van zijn adviesprogramma operationaliseert de raad zijn ambitie, in een vroeg stadium bij te dragen aan de beleidsvorming, liever dan te adviseren over door het Kabinet uitgebrachte beleidsnota's.

Bij de voorbereiding van de adviezen volgt de raad in het kort de volgende werkwijze. Op voorstel van de voorzitter wijst de raad uit zijn midden een 'trekker' aan. Deze stelt in samenspraak met de

voorzitter een korte terreinverkenning op en samen overleggen zij met de top van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over de vast te stellen adviesaanvraag. Ter opstelling van het advies wordt een werkgroep uit de raad samengesteld die een startnotitie opstelt. Hierover voert de raad een eerste debat. Startnotitie en debat vormen uitgangspunt voor de werkzaamheden van de werkgroep, die culmineren in de vaststelling van het advies door de raad en de aanbieding aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en eventueel andere bewindspersonen, gevolgd door bredere verspreiding. De werkgroep wordt ondersteund door een projectgroep uit het secretariaat.

1.3 Werkprogramma 2001

Op 12 juli 2000 zond de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de 'adviesvoornemens 2001' naar de raad. Uiteindelijk telde het werkprogramma voor 2001 zeven adviesonderwerpen.

- Beginakkoord
- PKB deel 1 Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening
- Vierde Nationale Milieubeleidsplan
- Investeren in kwaliteit
- Milieu en economie
- Ruimte voor water
- P.M. Woononderwerp

Op 29 augustus 2000 heeft de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer het werkprogramma 2001 vastgesteld.

1.4 Het werkprogramma in de praktijk

In de praktijk is het werkprogramma op een aantal punten niet gevolgd. Het 'Beginakkoord' is een intern stuk gebleven. 'Investeren in kwaliteit' en 'ruimte voor water' zullen in 2002 afgerond worden. Bovendien zijn er diverse extra adviesaanvragen geweest die hieronder aan de orde komen.

1.5 Adviesaanvraag uit de Kamer

De Kaderwet kent aan de Kamers der Staten-Generaal de mogelijkheid toe om rechtstreeks adviesverzoeken in te dienen. Daarvan is in 2001 voor het eerst in de geschiedenis van de VROM-raad gebruik gemaakt.
Naar aanleiding van de Nota Wonen stelde mevrouw Kortram (Partij van de Arbeid) dat hoewel in deze nota de mens centraal staat, de nota een beleidsvisie op wonen in een multiculturele samenleving en de culturele betekenis van het bouwen mist. Nu een nieuwe visie op woonwensen is gevormd, waarbij de mens centraal staat, wordt een nieuwe aanpak vereist. Daartoe heeft de Tweede Kamer een adviesaanvraag ingediend bij de VROM-raad. Dit advies zal begin 2002 uitgebracht worden.

1.6 Samenwerking met andere raden

Gelet op de optredende raakvlakken is er sinds 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. Dit overleg heeft ook in 2001 enkele malen plaatsgevonden.

In 2001 is er op verschillende manieren samengewerkt met de diverse andere adviesraden.

Samen met de Raad voor verkeer en waterstaat is het advies 'Denklijnen voor het Noorden en overig Nederland; Advies over een snelle verbinding tussen het Noorden en de Randstad' uitgebracht. Het is de eerste keer in de geschiedenis van de VROM-raad dat er echt een gezamenlijk advies is uitgebracht.

Ook is er een radenconferentie geweest over de Nationale Strategie Duurzame Ontwikkeling. Aan deze conferentie hebben in totaal 10 raden meegewerkt. De organisatie en verslaglegging was in handen van de VROM-raad.

Op 10 januari 2001 heeft de Minister voor Grote steden- en integratiebeleid advies gevraagd over het grotestedenbeleid. De minister heeft de adviesaanvraag doen uitgaan naar een viertal raden te weten: de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling en de VROM-raad. Bij de beantwoording van de vragen van de minister heeft afstemming plaatsgevonden tussen de raden. Ook zijn de adviezen gezamenlijk aan minister Van Boxtel aangeboden.

1.7 Samenwerking met het departement

De samenwerking met het departement is over de gehele breedte geïntensiveerd. Ten behoeve van het werkprogramma voor 2002 is uitgebreid overleg gevoerd met de verschillende beleidsafdelingen. Ook is er regelmatig overleg met de ambtelijke en politieke top van het departement.
De formele afhandeling van adviesaanvragen en de schriftelijke reactie op de adviezen door het departement laat soms te wensen over. Afgesproken is dat in het vervolg de adviesaanvraag niet per se op schrift hoeft te staan. Het departement zal wel altijd zorgen voor een schriftelijke reactie op de adviezen van de raad.

1.8 Het jaar 2001 in vogelvlucht

Op 1 januari 2001 is de tweede periode van de VROM-raad gestart. Als voorzitter is benoemd de heer mr. P.G.A. Noordanus. Naast de zittende leden zijn tevens benoemd als nieuw raadslid: mevrouw H.M.C. Dwarshuis-van de Beek, mevrouw drs. A.M.J. Rijckenberg, de heer ir. D. Sijmons en de heer prof.dr. P. Tordoir.

In 2001 heeft de raad acht adviezen uitgebracht.

- Ontwerpen aan Nederland, Architectuurbeleid 2001-2004 (briefadvies)
- Verscheidenheid en samenhang: stedelijke ontwikkeling als meervoudige opgave; Visie op de Stad 2
- Kwaliteit in ontwikkeling; Interimadvies over de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening
- Denklijnen voor het Noorden en overig Nederland; Advies over een snelle verbinding tussen het Noorden en de Randstad (samen met de Raad voor verkeer en waterstaat)

- Waar een wil is, is een weg. Advies over het NMP4
- Kwaliteit in ontwikkeling: uitwerking stedelijke netwerken, contouren en instrumenten; Vervolgadvies over de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening
- Grotestedenbeleid, voortzetten en verbouwen; Advies over grotestedenbeleid
- Plannen met visie; Advies over het Voorontwerp Fundamentele Herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening

Voorts heeft de raad samen met een negental andere adviesraden een werkconferentie georganiseerd over de Nationale strategie voor duurzame ontwikkeling. Het verslag van deze conferentie getiteld: Aandachtspunten voor de 'Nationale strategie voor duurzame ontwikkeling' is aan de bewindslieden aangeboden en gepubliceerd.

Ook zijn er twee achtergrondstudies uitgebracht.
- Duurzame stedelijke ontwikkeling
- NMP4 onder de loep

In 2001 is de raad 11 maal plenair bijeengekomen. In deze vergaderingen zijn de uitgebrachte en nog in voorbereiding zijnde adviezen in verschillende stadia van voorbereiding besproken. In dat verband hebben ook enkele presentaties door niet-raadsleden, zoals de projectleider van de Vijfde Nota, plaatsgevonden. Op 10 mei heeft de minister de raadsvergadering bezocht voor een discussie over de Vijfde Nota en het NMP4. Voor de voorbereiding van de adviezen zijn werkgroepen uit de raad in 2001 in totaal ruim 35 maal bijeengekomen.

Voorts heeft de raad, evenals in voorgaande jaren ook in 2001 diverse bijzondere bijeenkomsten belegd. In het kader van de voorbereiding van het advies ‘Grotestedenbeleid, voortzetten en verbouwen' heeft de raad op 21 juni een rondetafelgesprek georganiseerd. In het kader van de NSDO heeft er een radenconferentie plaatsgevonden. Ten behoeve van het in 2002 uit te brengen advies over de waterproblematiek zijn er vier rondetafelgesprekken georganiseerd. Dit is gebeurd op vier relevante locaties: Groene Hart, Dommeldal, Groningen Meerstad en Waalsprong. Ook is er een gesprek gearrangeerd met de deskundigen die een essay ten behoeve van het adviestraject NMP4 hebben geschreven. In december heeft er in samenwerking met het NIROV een congres plaatsgehad waarbij de aanwezigen de kans hadden input te leveren voor het advies over Multicultureel Bouwen.

De raad heeft in 2001, evenals in voorgaande jaren, diverse studies laten verrichten. In het kader van het advies over NMP4 is voor wat betreft zeven grote milieuproblemen het NMP4 door deskundigen onder de loep genomen. Ten behoeve van het vervolgadvies over de Vijfde Nota is aan vier deskundigen gevraagd een essay te schrijven waarmee meer helderheid komt over de gewenste verhouding tussen stedelijke en landelijke bestemmingen alsmede over de instrumenten die nodig zijn om deze verhouding te bewerkstelligen. Voor het advies over Multicultureel bouwen is onderzoek gedaan naar de activiteiten op het gebied van multicultureel bouwen in de verschillende gemeenten, de succes- en faalfactoren bij deze projecten en een nadere inkadering van het begrip multicultureel bouwen.

Op de website van de VROM-raad(www.vromraad.nl) staan alle adviezen die de raad heeft uitgebracht, ook staat er informatie over de raadsleden en de medewerkers van het secretariaat. Deze website, die vanaf eind 1998 operationeel is, wordt goed bezocht.

Op 28 juni is de raad op excursie geweest naar Brabant. De raadsleden zijn op bezoek geweest bij de gemeente Eindhoven om te zien wat daar gebeurt op het gebied van stedelijke ontwikkeling.

Ook is er een bezoek gebracht aan de provincie Noord-Brabant in het kader van herstructurering van het landelijk gebied.

In september is het secretariaat verhuisd naar een tijdelijke behuizing in de Zürichtoren in Den Haag.

1.9 Wijzigingen in de samenstelling van de raad

Bij de aanvang van de nieuwe raadsperiode op 1 januari 2001 is de samenstelling van de VROM-raad gewijzigd. De voorzitter is afgetreden en ook vier leden van de raad hebben eind 2000 hun functie neergelegd en zijn vervangen door vier nieuwe leden. Met ingang van 1 januari 2001 is de voorzitter van de raad *mr. P.G.A. Noordanus*. Nieuwe leden zijn:
mevrouw H.M.C. Dwarshuis-van de Beek, wethouder ruimtelijke ordening en volkshuisvesting te Leidschendam-Voorburg en voorzitter van de VNG-commissie ruimtelijke ordening;
mevrouw drs. A.M.J. Rijckenberg, adviseur ruimtelijke ordening en stedelijke ontwikkeling en lid van de Raad voor verkeer en waterstaat;
de heer ir. D. Sijmons, directeur van H+N+S Landschapsarchitecten en
de heer prof.dr. P. Tordoir, directeur beleidsadvisering bij de Kamer van Koophandel te Amsterdam en bijzonder hoogleraar Economische Geografie en Economische Planologie aan de Universiteit van Amsterdam.

2 Uitgebrachte adviezen

2.1 Ontwerpen aan Nederland

Op 5 oktober 2000 werd de nota 'Ontwerpen aan Nederland - Architectuurbeleid 2001-2004' uitgebracht door de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Op 14 februari 2001 heeft de VROM-raad over deze nota een kort ongevraagd advies uitgebracht aan de ondertekenaars van de nota en aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

De raad ondersteunt het voorgestelde architectuurbeleid dat de burger meer bij de architectuur wil betrekken en de rol van het ontwerp bij grote ruimtelijke projecten wil versterken.

De raad blikt in zijn advies allereerst terug op het architectuurbeleid in de jaren negentig van de vorige eeuw en stelt met voldoening vast dat de nota 'Ontwerpen aan Nederland' meer uitvoeringsgericht is dan voorgaande nota's.

Vervolgens gaat de raad in op *voorwaarden* waaronder de in de nota voorgestelde grote projecten kunnen worden verwezenlijkt. De raad hecht groot belang aan het welslagen van deze projecten die indringend interfereren met de actuele beleidsvoornemens van het kabinet, met name op het gebied van de ruimtelijke ordening en het wonen. Zes van de negen uitverkoren projecten liggen direct op het terrein van het ruimtelijk beleid en het project 'individueel opdrachtgeverschap' heeft betrekking op het beleid voor het wonen en op aspecten van het grondbeleid.

De raad adviseert om de aangekondigde grote projecten de *indicatieve planvormingsprocedure* te laten doorlopen, die de raad in zijn advies over de herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening ('Het instrument geslepen') heeft aangereikt. Die procedure biedt optimale voorwaarden voor visievorming en discussie over het ontwerp alvorens juridisch bindende beslissingen worden genomen.

De raad vraagt verder aandacht voor een goede afstemming tussen de nota 'Ontwerpen aan Nederland' en *de nota Belvedere*. De Belvederegebieden en de Nederlandse cultuurlandschappen in brede zin staan grote ingrepen te wachten. De raad adviseert om een experiment te starten met *landschapsintendanten* die initiatiefnemers in het landelijk gebied in een vroeg stadium met raad en daad kunnen ondersteunen in hun ruimtelijke beslissingen. Zo kunnen voorgenomen grote projecten in het landelijk gebied worden ingepast met behoud van het mooie cultuurlandschap,

De raad adviseert om de Rijksbouwmeester korte *ontwerpeffectrapportages* te laten opstellen voor grote infrastructuurprojecten, die voor het parlement in beeld kunnen brengen wat de ruimtelijke consequenties zullen zijn van mogelijke projecten.

De raad is van mening dat het *ontwerpen op een hoog schaalniveau* een apart métier is. Ontwerpen op dit niveau moet een strategisch karakter hebben en zal met specifieke middelen, vaak langs indirecte weg zijn doel moeten bereiken. De raad pleit voor een verdere ontwikkeling

van het métier voor het regionale ontwerp en ondersteunt het plan de campagne in de Architectuurnota op dit punt.
De raad maakt enkele concrete opmerkingen over de projecten 'Deltametropool', 'Zuiderzeelijn', 'Openbare ruimte in revisie' en 'Een eigen huis'.
De grote ontwerpopgaven spelen zich af in de overgangsgebieden tussen stad en land. Daarom adviseert de raad om een aantal (suburbane) stad-landzones en balansgebieden (Vijfde nota over de ruimtelijke ordening) toe te voegen aan de lijst van grote projecten in de nota 'Ontwerpen aan Nederland'.

Vanuit de raad was ir. D. Sijmons bij het project betrokken, vanuit het secretariaat van de VROM-raad was dat ir. P.W.F. Petrus.

2.2 Verscheidenheid en samenhang; stedelijke ontwikkeling als meervoudige opgave

In april 1999 bracht de raad het advies 'Stad en wijk; verschillen maken kwaliteit' uit. De raad zette daarin een visie op de stad uiteen, waarbij hij nog niet inging op de ecologische opgave. In zijn reactie van 15 mei 2000 op genoemd advies vroeg de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de raad om alsnog de ecologische opgave uit te werken en daarbij tevens in te gaan op de oorzaken van het feit dat de thema's zorgvuldig ruimtegebruik, duurzaamheid en kwaliteit van de openbare ruimte naar de indruk van de minister onvoldoende geïntegreerd zijn in het stedelijk vernieuwingsbeleid.

Op 12 april 2001 is het advies aangeboden aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer met de bijbehorende achtergrondstudie 'Duurzame stedelijke ontwikkeling'.

In het kader van de voorbereiding van het advies is door een deskundige van buiten de raad een essay geschreven over de factoren die het gebrek aan pluriformiteit in stedelijk beleid kunnen verklaren.

Het thema zorgvuldig ruimtegebruik neemt de raad in zijn advies als uitgangspunt. In de visie van de raad is er sprake van stedelijke ontwikkeling, inrichting en herstructurering als de gemaakte beleidskeuzen het resultaat zijn van een grondige, samenhangende afweging tussen de opgaven voor de ruimtelijke ordening die de raad eerder heeft geformuleerd, te weten: economische doelmatigheid, sociale rechtvaardigheid, culturele identiteit en ecologische duurzaamheid. Hij ziet daarbij het concept stedelijk netwerk als planningsconcept dat kan helpen de verstedelijkingsdruk in goede banen te leiden.

Er zijn twee redenen om de ecologische opgave voor de stad onder de loep te nemen: in de eerste plaats vormt de stad een cumulatie van milieuproblemen, maar in de tweede plaats biedt de concentratie van activiteiten in de stad ook kansen om de gemiddelde milieubelasting per inwoner te reduceren. Nu er geen afzonderlijke milieudoelstellingen voor de stad zijn geformuleerd, moeten deze worden afgeleid uit generieke nationale en internationale doelen, rekening houdend met het karakter van de stad als verzamelplaats van veel activiteiten op een klein oppervlak. Als algemeen richtsnoer kan gelden dat de milieuprestaties van de stad verregaand verbeterd moeten worden.

Er zijn op dit punt al vele inspanningen in gang gezet (Lokale Agenda 21, (Meerjarenontwikkelingsprogramma's, integrerende ontwerp- en besluitvormingsmethoden op lokaal niveau) die

naar de verwachting van de raad meer vruchten kunnen afwerpen als hieraan meer tijd wordt gegund. Dat neemt niet weg dat er nog aanzienlijke tekortkomingen zijn voor wat betreft de doorwerking van milieubeleid in het beleid van stedelijke ontwikkeling en herstructurering. Daarvoor zijn vele verklaringen aan te voeren, zoals het feit dat milieu nog een relatief nieuw beleidsterrein is en dat ontwerpers om verschillende redenen niet altijd goed uit de voeten kunnen met milieurandvoorwaarden. In de praktijk doet zich een groot aantal knelpunten voor, onder meer als gevolg van onduidelijkheid in rijksbeleid en regelgeving, financiële knelpunten, onvoldoende betrokkenheid van relevante aktoren bij milieuproblemen en onduidelijkheid over de taakverdeling. Voor de oplossing van deze problemen is in alle geledingen van de overheid een bereidheid noodzakelijk om de belemmerende werking van competentieverhoudingen te beperken en actief en ambitieus samen te werken. Daartoe acht de raad heldere gemeentelijke visies op ecologische duurzaamheid onmisbaar.
Niet voor alle gesignaleerde knelpunten zijn eenduidige oplossingen voorhanden. Beleidsmakers zien zich geconfronteerd met dilemma's bij het doorvoeren van milieumaatregelen omdat de oplossingen soms strijdig zijn met doelstellingen in andere beleidsvelden buiten het milieubeleid, en soms ook voor het ene milieuprobleem een gunstig, maar voor het andere milieuprobleem een ongunstig effect hebben. Een voorbeeld daarvan is het generiek nastreven van verdichting en inbreiding (compacte stad). De raad is voorstander van het bewust plannen in variabele dichtheden: compact waar dit meerwaarde biedt, elders minder compact.

Drie dimensies zijn bepalend voor de milieuprestatie van de stad: de milieukwaliteit (technische aspecten), de ruimtelijke inpassing (het inspelen op omstandigheden ter plaatse) en de proceskwaliteit (inrichting van de besluitvorming en het meenemen van gebruiksaspecten bij het ontwerp). In de sfeer van het proces ziet de raad als belangrijke oplossingen onder meer het eerder betrekken van de milieuafdelingen in plannings- en ontwerpprocessen en het zodanig inrichten van ontwerpprocessen dat het milieuaspect hierin tot zijn recht kan komen. Daarnaast kan meer flexibiliteit in de normen (onderhandelbaar maken), mits voldaan wordt aan basismilieukwaliteitseisen, bijdragen aan het verkleinen van de kloof tussen milieuafdelingen en ontwerpers. Dat laatste maakt het ook beter mogelijk om aan te sluiten bij de specifieke eigenschappen van de locatie (oplossingen in de sfeer van de ruimtelijke inpassing) en bij te dragen aan verscheidenheid. Het model van de twee netwerken (verkeers- en waternetwerk) kan daarbij behulpzaam zijn. In de sfeer van milieutechnische oplossingen is het vooral van belang de gewenste situatie te realiseren met zo min mogelijk fysiek ingrijpen. Daarnaast is het van belang dat de overheid ten eerste de toepassing van reeds beschikbare technologie en ten tweede de ontwikkeling van nieuwe technologie stimuleert. Gezien de voortgaande ontwikkelingen op dit terrein zijn flexibiliteit en ruimte voor experimenten essentieel.

Gegeven de ecologische opgave voor de stad zoals die uit het voorafgaande naar voren komt, dient bezien te worden hoe deze gecombineerd moet worden met de economische, de sociale en de culturele opgave, met als resultaat zorgvuldig ruimtegebruik. Daartoe dienen de verschillende opgaven afzonderlijk helder in beeld te worden gebracht en vervolgens in een grondig afwegingsproces ten opzichte van elkaar geoptimaliseerd te worden. De raad spreekt in dit verband liever van samenhang dan van integratie, omdat essentieel is dat de afweging van mogelijk tegenstrijdige doelen inzichtelijk wordt gemaakt. Daarbij kunnen, binnen de randvoorwaarde van het respecteren van een bepaalde basiskwaliteit per opgave, verschillende accenten worden gelegd met als resultaat verscheidenheid. Daartoe dient de afweging op het juiste schaalniveau plaats te vinden: regionaal om de vorming van gespecialiseerde stedelijke centra te stimuleren en binnen het stedelijk netwerk om ongewenste concurrentie tussen de knooppunten in het netwerk tegen te gaan. Op niveau van wijken en stadsdelen gaat het er niet zozeer om dat overal dezelfde woningdifferentiatie qua prijssteling wordt nagestreefd (zie advies Stad en Wijk), maar dat verscheidenheid aan woonmilieus gecreëerd wordt. Daarbij is ook van belang om op welgekozen locaties

functiemenging tot stand te brengen. Op alle niveaus is meer aandacht voor de openbare ruimte, zowel in de ontwerp- als in de gebruiks- en beheerfase, gewenst.

Een samenhangende afweging tussen de opgaven kan een aanleiding zijn voor differentiatie in het tempo van de stedelijke herstructurering. Onder meer dient een goede inschatting gemaakt te worden van het zelfregenererend vermogen van wijken alvorens tot grootschalige ingrepen wordt besloten.

De samenhangende afweging van de opgaven die de raad voorstaat, dient gemaakt te worden in het kader van het gemeentelijk en het regionaal structuurplan. Al eerder pleitte de raad, in het advies 'Het instrument geslepen' voor een wettelijke verplichting tot het opstellen van deze visievormende plannen. De rol van het Rijk ziet de raad daarbij vooral als stimulerend en voorwaardenstellend, vooral als subsidieverstrekker. Toetsing of de beschikbaar gestelde gelden op zinvolle wijze zijn besteed, dient plaats te vinden in openbare rapporten, op te stellen door onafhankelijke visitatiecommissies. Doel van de toetsing moet zijn dat gemeenten op hun eigen wijze invulling geven aan de stedelijke herstructurering. De gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor de samenhangende afweging, waar nodig in onderlinge samenwerking. Waar dit tot onvoldoende resultaat leidt, is in de huidige bestuurlijke structuur een rol voor de provincie weggelegd. Marktpartijen vormen een factor van groot belang. Echter, overheden dienen te bewaken dat het effect van 'bouwen voor de markt' strookt met wat collectief wenselijk wordt geacht en behouden de verantwoordelijkheid voor het bereiken van de publieke doelen. De betrokkenheid van *burgers* is nu op papier veelal wel gewaarborgd doordat overal interactieve beleidsprocessen worden gevolgd. Echter, om hier voldoende inhoud aan te geven, is een actieve strategie van de overheid vereist.

De raad komt in zijn advies tot de volgende aanbevelingen.

Versterk de gemeentelijke visie op ecologische duurzaamheid, sociale rechtvaardigheid, economische doelmatigheid en culturele identiteit. Weeg, om te komen tot zorgvuldig ruimtegebruik en tot integratie van de ecologische opgave, elk van deze visies zorgvuldig tegen elkaar af in een (verplicht) gemeentelijk structuurplan. Houd daarbij ook rekening met de milieu-implicaties van de locatiekeuze.

Laat, conform het concept 'stedelijk netwerk' bebouwing aansluiten bij dan wel plaatsvinden binnen bestaand centrumstedelijk gebied, knooppunten binnen het netwerk of in elk geval binnen het netwerkgebied (voorkeursvolgorde). Plan daarbij bebouwing bewust in variabele dichtheden: compact bouwen overal waar dit meerwaarde biedt, elders ook verdunning toepassen.

Bevorder dat gemeentelijke visies op ecologische duurzaamheid voldoende ruimte bieden voor flexibiliteit en voor experimenten, zodat technologische ontwikkelingen gericht op ecologische verbeteringen maximaal benut kunnen worden. Bevorder daarnaast dat deze prioriteit geven aan kosteneffectieve en inpasbare maatregelen, zodat de ecologische opgave beter een plaats kan krijgen in de stedelijke herstructurering.

Stimuleer samenhangend ontwerpen: de ontwerpopgave is het vormgeven aan en optimaliseren van de ecologische, de sociale, de economische en de culturele opgave in samenhang met elkaar. Ontwerpers moeten daarbij alle fasen in de levensduur van gebouwen een rol laten spelen, eventueel in weerwil van marktoverwegingen en fixatie van ontwerpers op gebruik.

Ga voortvarend door met de stedelijke herstructurering, maar laat dit niet ten koste gaan van de zorgvuldigheid. Wees alert op de risico's van verdringing, uniformiteit en te snel besluiten tot

substitutie terwijl behoud (bijvoorbeeld door renovatie) nog een zinvolle optie is. Dit laatste kan het geval zijn wanneer gezien de karakteristieken van de locatie in kwestie een proces van zelfregeneratie op gang kan komen.

Stimuleer denken in termen van complementariteit in plaats van imitatie. Stem de planning van regiovoorzieningen zo veel mogelijk van onderaf op elkaar af.

Geef de openbare ruimte de aandacht die zij verdient, zowel in de ontwerp- als in de beheerfase en maak de beoogde gebruikers mede verantwoordelijk voor het beheer. Hou rekening met de verschillende functies en gebruikers, de verschillen in mobiliteit en verschillende tijdroosters, zodat meervoudig gebruik mogelijk wordt.

Stuur op een zorgvuldige afweging tussen de opgaven, om te beginnen op decentraal niveau. Schrijf niet de methode voor (middelvoorschriften), maar stel randvoorwaarden waaraan het afwegingsproces moet voldoen (doelvoorschriften). Organiseer dat de woonconsument kan sturen op alle relevante aspecten van het wonen, bijvoorbeeld door middel van het geven van informatie over een woonkostensom, die alle lasten van de woning in beeld brengt.

Laat de prestaties van gemeenten toetsen door onafhankelijke visitatiecommissies. Doel van deze toetsing moet zijn om te bevorderen dat gemeenten op hun eigen wijze invulling geven aan de opgave van de stedelijke herstructurering. Dit (leer)proces dient zodanig te worden ingericht dat de kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen in samenhang besproken en beoordeeld kunnen worden.

De werkgroep uit de raad, die het advies heeft voorbereid, was samengesteld uit mw. M.C. Meindertsma (voorzitter), prof.dr. R. van Engelsdorp Gastelaars, mw. prof.ir. F.M.J. Houben (tot en met december 2000), prof.dr. W.C. Turkenburg en drs. T.J. Wams. Als externe deskundige is prof.ir. C.A.J. Duijvestein aan de werkgroep toegevoegd.
De bij dit advies betrokken medewerkers van het secretariaat waren: ir. H. Kieft (projectleider tot 15 februari 2000), ir. P. Meurs (Urban Fabric, projectleider tot 1 oktober 2000), mw. mr. I.P. Sievers (projectleider vanaf 1 oktober 2000), mw. ir. M.H. van der Elst-Ran, drs. R.C.H. Flipphi en mw. J. Crince-van der Tol.

Op 23 augustus heeft er een gesprek plaatsgevonden met staatssecretaris Remkes.

2.3 Kwaliteit in ontwikkeling

Op 15 december 2000 heeft het kabinet PKB deel 1 van de Nota ‘Ruimte maken, ruimte delen, de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening vastgesteld. Bij brief van 20 maart 2001 heeft de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de raad gevraagd advies uit te brengen over dit PKB deel 1. In de adviesaanvraag vraagt de minister, na een korte kenschets van de Vijfde Nota, in de eerste plaats de zienswijze van de raad over de inhoudelijke kern van de Vijfde Nota. In de tweede plaats verzoekt hij de raad zijn zienswijze te geven over de sturingsfilosofie in de Vijfde Nota en te adviseren op welke wijze de uitvoeringsstrategie - planologisch en juridisch, financieel en bestuurlijk - kan worden uitgewerkt en versterkt. In de derde plaats verzoekt hij de raad te adviseren over de wijze waarop de doorwerking van de Vijfde Nota in het beleid van de ruimtelijk relevante actoren kan worden versterkt.
Naast een algemeen antwoord op voorgaande vragen verzoekt de minister in het advies in het bijzonder aandacht te geven aan: de kwaliteit van stad en land en de uitwerking van de

contourenbenadering; stedelijke netwerken als organiserend principe; water als organiserend principe.

De raad heeft ervoor gekozen dit advies het karakter van een tweetrapsraket te geven. In het beknopte interimadvies wordt alvast op hoofdlijnen geadviseerd. Ook wordt er een aantal punten geagendeerd, omdat de raad van mening is dat die vroegtijdig in de PKB-fase tussen de delen 1 en 3 de aandacht verdienen. In het vervolgadvies wordt op een aantal onderwerpen nader ingegaan.

Het Interimadvies 'Kwaliteit in ontwikkeling' is op 20 april 2001 aangeboden aan de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

De hoofdlijn van het advies is dat de VROM-raad de bedoelingen van de Minister zoals het het behoud van open ruimten, contrasten en landschap, zeer waardeert, maar niet gelooft dat dat bereikt zal worden met de instrumenten die de Minister in de Vijfde Nota voorstelt. Contouren trekken is niet voldoende. Ze moeten onderdeel zijn van een actief beleid om in groen voor natuur en recreatie te investeren en voor het beheer van groen te betalen.
Voor de stedelijke gebieden voert de Minister stedelijke netwerken in. De raad vindt dat deze nog te weinig voorstellen. Er is een grote dynamiek in de maatschappij met economische en sociale problemen die met de stedelijke netwerken moeten worden opgelost. Daarom vragen, naast de ecologische en culturele waarden van de Nota, de economische en sociale doelstellingen meer aandacht in de regeringsbeslissing over de Nota.

Er bestaat bij de Raad grote waardering voor de inzet van de Minister ten behoeve van de Nota en voor zijn doelen, zoals behoud van open ruimten en contrasten en van de diversiteit en de identiteit van het landschap. De keuze voor kwaliteit wordt onderschreven. Als het op concrete strategieën aankomt, krijgen vooral de culturele en ecologische waarden uitwerking. Deze benadering past bij een groeiende weerstand in de maatschappij tegen ingrepen in de leefomgeving en verlies van open ruimte. Deze benadering maakt echter de ruimtelijke ordening al gauw te defensief en geeft zich onvoldoende rekenschap van de dynamiek in de maatschappij.

Centrale waarden en doelstellingen van het ruimtelijk beleid
De criteria, strategieën en doelstellingen van de Nota zijn onvoldoende toegespitst en geëxpliciteerd om te bereiken wat het Rijk wil van andere publieke partijen en van private actoren. Het beperken van de PKB tot meetbare instrumenten betekent een ongewenste versmalling ten opzichte van de beleidsdoelstellingen.
De zeven criteria van de Vijfde Nota zijn goed verenigbaar met de vier criteria van de Raad. Aan de hand van deze vier criteria wordt in dit advies op het (inter)nationale en het regionale schaalniveau een aantal voorbeelden opgesomd van waarden, problemen en doelstellingen.
Voorgesteld wordt om met de normatieve planningsconcepten Deltametropool en stedelijk netwerk voor de Europese positionering van Nederland, respectievelijk de regionale sociale herverdeling, de doelstellingen ruimtelijk vorm te geven. Daarnaast zijn ook voor de overige delen van het land ruimtelijke ontwerpen nodig via landschapsvisies en een ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie.
Ten onrechte ontbreekt in de Nota een visie op de toekomst van de landbouw.
De Raad steunt de sterke aandacht voor water in de Vijfde Nota en water als één van de ordenende principes bij de ruimtelijke inrichting. Opvallend is dat de Nota zich daaraan zelf niet houdt in de zogenoemde lagenbenadering, althans in de beleidsformulering. Water zal dus in de Nota structurerender moeten zijn, juist met het oog op de zeer lange termijnen, waarvan bij water sprake is. Versnelling van de planvorming voor water is noodzakelijk, omdat de invulling van de ruimteclaim voor water achterloopt op andere ruimteclaims.

Deltametropool en stedelijk netwerk

Explicieter dan nu gebeurt in de Nota moet de verdere ontwikkeling van de Nederlandse Deltametropool tot thema worden gemaakt. Het gaat daarbij om het gezamenlijke niveau van de topvoorzieningen en om de Deltametropool als productiemilieu. Op de vier optieken van de Raad worden doelstellingen gegeven voor de Deltametropool.

Om de ontwikkeling te bewerkstelligen dienen de beleidslijnen *profileren*, *integreren* en *differentiëren* te worden gecombineerd. De Deltametropool moet worden versterkt en verduidelijkt ten opzichte van andere stedelijke regio's, en tot een wervende standplaats met goede internationale verbindingen worden gemaakt voor nieuwe topvoorzieningen. De mainports moeten binnen milieurandvoorwaarden vanuit de functionele relatie met de Deltametropool en als structuurbepalende elementen worden benaderd.

Voor integratie is het niet nodig of gewenst om de Deltametropool als één stedelijk netwerk te beschouwen. Een onderscheid binnen de Randstad in 2 à 4 stedelijke netwerken, namelijk de zuidflank en de noordflank, beide eventueel nogmaals onderverdeeld, is gewenst als ruimtelijk kader voor het dagelijkse bestaan van de ingezetenen.

Vervlechting wordt bereikt met ontwikkeling van een goed vervoerssysteem met een compleet pakket vervoerswijzen ter wille van een uitstekende onderlinge bereikbaarheid op productief niveau. Wat betreft het 'Rondje Randstad' moeten infrastructuur en verstedelijking geïntegreerd bezien worden. Naast inhoudelijke overwegingen moet de timing een rol spelen. Vooralsnog moet de volgorde zijn: eerst uitstekende hart-op-hartverbindingen alsmede voorgenomen stadsgewestelijke en regionale openbaar-vervoerlijnen realiseren, waarna, eventueel gefaseerd, een binnen- of buitenring aan de orde kan komen, gericht op nieuwe zware knopen en de belangrijkste bouwlocaties.

Het ontwikkelen van de Deltametropool vereist een coherente visie en aansprekend ontwerp over een zeer lange termijn, in ieder geval 2030 à 2040.

Met het begrip 'stedelijk netwerk' wordt het 'oude' stadsgewestconcept bruikbaar gemaakt voor meerdere stadsgewesten bij elkaar. Het begrip moet wel scherper worden beschreven als een ordeningsprincipe.

De zes onderscheiden nationale stedelijke netwerken verschillen aanzienlijk in schaal, maar meer nog in de urgentie van bovenstadsgewestelijke afstemmingsvraagstukken, ingrijpende ruimtelijke beleidskeuzes en omvangrijke investeringen. Het concept moet selectief worden toegepast. Op de vier optieken van de Raad worden doelstellingen gegeven voor het stedelijke netwerk. Ook bij de stedelijke netwerken gaat het om profileren, integreren en differentiëren, alsmede om een gedeelde visie met marktpartijen. Dit alles moet in een geïntegreerd ontwerp met zuinig ruimtegebruik voor het hele netwerk worden neergelegd.

Profileren betekent het versterken en verduidelijken van het eigene van het onderhavige stedelijke netwerk ten opzichte van andere stedelijke regio's en het uitbouwen van specifieke kwaliteiten.

Integratie van een stedelijk netwerk vereist de ontwikkeling van een adequaat regionaal vervoerssysteem passend bij de bevolkingsaantallen en bebouwingsdichtheden in de betreffende regio.

Differentiëren betekent herstructurering van stedelijke centra tot attractieve verblijfs- en vestigingsmilieus en van de stedelijke woon-werkmilieus, alsmede herverdeling van dure en goedkope woningen met regionale toegankelijkheid. Met name het investeringsgedrag van de overheid zal als hefboom moeten werken voor de investeringen door de marktsector en deze ruimtelijk richting moeten geven.

Contouren

Invoering van contouren kent kansen en risico's. Ze moeten worden ingebed in planningsconcepten als onderdeel van een actieve inrichtingsstrategie en een breder inrichtingsinstrumentarium en aangevuld worden met planning guidelines. Rode contouren vereisen een gedifferentieerde

toepassing gelet op de ruimtelijke verscheidenheid. Zij moeten met een lange zichttermijn worden getrokken. Of ze ruimer dan wel strakker moeten worden getrokken en korte of langere herzieningstermijnen moeten kennen, dient per situatie te worden besloten. Dit geldt zowel voor de rode als voor de groene contouren. De raad beveelt aan de opvangkernen buiten de groene contouren te houden en adviseert realistisch te zijn in de bepaling van de omvang van de groene contourgebieden. De contouren kunnen alleen een kwaliteitsbijdrage leveren en draagvlak hebben, als zij het resultaat zijn van visievorming gebaseerd op de kwaliteiten van het desbetreffende gebied. Daarvoor is wel vijf jaar nodig.

Sturingsfilosofie

De feitelijke investeringsbeslissingen in het programma bij de Nota zullen pas door het volgende kabinet worden genomen. Een gecoördineerde, rijksbrede inzet van middelen op bepaalde plekken waar dat vanuit het nationale ruimtelijke beleid noodzakelijk is, ontbreekt daardoor. 'Decentraal wat kan, centraal wat moet' is een goede benadering, maar soms niet erg consequent toegepast. Onder het beleid waarbij het Rijk verantwoordelijk is voor het eindresultaat, vallen de algemene beleidsformulering, algemene kwaliteitscriteria en de ruimtelijke hoofdstructuren. Deze laatste komen onvoldoende naar voren in de Nota en er zou ook centraler op gestuurd moeten worden.

Bij het stimuleringsbeleid moeten vooral premies worden gegeven voor samenwerking tussen lagere overheden. De primaire verantwoordelijkheid van de lagere overheden onverlet latend, moet het Rijk zelf ook een visie hebben en meer op de diverse concepten en op ontwerp sturen en een aandeel nemen. Er is meer grand design nodig en het Rijk moet medeverantwoordelijkheid nemen voor visievorming en ontwerp. Het Rijk moet een aandeel hebben in de beleidskeuzes en investeringen, bijvoorbeeld voor infrastructuur, en kan kwaliteitseisen inbouwen via subsidievoorwaarden en planning guidelines.

Een doorbraak in het debat over de bestuurlijke organisatie is niet in zicht. Een beleidslijn waarin het ruimtelijk beleid gestalte moet krijgen met de huidige bestuurlijke constellatie en waarin de samenwerking op het schaalniveau tussen gemeente en provincie en tussen provincie en Rijk geoptimaliseerd wordt, is echter onvoldoende vanwege schaal, vrijblijvendheid en het niet van de grond komen van geïntegreerde gebiedsgebonden strategieën. De Raad meent dat deze impasse niet mag voortbestaan. Waar mogelijk zal voorlopig de ruimtelijke opgave met bestaande samenwerkingsvormen moeten worden aangepakt. Bij coördinatie op een hoger schaalniveau dan de steden en de kaderwetgebieden is een selectieve aanpak onvermijdelijk. Investeringsvragen moeten qua schaal dus zo nauwkeurig mogelijk worden geadresseerd. Het is tijd voor een kwaliteitssprong in de onderlinge afstemming op het niveau van de Deltametropool en het Rijk moet daarvoor de voorwaarden scheppen. Juist bij ontwikkelingsplanologie is aandacht voor de relatie tussen overheid en de marktsector nodig.

Het in kaart brengen van de ruimteclaims is op zich een nuttige exercitie, maar het belang ervan mag niet overdreven worden. Het lokt uit tot majoreergedrag en is problematisch als handvat voor sturing. In de Vijfde Nota zou al een eerste afweging in de rivaliserende ruimteclaims gemaakt moeten worden.

De werkgroep uit de raad voor dit advies was samengesteld uit prof.dr. R. van Engelsdorp Gastelaars, mw. drs. A. Rijckenberg, prof.dr.ir. J. van der Schaar en ir. D. Sijmons. Deze werkgroep werd bijgestaan door een projectgroep uit het secretariaat bestaande uit ir. A.J.F. de Vries (projectleider), dr. V.J.M. Smit en mw. A.M.H. Bruines.

Op 10 mei heeft de minister de raad bezocht.

2.4 Kwaliteit in ontwikkeling: uitwerking stedelijke netwerken, contouren en instrumenten

In het interimadvies Kwaliteit in ontwikkeling werd al aangekondigd dat een aantal onderwerpen verder uitgewerkt zou worden in een vervolgadvies. Dit vervolgadvies heeft dus betrekking op dezelfde adviesaanvraag van de minister van 20 maart 2001.
Het is tevens een antwoord op de door de minister mondeling gestelde vragen naar aanleiding van het interimadvies. In de raadsvergadering van 10 mei 2001 heeft de minister met de raad over het Interimadvies en de toenmalige stand van zaken van de Vijfde Nota gesproken. Daarbij bleek dat de minister graag geadviseerd wilde worden over de noodzakelijke verduidelijking van de balansgebieden en over de zogenoemde boeggolf: de verworven rechten in ruimtelijke plannen die in strijd zijn met nieuw ruimtelijk rijksbeleid.

Voor dit advies heeft de raad externe expertise ingeschakeld in de vorm van een viertal essays die als bijlagen bij het advies zijn opgenomen. Op 25 oktober 2001 is het advies: 'Kwaliteit in ontwikkeling: uitwerking stedelijke netwerken, contouren en instrumenten' vervolgadvies over de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, uitgebracht.

Hoofdboodschap in dit advies is de aanbeveling dat de nationale stedelijk netwerken van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening alleen voldoende levensvatbaar zijn als ze echte bestuursorganen worden. Ze moeten verantwoordelijk zijn voor de planvorming en de uitvoering van die plannen in hun gebied. Daarvoor moeten ze dan ook de instrumenten en middelen hebben. Daarbij hoort in ieder geval een ruim pakket bevoegdheden inzake het grondbeleid. De provincies moeten voor het gebied buiten de nationale stedelijke netwerken over diezelfde instrumenten, middelen en bevoegdheden beschikken.

De raad is van mening dat de Vijfde Nota, ‘Ruimte maken, ruimte delen’, in veel opzichten een uitstekende analyse verschaft van de momenteel aan de orde zijnde ontwikkelingen in de ruimtelijke inrichting van dit land. Naarmate in de Nota echter meer wordt overgegaan tot ontwikkeling van beleidsdoelstellingen en -strategieën, verdwijnt deze breedheid van aanpak. Dit staat een adequaat functioneren van de Nota als ruimtelijk integratiekader in de weg. Een dergelijke aanpak biedt namelijk onvoldoende mogelijkheden voor het expliciteren van ruimtelijke ontwikkelingsstrategieën ter realisatie van economische en sociale doelstellingen rond thema’s als ‘de Randstad als Deltametropool’ of ‘het Stedelijke Vernieuwingsproces in en rond de grote en middelgrote steden in dit land’. In deze aanpak is evenmin plaats voor de doelstellingen en strategieën van andere ruimtelijk relevante departementen dan VROM. De raad betreurt deze inperkingen. Hij heeft in diverse adviezen gepleit voor een grotere samenhang in het rijksbeleid. De burger en ook andere overheden zijn minder gediend met een Nota met hoge kwaliteitsdoelstellingen, indien de uitvoering onzeker is en in ieder geval niet beoordeeld kan worden. De burger en andere overheden moeten weten waar zij aan toe zijn en hebben recht op een eenduidig rijksbeleid en op ‘boter bij de vis’, omdat zij anders wellicht hun eigen plannen ontwikkelen naar aanleiding van enkel een wensbeeld.

De raad staat voor zowel stad als land ontwikkelingsplanologie voor. Dat houdt niet alleen de stimulering van ruimtelijke transformatieprocessen in, maar in een goede balans - waar nodig - zeker ook bescherming van bestaande waarden. Er zal een continuüm moeten blijven tussen volledig behoud en gerichte ontwikkeling. Ontwikkelingsplanologie kan niet zonder kaders en concepten.

Inmiddels is duidelijk dat het planningsconcept 'nationaal stedelijk netwerk' de kans loopt op eenzelfde ontwikkeling als destijds het concept 'stedelijk knooppunt' in de Vierde Nota Ruimtelijke

Ordening, waardoor van het selectieve karakter van de status stedelijk knooppunt weinig is overgebleven. Scherpe criteria zijn noodzakelijk. Tegelijk kan de aandrang om aangewezen te worden als nationaal stedelijk netwerk enigszins verminderd worden, indien die aanwijzing geen volledige exclusiviteit betekent voor het in aanmerking komen voor rijksmiddelen.

Het stedelijke netwerk moet met zijn eigen planvorming en samenwerking de benodigde rijksmiddelen 'verdienen'. De *Wet bestuur in stedelijke regio's* moet de mogelijkheid bieden om bevoegdheden, regionale investeringsfondsen en uitvoeringsinstrumentarium uit diverse wettelijke regelingen van departementen (V&W, LNV, VROM, etcetera) aan deze netwerken op te hangen.

De raad adviseert voor het gehele landelijke gebied ontwikkelings- en beschermingsplanologie toe te passen. Daarmee duidt hij op een benadering zoals in het WRR-rapport 'Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek' en het voorgestelde beleid voor de Belvedèregebieden in plaats van een louter conserverende 'Heemschut'-aanpak. Het gaat dus eerder om voorbeelden stellen dan restricties opleggen. In het regionale ontwerp moeten groen/blauwe en rode initiatieven worden geïntegreerd.

De raad heeft zich nog eens duchtig over de contouren gebogen, mede vanwege de in de essays geïdentificeerde mogelijke bijwerkingen. Rode contouren achtte de raad in zijn Interimadvies alleen aanvaardbaar als resultaat van visievorming en ingebed in een bredere benadering. De raad heeft nog eens vastgesteld dat de toegevoegde waarde van de rode contouren beperkt is, maar hij handhaaft het standpunt dat hij over de rode contour heeft ingenomen in het Interimadvies, mede gezien de potentiële voordelen van de contouren. Daarmee wil hij niet voorbijgaan aan de opgemerkte mogelijke bijwerkingen en de eerder door de raad onderkende risico's. Juist vanwege deze mogelijke bijwerkingen en risico's moeten de rode contouren zeer precies gepositioneerd worden binnen het conglomeraat van beleidsinstrumenten. Daarom adviseert de raad de minister om, voorafgaand aan de generieke introductie van de rode contour, een 'beleidseffectenrapportage' uit te voeren en vergelijkend onderzoek te verrichten naar instrumenten, die het stimuleren van meervoudig en intensief ruimtegebruik combineren met het scheppen van voorwaarden voor ruimtelijke kwaliteit. Met deze 'beleidseffectenrapportage' en dit vergelijkend onderzoek moet dan een zorgvuldige 'fijnregeling' tot stand worden gebracht van alle instrumenten afzonderlijk en in hun onderlinge relatie en interactie.

De groene contour is door zijn aard (bescherming, defensief) en invulling een helder instrument en moet een bijdrage leveren aan de sanering van het grote aantal beschermingscategorieën in het landelijke gebied. Met de groene contouren brengen de overheden hun bijzondere verantwoordelijkheid tot uitdrukking voor de beschermings-, ontwikkelings- en inrichtingsvraagstukken in de desbetreffende gebieden. De groene contouren moeten wel ruimhartiger worden getrokken dan nu in de Nota wordt voorgesteld. Het kan niet zo zijn dat 80% van de waardevolle landschappen buiten de groene contour ligt. De oorspronkelijk beoogde lichtgroene-contourgebieden dienen in het algemeen aan de groene-contourgebieden te worden toegevoegd, echter met tegelijkertijd een nuancering van het daarvoor geldende beleid. Voorkomen moet worden dat grote delen van het landelijke gebied op slot gaan.

Met de toevoeging van de lichtgroene-contourgebieden aan de groene-contourgebieden wordt de onduidelijkheid van het beleid met betrekking tot de balansgebieden verminderd. In de overblijvende balansgebieden moeten ook waarden beschermd worden. Het betreft dan vooral lokaal of regionaal te beschermen waarden. Een vruchteloze dichotomie tussen groene-contourgebieden en balansgebieden moet worden vermeden.

De raad vindt dat er een één-op-één relatie moet liggen tussen de aan te wijzen nationale stedelijke netwerken en de regionale samenwerkingsgebieden aan te wijzen in de komende *Wet bestuur in stedelijke regio's*, de opvolger van de *Kaderwet bestuur in verandering*. De minister van VROM zal vanuit zijn coördinerende functie ten aanzien van de ruimtelijke opgaven actief de coördinerende rol van zijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op het punt van de bestuurlijke organisatie en van de interdepartementale coördinatie inhoudelijk moeten aanvullen. Zo meent de raad dat voorkomen moet worden, dat in de nieuwe *Wet bestuur in stedelijke regio's* zonder meer dezelfde gebieden worden aangewezen als in de *Kaderwet bestuur in verandering* is gebeurd. Bij de begrenzing van de samenwerkingsgebieden in de nieuwe *Wet bestuur in stedelijke regio's* zal rekening moeten worden gehouden met het uitdijende *daily urban system*, dat in het stedelijke netwerk zijn planningsconcept vindt. Het planningsconcept 'stedelijk netwerk' dient ook zoveel mogelijk geschikt te zijn om de regionale planningsopgaven van de diverse, ruimtelijk relevante beleidssectoren, zoals verkeer en vervoer en groen, op te vangen. Bij de begrenzing moeten de verschillen in de planningsopgave van de stedelijke netwerken bepalend zijn.

Samenwerkingsrecht moet op maat worden gemaakt per stedelijk netwerk, maar aan de te stichten planningsautoriteit van het netwerk moet wel een eenduidige competentie worden gegeven ten aanzien van: ontwerp in een verplichte regiovisie, een regionaal grondbeleid, een investeringsprogramma, allocatie van middelen en uitvoeringsinstrumentarium. De nieuwe *Wet bestuur in stedelijke regio's* moet deze basisvoorwaarden verankeren. De raad realiseert zich dat een dergelijke bewerktuiging van (het bestuur van) het nationale stedelijke netwerk gevolgen heeft voor de bestaande bestuurlijke organisatie, in casu de positie van de provincies. Het betekent iets voor de schaal en de bevoegdheden van de provincies. De raad meent ten aanzien van de bevoegdheden dat aan het bestuur van aangewezen samenwerkingsgebieden niet bij voorbaat dezelfde ruimtelijke-ordeningsbevoegdheden als aan provincies moeten worden toegekend, zoals gebeurt in het voorontwerp voor de herziening van de *Wet op de Ruimtelijke Ordening*. De raad meent dat de provincies een kaderstellende rol dienen te behouden ten opzichte van de besturen van de samenwerkingsgebieden om ruimtelijke samenhang te waarborgen.

Voor de planologische sturing is van belang in welke mate bestaande planologische rechten een belemmering kunnen vormen voor de realisering van nieuw beleid. De conclusie is dat deze 'boeggolf van het beleidsverleden' niet moet worden overschat, in die zin dat deze zich slechts bij onherroepelijke bestemmingsplannen manifesteert, zich dan soms vertaalt in planschadevergoeding, terwijl blijvende rechten op grond van het overgangsrecht een beperkte strekking kennen. Wel dient rekening te worden gehouden met de financiële gevolgen van de sanering van ongewenste bestemmingen. De raad adviseert actieve communicatie naar gemeenten over de mogelijkheden die de huidige jurisprudentie biedt om, zonder dat schadevergoeding aan de orde is, planologische rechten te laten vervallen, indien een eigenaar door 'stilzitten' het risico van een planwijziging heeft aanvaard.

Het planningsconcept 'nationaal stedelijk netwerk' moet van een ruim pakket bevoegdheden op het terrein van het grondbeleid worden voorzien om een regionale structuurvisie en het daarbij behorende investeringsprogramma tot uitvoering te kunnen brengen. Iedere gebiedsautoriteit moet kunnen kiezen voor een grondkosten(verevenings)fonds, een regionaal grondbedrijf, bovenplanse verevening via exploitatievergunningen of eigen investerings- of kwaliteitsfondsen, al dan niet in combinatie met heffingen. De provincie zal buiten de nationale stedelijke netwerken over deze zelfde keuzemogelijkheden moeten beschikken voor de ruimtelijke inrichting van vooral het landelijke gebied.

De open ruimte vertegenwoordigt een maatschappelijke waarde die betrokken dient te worden bij de keuze van locaties voor wonen en werken. Dat houdt in dat de externe effecten die aan bebouwing van de open ruimte zijn verbonden bij de besluitvorming volwaardig moeten meewegen. Door een goede internalisering van externe effecten wordt de herstructurering van bestaand stedelijk gebied relatief aantrekkelijker. Daarom adviseert de raad nu reeds het principebesluit te nemen een openruimteheffing aan het grondbeleidsinstrumentarium toe te voegen. De heffing moet ook een financieringsfunctie vervullen. De opbrengst dient gebruikt te worden voor regionaal groen en (sanering van) natuur en landschap.

Eerder heeft de raad in zijn advies 'Het instrument geslepen' de planbaatvergoeding voorgesteld als spiegelbeeldbepaling van artikel 49 WRO (planschade). Die vergoeding zou waardestijging door aanleg van voorzieningen af moeten romen. De planbaatvergoeding en een openruimteheffing overlappen elkaar qua grondslag gedeeltelijk. Wellicht zullen de uitvoeringskosten van een planbaatvergoeding door de taxaties per geval hoger zijn dan van een openruimteheffing. Ook is het zo dat zich meer draagvlak blijkt af te tekenen voor de introductie van een openruimteheffing. In die situatie kiest de raad thans voor een openruimteheffing, mits zeker gesteld wordt dat er bij die heffing een relatie gelegd wordt met (andere) vormen van kostenverhaal, bijvoorbeeld de exploitatievergunning, zodat 'dubbel pakken' wordt voorkomen.

De werkgroep uit de Raad, die het advies heeft voorbereid, was samengesteld uit prof.dr. R. van Engelsdorp Gastelaars (voorzitter), mr.drs. L.C. Brinkman, mw. prof.mr. J. de Jong, mr. P.G.A. Noordanus, mw. drs. A.M.J. Rijckenberg, prof.dr.ir. J. van der Schaar en ir. D. Sijmons. De bij dit advies betrokken medewerkers van het secretariaat waren: ir. A.J.F. de Vries (projectleider), ir. P.W.F. Petrus, mw. mr. I.P. Sievers, dr. V.J.M. Smit en mw. A.M.H. Bruines.

Aan het eind van het verslagjaar is de PKB deel 3 van de Vijfde Nota verschenen, dat als een gedeeltelijk antwoord op de beide raadsadviezen over de Vijfde Nota kan worden beschouwd.

2.5 Denklijnen voor het Noorden en overig Nederland

In 1998 hebben het kabinet en het bestuurlijk Samenwerkingsverband Noord-Nederland afspraken gemaakt over de realisatie van een snelle verbinding tussen de Randstad en het Noorden, hierna aangeduid als SV-noord. Deze afspraken zijn bevestigd in het regeerakkoord van datzelfde jaar. Begin 2001 is de 'Verkenning Zuiderzeelijn' naar zes alternatieven voor S(nelle) V(erbinding)-noord afgerond. In een brief van 23 maart 2001 informeerde de minister van Verkeer en Waterstaat de Tweede Kamer over het Kabinetsbesluit inzake een vervolgtraject van aanvullende studie en overleg dat eind 2001 moet leiden tot een keuze uit de alternatieven. De brief gaf tevens een nieuwe formulering van de doelen van een SV-noord. Behalve om de in 1998 centraal gestelde stimulering van de regionale economie van het Noorden gaat het volgens het kabinet ook om verbetering van het evenwicht in de sociaal-economische situatie en de ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland alsmede om sturing van de ruimtelijke ontwikkelingen. Uitgangspunt bij dit laatste is het beleid zoals neergelegd in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en het Nationaal Verkeers- en Vervoerplan.

Omdat het kabinet in het voorjaar 2001 een principebesluit zou nemen over een snelle ov-verbinding naar het Noorden heeft de minister van VROM de VROM-raad (mondeling) in maart 2001 gevraagd een spoedadvies uit te brengen. Kabinetsberaad over de adviesaanvraag heeft daarna tot de conclusie geleid dat de 'Verkenning Zuiderzeelijn' meer analyse en overleg vraagt. Het principebesluit is toen verschoven naar eind 2001. De adviesaanvraag is vervolgens gericht aan zowel de VROM-raad als de Raad voor verkeer en waterstaat (Rvw) voor een gezamenlijk

advies. Doordat de beslissing uitgesteld werd, was er ruimte om ook de Raad voor verkeer en waterstaat de gelegenheid te geven zich op de materie te oriënteren. De VROM-raad had zich al verdiept in de materie in verband met de vraag voor een spoedadvies in maart. Tijdens de aanvankelijk gescheiden adviestrajecten van beide raden heeft op secretariaatsniveau wel regelmatig afstemming plaatsgevonden. Op raadsniveau hebben delegaties van de beide raden en hun werkgroepen afstemmingsoverleg gevoerd over de opzet en de inhoud van het gezamenlijk uit te brengen advies. Dit heeft op 11 juli 2001 geleid tot het uitbrengen van een gezamenlijk advies aan de ministers Pronk en Netelenbos. De hoofdconclusie luidt dat:

de raden de tijd nog niet rijp vinden voor een principebesluit tot realisatie van een magneetzweefbaan tussen het Noorden en de Randstad. Ze vinden dat er tot dan toe te weinig is gekeken naar de plaats van zo'n lijn in het bredere verband van nationale en internationale vervoersystemen. Bovendien is te weinig aandacht besteed aan de verandering die een dergelijke lijn in de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland teweeg zou brengen.

De raden zijn van mening dat de discussie over SV-noord veel explicieter geplaatst moet worden binnen de strategische keuze voor magneetzweeftechniek als sleutel voor innovatie van het nationaal vervoerssysteem danwel voor aansluiting bij conventionele systemen, waaronder HSL, die hun waarde hebben bewezen en aansluiten bij het ruimtelijk beleid. Ze vinden *systeeminnovatie,* mede door de daarmee verbonden kansen voor *procesinnovatie* c.q. versterking van marktwerking en verzwaring van de rol van marktpartijen, zeer interessant en bevelen initiatieven in deze richting aan.

Deze initiatieven zullen zich moeten richten op de meest kansrijke 'modules' van een eventueel toekomstig magneetzweeftechniek-systeem. Te denken valt aan onderdelen van een toekomstig Rondje Randstad of directe aantakkingen daarvan (b.v. Schiphol-Almere/Lelystad). SV-noord ligt als startmodule van een dergelijk systeem niet voor de hand. Een dergelijk project heeft in een geïsoleerde opzet te weinig interne potenties en is op zichzelf ook onvoldoende effectief, rekening houdend met de door het kabinet geformuleerde doelen. Het project zou wel een uitbreiding van het suburbane veld van de Randstad naar het Noorden teweeg kunnen brengen. Een dergelijke uitbreiding vraagt heroverweging van het bestaande beleid en zal nader moeten worden afgewogen tegen mogelijkheden om binnen de Randstad zelf te voorzien in extensieve, blauwgroene woonmilieu's.

Een keuze voor de magneetzweeftechniek voor SV-noord is een optie in samenhang met een keuze voor de magneetzweeftechniek binnen de Randstad. Analyse (w.o. een business case) van de potenties van een meer uitgebouwd magneetzweeftechniek-systeem kan een nieuw licht werpen op de ratio van een magneetzweeftechniek-keuze voor SV-noord. Vooruitlopend daarop ligt een optimalisatie van het bestaande vervoerssysteem in de relatie tussen het Noorden en de Randstad het meest voor de hand. De raden denken daarbij primair aan verhoging van de reissnelheid op het Hanzelijn-tracé, zo mogelijk te benutten voor een verlenging van Hogesnelheidslijn(HSL)-zuid. Uitbouw tot een volwaardige, internationale HSL-noord blijft een langetermijnoptie die nader tegen een magneetzweeftechniek-optie afgewogen zal moeten worden. Het Zuiderzeelijn-tracé blijft voor beide opties het meest kansrijk.

De afweging van de raden heeft een in hoge mate tentatief karakter. Voor het vervolgproces komen de raden tot de volgende aanbevelingen:

- plaats de SV-noord-alternatieven in meer strategische keuzemogelijkheden voor de ruimtelijk-economische, ruimtelijk-sociale en ruimtelijk-culturele ontwikkeling op regionale, nationale en internationale schaal en voor de daarmee samenhangende alternatieven op het niveau van vervoerssystemen;

- ontwikkel een stappenplan, leidend tot een meer procesmatige ontwikkeling van de bereikbaarheid van het Noorden in relatie tot bereikbaarheidsverhoudingen binnen Nederland en west-Europa en een daarvan af te leiden ontwikkelingsprogramma van vervoersnetwerken;
- bied ruimte voor systeem- en procesinnovatie in het vervoer en de daarmee verbonden ruimtelijke ontwikkeling rond knooppunten; committeer daartoe marktpartijen aan strategische beleidskeuzen;
- bezie de mogelijkheden om op beperkte schaal ervaring op te doen met magneetzweeftechniek en daarmee verbonden, publiek-private ontwikkeling, als eerste binnen de Randstad; een nieuwe verbinding tussen Schiphol en Almere/Lelystad is daarvoor een interessante mogelijkheid;
- bezie de mogelijkheden van een doortrekking van HSL-zuid naar het Noorden, over bestaand spoor (inclusief Hanzelijn) of Zuiderzeelijn-tracé als eerste stap in een proces van verbetering van de relatieve bereikbaarheid van het Noorden;
- plaats het internationaal overleg over een eventuele HSL-noord binnen het kader van een visie op het Trans-Europese vervoernetwerk voor de langere termijn;
- maak een principebesluit inzake SV-noord tot inzet van een project-PKB met een milieueffectrapportage.

Naast voorgaand gezamenlijk advies hebben beide raden in een bijlage een eigen beschouwing toegevoegd, op basis waarvan het gezamenlijk advies tot stand is gekomen. Het gezamenlijk advies bepleit een meer strategische benadering van een majeur project als SV-noord. Daarvan uitgaande zijn de VROM-raadsbeschouwingen met name gericht op relevante strategische denkrichtingen voor de ruimtelijke ontwikkeling en het milieubeheer. Tegen de achtergrond daarvan worden de SV-noord-alternatieven vervolgens getypeerd en gewogen. Voor de in beschouwing te nemen alternatieven is nauw aangesloten bij de adviesaanvraag. Bij die alternatieven zijn enkele kanttekeningen geplaatst, maar deze doen niet af aan het pleidooi in de beschouwingen van de Rvw voor alternatieven in termen van alternatieve, geïntegreerde vervoer*systemen*. De VROM-raadsbeschouwingen laten zich daar goed mee combineren.
De VROM-raad is van mening dat de volgende vijf strategieën de voornaamste opties zijn om het eerste van de achterliggende doelen van een SV-noord - economische stimulering van het Noorden - binnen bereik te brengen:

- groeipoolontwikkeling;
- corridorontwikkeling;
- uitbreiding stedelijk netwerk;
- uitbreiding suburbane veld;
- versterking plattelandsontwikkeling.

Op grond van een kwalitatieve beoordeling van de effectiviteit van voorgaande strategieën, concludeert de VROM-raad, dat groeipool- en corridor-ontwikkeling weinig perspectief bieden. Deze conclusie komt goed overeen met de conclusies van de Verkenning Zuiderzeelijn. De werkgelegenheidseffecten van de SV-noord-alternatieven worden daarin op ten hoogste 5% van de autonome groei geraamd.
De suburbane effecten die de VROM-raad vooral van de snelle SV-noord-alternatieven (magneetzweeftechniek en HSL) verwacht, komen daarentegen niet overeen met de uitkomsten van de Verkenning. Volgens de Verkenning gaat het om hooguit 3.000 woonmigranten voor het Noorden als geheel, hetgeen niet meer is dan zo'n 1,5% van de autonome bevolkingsgroei. Wellicht speelt de bereikbaarheid van de halteplaatsen hierin een rol. In elk geval komt NYFER[1] tot aanzienlijk hogere ramingen van de vraagtoename op de woningmarkt.

[1] Rapport 'Ruimte voor wonen', december 2000.

In de effecten van een strategie van versterkte plattelandsontwikkeling ten slotte geeft de Verkenning Zuiderzeelijn geen inzicht.

De werkgroep uit de raad voor dit advies was samengesteld uit ir. D. Sijmons (voorzitter), mr.drs. L.C. Brinkman, prof.dr. R. van Engelsdorp Gastelaars, mw. prof.mr. J. de Jong, mw. M.C. Meindertsma, prof.dr.ir. J. van der Schaar en prof.dr. P. Tordoir.
De bij dit advies betrokken medewerkers van het secretariaat waren: ir. A.W.M. van der Ham (Oicon-advies), extern projectleider en mevrouw A.M.H. Bruines.

Op 11 juli is naar aanleiding van het advies een gesprek geweest van een delegatie van de VROM-raad en de Raad voor verkeer en waterstaat met de ministers Netelenbos en Pronk.

2.6 Waar een wil is, is een weg

Op 8 juni 2001 heeft het kabinet het vierde nationale Milieubeleidsplan (NMP4), 'Een wereld en een wil: werken aan duurzaamheid', vastgesteld. Bij brief van 3 juli 2001 heeft de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de raad gevraagd om hem te adviseren over deze nota. De minister heeft daarin aangegeven dat het advies desgewenst zou kunnen worden toegespitst op door de raad zelf te kiezen onderwerpen.

Ter voorbereiding van het advies heeft de raad aan zeven deskundigen gevraagd om een reflecterend essay te schrijven over het voorgestelde milieubeleid. Per milieuprobleem hebben één of meer deskundigen het vierde nationaal Milieubeleidsplan onder de loep genomen. Daarnaast heeft op 16 augustus 2001 een rondetafelgesprek plaatsgevonden met een aantal deskundigen van buiten de raad.

Op 26 oktober 2001 is het advies aangeboden aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

De hoofdconclusie van het advies is: Het NMP4 is een belangwekkend strategisch document, dat op hoofdlijnen van harte door de raad wordt ondersteund en dat naar zijn oordeel een veelbelovende aanzet voor de aanpak van grote milieuproblemen biedt. Deze aanzet vraagt om operationalisering. In dit advies doet de raad daarvoor suggesties. Daarbij heeft hij niet de pretentie uitputtend te zijn. De veelomvattendheid van het NMP4 in relatie tot de korte adviestermijn noopte daartoe.

Het NMP4 begint met een analyse van zeven grote milieuproblemen. Terecht - en in overeenstemming met eerdere adviezen van de raad - krijgen verlies aan biodiversiteit, klimaatverandering en overexploitatie van natuurlijke hulpbronnen een prominente rol. Het gevaar bestaat echter dat in de publieke discussie de aandacht vooral uitgaat naar de problemen met een grotere actualiteitswaarde die ook in het NMP4 aan de orde komen: bedreigingen van de gezondheid, bedreigingen van de externe veiligheid en aantasting van de leefomgeving. De raad zou het betreuren als het beleid voor de eerstgenoemde problemen daardoor zou ondersneeuwen.

De raad kan zich in grote lijnen vinden in de analyse van de zeven grote milieuproblemen. Ook het feit dat aandacht wordt besteed aan de barrières die het oplossen van de grote milieuproblemen in de weg staan, heeft zijn instemming. De analyse op dit punt biedt echter naar zijn oordeel te weinig aanknopingspunten voor effectief beleid door het globale karakter van de beschouwing en het gekozen hoge abstractieniveau.

Ook komt onvoldoende uit de verf hoe toepassing en codificatie van leidende beginselen van milieubeleid en -recht, zoals het NMP4 voorstelt, een bijdrage kunnen leveren aan het doorbreken van de gesignaleerde barrières. Wel steunt de raad de voornemens uit het NMP4 op dit punt. Hij zou graag zien dat:

- De rol van de beginselen bij de concretisering in het beleid nader wordt uitgewerkt.
- Het beginsel 'de-vervuiler-betaalt' een brede doorwerking krijgt.
- Het voorzorgsbeginsel wordt verhelderd alvorens over te gaan tot codificatie ervan en aandacht wordt besteed aan een aantal door de raad geformuleerde vragen over betekenis en reikwijdte ervan.

De sturingsfilosofie van het transitiebeleid heeft in beginsel de instemming van de raad. Duidelijk is dat een aantal van de grote milieuproblemen met een 'business-as-usual'- aanpak niet kan worden opgelost. Dat betekent dat andere methoden moeten worden beproefd. Het concept heeft in de ogen van de raad voldoende potentie om deze rol te vervullen. Wel vindt hij dat de term 'transitiemanagement' een grotere stuurbaarheid van transitieprocessen suggereert dan in de praktijk zal kunnen worden waargemaakt. De overheid heeft weliswaar een belangrijke sturende, stimulerende en initiërende rol, maar of transitieprocessen zullen slagen, hangt niet alleen af van de opstelling van de overheid. Enige bescheidenheid omtrent de sturingspretenties is dus op zijn plaats. Transities zullen vooral op mondiale schaal moeten plaatsvinden. De raad waardeert daarom de aandacht die het NMP4 schenkt aan het internationale karakter van veel milieuproblemen. De concrete strategie op dit vlak stelt hem echter teleur. Hij bepleit een meer offensieve aanpak en een meer expliciete bezinning op de rol van Nederland in internationale context.

Vernieuwing in het beleid voor stoffen, externe veiligheid, 'milieu en gezondheid' en de leefomgeving, is niet gebaseerd op een ander concept, zoals het transitiebeleid, maar kenmerkt zich vooral door aanpassing en intensivering van het bestaande beleid. De raad mist echter in het NMP4 een analyse van succes- en faalfactoren van het vigerende beleid, waarmee de oorzaken van het eerder niet halen van de doelen in beeld worden gebracht. Hierdoor overtuigt het voorgestelde beleid onvoldoende. Daarnaast vraagt de raad zich af waarom in sommige gevallen de doelen voor deze onderwerpen zijn afgezwakt ten opzichte van de eerder geldende. Een motivatie daarvoor heeft hij in het NMP4 niet kunnen vinden.

Naar aanleiding van zijn bevindingen, formuleert de raad aanbevelingen zowel op hoofdlijnen als ten aanzien van het beleid voor de afzonderlijke milieuproblemen. De operationele aanbevelingen op hoofdlijnen komen op het volgende neer:

Concretiseer het NMP4

Het NMP4 heeft meer het karakter van een strategisch plan dan van een regulier nationaal Milieubeleidsplan. Het NMP4 is op uitvoeringsniveau onvoldoende concreet. In veel gevallen ontbreken termijnen, prioriteiten, taakverdelingen, en een overzicht van de financiële, economische en ruimtelijke gevolgen van het milieubeleid. De raad beveelt aan om het beleid, bijvoorbeeld in de vorm van een aparte Uitvoeringsnota of een Plan van Aanpak, verder te concretiseren. Met name het specifieke VROM-beleid en de rol van VROM bij transitiebeleid voor de korte termijn (4 tot 8 jaar) zouden verder en concreter uitgewerkt moeten worden.

Begin snel met transitiebeleid

Het transitiebeleid in het NMP4 richt zich voornamelijk op 'wat' we willen en in veel mindere mate op 'hoe' we dit kunnen bereiken. Het 'hoe' moet in het transitieproces vorm krijgen. De raad beveelt aan om voor de grote mondiale milieuproblemen een start te maken met transitiebeleid. Langs deze weg kan de vernieuwing in het milieubeleid al doende en al lerende vorm krijgen. Belangrijk is om bij de vormgeving van transitiebeleid expliciet aandacht te besteden aan de

volgende punten: kiezen van adequate transitieonderwerpen, afstemmen van huidig beleid op langetermijndoelen, aandacht besteden aan de synergie tussen de transities, verder ontwikkelen van nieuwe methoden en strategieën geënt op transitiebeleid, afstemmen op internationale ontwikkelingen maar ook actief beïnvloeden van de internationale arena, breed betrekken van actoren, breed experimenteren, evalueren van inhoud en proces als leereffect, opties open houden en 'last but not least' aandacht houden voor de echte barrières in het transitieproces. Daarnaast beveelt de raad aan om bestuurskundig onderzoek te laten verrichten naar de (on)mogelijkheden van het sturen van transities.

Heroverweeg de keuzes voor de transities naar een duurzaam gebruik en naar een duurzame landbouw

De raad beveelt aan om de keuzes voor de transities naar een *duurzaam gebruik* en naar een *duurzame landbouw* te herzien. Transities dienen zich bij voorkeur te richten op de manier waarop bepaalde *functies* (bijvoorbeeld wonen, voeding, communicatie) worden vervuld. Het denken in termen van functies biedt veelal betere aangrijpingspunten voor structuurverandering dan het denken in termen van optimalisatie van een bepaalde manier van produceren of consumeren. Het stimuleert het creatief zoeken naar minder milieubelastende producten of diensten voor het vervullen van dezelfde functie. De raad acht in dit kader in ieder geval een transitie naar een *duurzame voedselvoorziening* relevant.

Bepaal internationale strategie voor transities

Een expliciete herbezinning op de rol van Nederland in de internationale arena is gewenst. Het ziet ernaar uit dat de pretenties op dit gebied zijn afgezwakt. Voor het stimuleren van transities beveelt de raad aan om een meer offensieve internationale strategie te formuleren. Uiteindelijk zullen transities toch op mondiale schaal plaats moeten hebben. Hierbij dient onder meer een antwoord op de volgende vragen te worden geformuleerd:

- Welk beleid kan zinvol worden ingezet voor Nederland alleen of met een (beperkt) aantal andere landen?
- Welke aanpak wordt gevolgd voor het bereiken van allianties?
- Hoe kan op het terrein van R&D de internationale samenwerking worden versterkt?
- Welke concrete stappen worden gezet om internationale patstellingen te doorbreken?
- Hoe kunnen de ervaringen met transitiebeleid actief worden uitgedragen?

Kies voor brede doorwerking van het beginsel 'de-vervuiler-betaalt'

Onderzoek de mogelijkheden om het beginsel 'de vervuiler betaalt' breed te laten doorwerken. Concrete plannen voor de doorwerking van het beginsel zijn vooralsnog beperkt tot energie, mobiliteit en externe veiligheid. Een bredere doorwerking daarentegen is zeer wel denkbaar. Zo leent de landbouwsector zich bijvoorbeeld voor toepassing van dit beginsel. De raad beveelt aan bij transitiebeleid expliciet met internalisering van de kosten te experimenteren. Verder beveelt de raad aan om het bestaande instrumentarium, waaronder ook de vergroeningsmaatregelen, te toetsen aan dit beginsel en, indien nodig, het instrumentarium te herzien.

Werk het voorzorgsbeginsel verder uit

Het voorzorgsbeginsel zou verder uitgewerkt moeten worden voordat tot codificatie wordt overgegaan. Hierbij dienen de volgende vragen aan bod te komen. Wat zijn de vereisten van ernstige en onomkeerbare schade? Als de risico's van een bepaalde activiteit onbekend zijn, hoe kunnen we dan weten of de gevolgen ernstig en onomkeerbaar zijn? Ook woorden als 'gebrek aan wetenschappelijk bewijs' verdienen nadere invulling. Wanneer kan gesteld worden dat er aanwijzingen zijn dat een bepaalde activiteit mogelijk schade tot gevolg heeft en omgekeerd, wanneer is afdoende bewezen dat een bepaalde activiteit geen schadelijke gevolgen heeft? Welke 'worst

case' scenario's worden gehanteerd? Daarnaast is het van belang om expliciet aandacht te besteden aan de mogelijke, ongewenste bijeffecten van codificatie.

Voer een toets uit op de consistentie van het NMP4 met de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en pas deel 3 van de PKB aan naar aanleiding van de bevindingen

Op verschillende plaatsen spoort het NMP4 niet met de Vijfde Nota. Voorbeelden zijn: de ruimte-claim ten gevolge van het externe veiligheidsbeleid en het intensieve ruimtegebruik dat de Vijfde Nota voorstaat; de strenge fosfaatnormen rondom natuurgebieden terwijl in de Vijfde Nota juist wordt aangegeven dat de landbouw de drager van het landelijk gebied is. De raad adviseert allereerst om deze inconsistenties in beeld te brengen en deze zo veel mogelijk op te lossen bij de afronding van de Vijfde Nota. De raad constateert dat de achterliggende oorzaak van het bestaan van inconsistenties vermoedelijk is gelegen in het ontbreken van een gezamenlijk, door alle betrokkenen gedeeld conceptueel kader voor milieubeleid en ruimtelijk beleid. De raad beveelt daarom aan om een conceptueel debat over deze problematiek te organiseren.

Geef transities een prominente plek in Nationale Strategie Duurzame Ontwikkeling

De raad beveelt aan om transities een prominente plek in de Nationale Strategie Duurzame Ontwikkeling (NSDO) te geven. Omdat een transitie bestaat uit een set van samenhangende, elkaar versterkende veranderingen op meerdere terreinen, zoals technologie, economie, instituties, gedrag, cultuur en wereldbeelden/paradigma's biedt de NSDO vanwege haar integrale karakter een goede mogelijkheid om de transities in te bedden en integraal te stimuleren. Juist deze integraliteit biedt een goede basis voor draagvlakvorming bij de burger.

Anticipeer op een tekort aan financiële middelen

De raad beveelt aan om te anticiperen op de mogelijkheid dat de ICES-claim niet geheel gehonoreerd zal worden. Als alternatieve financieringsbron wordt in het NMP4 internalisering van de kosten genoemd. De raad beveelt aan om na te gaan welke kosten wel en welke niet, en op welke termijn, op deze manier te dekken zijn. Een andere optie is om, via een herschikking, de kosten te laten drukken op de begroting van andere departementen. Hiervoor leent zich met name transitiebeleid. De raad wil erop wijzen dat transitiebeleid per definitie geld kost omdat ruim experimenteren één van de kenmerken is en dat van marktpartijen maar beperkt gevraagd kan worden om financiële risico's te nemen. Deze met transitiebeleid gepaard gaande kosten, zullen blijven bestaan, ook al worden de milieukosten, zoals in de financiële paragraaf wordt voorgesteld, versneld geïnternaliseerd.

Maak een beleidsoverzicht per milieuprobleem

Ten behoeve van de transparantie van beleid, beveelt de raad aan om een overzicht van het beleid voor de zeven afzonderlijke milieuproblemen te maken. Zo'n overzicht zou enerzijds duidelijk moeten maken welke maatregelen uit het NMP3 nog steeds van kracht zijn en welke maatregelen zijn vervallen en anderzijds welke nieuwe maatregelen het NMP4 hieraan toevoegt.

In november 2001, voor het nota-overleg over het NMP4 in de tweede kamer, heeft een lid van de werkgroep een presentatie voor de vaste kamercommissie voor VROM gehouden. De aanwezigen waren duidelijk geïnteresseerd. In het nota-overleg is de VROM-raad diverse keren aangehaald.

De werkgroep uit de raad, die het advies heeft voorbereid, was samengesteld uit ir. J.J. de Graeff (voorzitter), prof.dr. W.A. Hafkamp, prof.dr.ir. J. van der Schaar, prof.dr. W.C. Turkenburg en drs. T.J. Wams.
De bij de voorbereiding van dit advies betrokken medewerkers van het secretariaat waren: mw. mr. I.P. Sievers (projectleider), mw. ir. T.T. van der Werff (projectleider), ir. J.J.H. Egberts, drs. R.F. Flipphi en mw. drs. J. Reedijk-Soffers.

In de week voor het nota-overleg van de Tweede Kamer heeft de heer Wams een presentatie van het advies gehouden bij de Vaste Kamer Commissie van VROM. De aanwezigen waren zeer geïnteresseerd. In het nota-overleg is de VROM-raad diverse keren aangehaald.

2.7 Grotestedenbeleid, verbouwen en voortgaan

Op 10 januari 2001 heeft de Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid aan de VROM-raad gevraagd hem te adviseren over de 'optimalisatie' van het grotestedenbeleid. Tegelijkertijd heeft hij advies gevraagd aan de Raad voor het openbaar bestuur, de Raad voor de financiële verhoudingen en de Raad voor maatschappelijke ontwikkeling. Het stelsel Grotestedenbeleid is een samenhangend geheel van instrumenten en afspraken. De minister heeft de raden advies gevraagd op het gehele stelsel, waarbij onderscheid is gemaakt in twee delen. Het eerste deel betreft onderdelen van het stelsel waarmee in de praktijk inmiddels ervaring is opgedaan, het tweede deel betreft een aantal vragen over onderdelen van het stelsel die nu binnen het Rijk en in het verkeer tussen de steden en het Rijk nog volop in ontwikkeling zijn. De minister heeft de VROM-raad gevraagd met name in te gaan op het eerste deel en de vraag te behandelen of en zo ja welke aanpassingen nodig zijn op een aantal concreet genoemde punten.

Ter voorbereiding op het advies is een aantal deskundigen geraadpleegd door middel van interviews en expert bijeenkomsten. Er is ook een rondetafelgesprek gehouden waaraan zowel een aantal raadsleden als deskundigen van buiten de VROM-raad hebben deelgenomen.

Het advies is op 6 november 2001 tezamen met adviezen van de Raad voor het openbaar bestuur, de Raad voor de financiële verhoudingen en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling aangeboden aan de minister van Grote Steden- en Integratiebeleid.

De raad adviseert het beleid voort te zetten maar ook te verbouwen. De raad beveelt de rijksoverheid aan een regionale impuls te geven aan het grotestedenbeleid. Tussen de drie pijlers van het beleid (de fysieke, de sociale en de economische pijler) moeten meer verbindingen worden gelegd. In de sociale pijler moet aandacht worden besteed aan de afstemming met verkeer, groen en ruimtelijk-economische structuurversterking. De stedelijke vernieuwing zal zich niet alleen moeten richten op de midden en hogere inkomensgroepen, maar dient ook de kwaliteitsvraag van de lagere inkomensgroepen zowel in de stad als in de regio te agenderen. In de economische pijler zal meer systematisch aandacht moeten worden besteed aan de broedplaatsfunctie van de stad en voor kleinschalige bedrijvigheid. Het hele beleid vraagt om een zeer gedifferentieerde aanpak en het terugdringen van standaarden.

Op tal van terreinen ligt er nog een forse opgave in de stedelijke gebieden voor: werken, wonen en samenleven. De risico's dat delen van de stad in een negatieve spiraal komen, zijn onverkort aanwezig. Een geconcentreerde beleidsaanpak is en blijft dus nodig. Dit geldt ook voor ontschotting, decentralisatie en integraliteit. Belangrijk is ook dat beleid de tijd krijgt om tot resultaten te komen. Met de steden zijn convenanten gesloten en gewekte verwachtingen moeten niet worden beschaamd. Dit zijn de redenen om te adviseren tot voortzetten van het beleid.
Er zijn ook redenen om te adviseren tot verbouwen van het beleid. Deze liggen op het gebied van de grondslag en de inhoud van het beleid. Maar ook de schaal en de sturing van het beleid vragen om verandering.

De raad bepleit dus voortzetten en verbouwen van het grotestedenbeleid en doet daarvoor de volgende aanbevelingen.

Niet alleen stad, ook regio

Het grotestedenbeleid loopt tegen het probleem op dat het object, de stad, aan verandering onderhevig is. De stad is geen afzonderlijke eenheid meer, die 'compleet' gemaakt kan worden, maar de stad is een deel van een groter stedelijk netwerk. Het beleid kan dus pas succesvol zijn als de agenda van het grotestedenbeleid - aanpak van de grootstedelijke problematiek, betere perspectieven voor de centraalstedelijke gebieden - in een voldoende ruim kader wordt aangepakt. Er zullen dus meer beleidsinitiatieven op regionaal niveau gelegd moeten worden. De raad denkt hierbij niet zozeer aan een bestuurlijke maar veel meer aan een functionele en inhoudelijke verandering. Per thema moet het passende schaalniveau en de relevante partijen worden geselecteerd. De Meerjarige Ontwikkelingsplannen moeten een regionaal karakter krijgen. Het Rijk moet, wat de raad betreft, een financiële bonus zetten op regionalisering van beleid.

Van standaard naar differentiatie

Van grotestedenbeleid mag verwacht worden dat het beleid in relatie staat tot het probleem. De raad meent dat er in de werkelijkheid een hoge differentiatie in en tussen de steden is, terwijl er in het beleid nog veel standaard zit. Doelstellingen, succes- en faalfactoren, criteria zijn erg veel van bovenaf bedacht en toegepast. Er moet meer ruimte komen voor een aanpak van onderop.

Achterstand bestrijden: herkenbaar in en buiten het grotestedenbeleid

Achterstand is niet iets dat alleen in de grote stad voorkomt. Een geconcentreerde aanpak van achterstand, in en buiten de steden, waar deze ook voorkomt is en blijkt noodzakelijk. In het grotestedenbeleid is de achterstandsbestrijding opgegaan in een brede benadering van versterking van de stad. Als moeilijk is vast te stellen wat de inhoudelijke resultaten zijn van het grotestedenbeleid geldt dit evenzeer voor de vraag naar de resultaten van het bestrijden van maatschappelijke achterstanden.

Nieuwe sturing consequent op meer plaatsen toepassen

Het grotestedenbeleid heeft een vernieuwd model van sturing opgeleverd waarin verkokering en projectdenken is aangepakt en waarin ontkokering, visievorming en programma's centraal staan. Dit model heeft in veel gemeenten geleid tot verandering van de organisatie en heeft daarin bijgedragen aan een betere uitrusting van het lokale beleid voor de vragen uit de samenleving. Maar ook bestaan er nog twee sturingsmodellen naast elkaar: het model van subsidie - project - verantwoording en van visie - programma - verantwoording. Hierdoor zijn er fricties en is er een nodeloze verantwoordingslast. Het sturingsmodel dat in het grotestedenbeleid ontwikkeld is, kan zeer wel in den brede worden toegepast. Monitoring mag worden vereenvoudigd. Evaluatie en visitaties - mits onafhankelijk - zijn aan te bevelen.

Verbindingen en samenhang zijn belangrijk geen fixatie op integraliteit

Het grotestedenbeleid kent drie pijlers: fysiek, economisch, sociaal. Alle drie de pijlers hebben een eigen insteek. De meerwaarde zit in de verbindingen die worden gelegd tussen de drie benaderingen. Het sociale zou veel meer leidend moeten zijn. Verbinding leggen is nodig, maar niet altijd is overal integraliteit nodig. Wel is de noodzaak hiertoe het grootst op het niveau van de wijk. Het gaat om zinvolle samenhangen.

Stedelijke herstructurering van onderop

In de fysieke pijler ligt veel gewicht op de herstructurering van stedelijke woonmilieus. Veel programma's zijn uniform in visie en aanpak en zijn niet erg scherp op de eigen gebouwde omgeving gericht. In het rijksbeleid van VROM wordt een algemene probleemdefinitie en oplossing over de steden heen gelegd. Aan specifieke analyses van de situatie en aan beleid dat vertrekt vanuit de

aspiraties en de mogelijkheden van de desbetreffende wijk - ook gezien als onderdeel van een regionale markt - is grote behoefte.

Versterken van de uitrusting van de burgers
In de sociale pijler gaat het om het versterken van de uitrusting van de burgers en het zelf-organiserend vermogen van de samenleving. Ook is er behoefte aan meer vraagsturing en aan een beperking van de grenzen van de sociale pijler. Deze specificatie betreft dan het gebiedsgerichte deel: de leefomgeving.

Bedrijvigheid in wijk en regio
In de economische pijler is op regionaal niveau een economische ontwikkelingsstrategie van belang. Op wijkniveau is, gerelateerd aan de sociale en fysieke opgave, meer aandacht nodig voor de broedplaatsfunctie en voor goedkope bedrijfsruimte.

Voortzetten én verbouwen
De VROM-raad is er voorstander van om het grotestedenbeleid voort te zetten. Dit om redenen van inhoud (forse opgave in de stedelijke gebieden voor: werken, wonen, samenleven), sturing (een nieuw sturingsmodel is ontwikkeld, dat zich in de komende jaren nader moet bewijzen) en proces (met steden zijn convenanten gesloten, beleid moet de tijd krijgen om tot resultaten te komen). De raad beveelt echter ook aan om in lijn van het bovenstaande vernieuwing tot stand te brengen in de grondslag en het schaalniveau van het beleid alsmede in de inhoud en sturing. Zo kan werkende weg het grotestedenbeleid getransformeerd worden en kan er - zonder dat er nodeloos gesloopt is - over een aantal jaren een vernieuwd bouwwerk van beleid staan met betrekking tot de opgaven in de stedelijke gebieden.

De werkgroep uit de raad, die het advies heeft voorbereid, was samengesteld uit mw. drs. A.M.J. Rijckenberg (voorzitter), mw. H.M.C. Dwarshuis- van de Beek, mw. M.C. Meindertsma en prof.dr. P. Tordoir. De bij dit advies betrokken medewerkers van het secretariaat waren: dr. V.J.M. Smit (projectleider), mw. drs. M.P. Hoogbergen en mw. C.I.A. de Vries.

Op 6 november 2001 heeft een overleg plaatsgevonden over het advies met de minister van Grote Steden- en Integratiebeleid.

2.8 Plannen met visie

Bij brief van 31 augustus 2001 heeft de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de VROM-raad om advies gevraagd over het Voorontwerp voor een Wet op de Ruimtelijke Ordening. In de adviesaanvraag verwees de minister naar het advies ‘Het instrument geslepen’, dat de raad heeft uitgebracht naar aanleiding van de discussienota ‘Op weg naar een nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening’.

Het briefadvies is op 6 november 2001 aangeboden aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Gezien de korte termijn waarop de raad om advies was gevraagd en het feit dat de raad zowel in het genoemde advies ‘Het instrument geslepen’ als in het onlangs uitgebrachte advies over de Vijfde Nota al zijn visie heeft gegeven op gewenste aanpassingen in het instrumentarium voor het ruimtelijk beleid, inclusief het juridische, heeft de raad zich beperkt tot een kort advies waarin met name wordt ingegaan op enkele hoofdpunten: de structuurvisies en de relatie bestemmingsplan en projectbesluitvorming.

In zijn advies 'Het instrument geslepen' onderschreef de raad al de wenselijkheid van een fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Het voorliggende wetsvoorstel bevat een aantal belangrijke elementen die qua intentie overeenstemmen met de belangrijkste door de raad in het genoemde advies geformuleerde aanbevelingen: het aantal planfiguren wordt gereduceerd, procedures worden verkort en er wordt een helderder scheiding aangebracht tussen plannen met een beleidsvormende functie enerzijds en juridisch bindende plannen anderzijds. Ook wordt duidelijker welke verantwoordelijkheden op welke bestuursniveaus liggen en er worden instrumenten voor een betere doorwerking geïntroduceerd. In grote lijnen stemt de raad dan ook met deze voorstellen in.

In het advies 'Het instrument geslepen' pleitte de raad voor een in juridische zin lichtvoetige, visievormende planfiguur die als kader kon dienen voor belangenafweging op een schaalniveau waar deze zowel qua functietoedeling als uit oogpunt van integratie het beste tot stand kon worden gebracht. Deze planfiguur is vergelijkbaar met het structuurplan in de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening. Daarbij hechtte de raad er aan dat de door hem bedoelde visievormende plannen tot stand zouden komen als resultaat van een gezamenlijk proces, waarin alle relevante actoren zouden worden betrokken.
Daarnaast achtte de raad het wenselijk dat gemeenten op het niveau waar nu het bestemmingsplan functioneert, een keuze konden maken tussen twee instrumenten: een verordening waar het ging om beheer in een situatie met een beperkte ruimtelijke dynamiek en een projectprocedure waar realisatie van nieuwe initiatieven aan de orde was. Met een zodanig vormgegeven planningsstelsel kon, zo meende de raad, voldoende ruimte geschapen worden voor ruimtelijke dynamiek en tegelijkertijd een helder kader geschapen worden waarbinnen deze dynamiek gestalte dient te krijgen. Achtergrond van dit voorstel was de gedachte dat het bestemmingsplan in de huidige vorm te veel sterk van elkaar verschillende functies dient te vervullen: één soort bestemmingsplan kon in de ogen van de raad niet tegelijkertijd zowel ontwikkelingsgericht zijn en ruimtelijke samenhang bewerkstelligen als rechtszekerheid bieden en een juridische waarborgfunctie vervullen.
De raad borduurt in dit advies voort op wat hem destijds bij het advies 'Het instrument geslepen' voor ogen stond en beoordeelt het Voorontwerp mede in het kader van de context van het ruimtelijk rijksbeleid zoals dat is neergelegd in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Hij stemt op hoofdlijnen in met de voorstellen uit het voorontwerp, maar verbindt daaraan de volgende voorwaarden.
In de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening moet de verplichting worden opgenomen dat gemeenten en andere overheden een structuurvisie moeten maken, met daarin de richtinggevende visie op de gewenste ruimtelijke inrichting voor de gemeente of de regio. De structuurvisie is hiervoor een geschikter instrument dan het bestemmingsplan, dat door zijn juridische waarborgkarakter vaak niet op het juiste schaalniveau betrekking heeft en te gedetailleerd is. De raad vindt dat de structuurvisie een beleidsplan moet zijn zonder zware juridische gevolgen en tot stand moet komen in overleg met alle betrokkenen zowel van binnen als buiten de overheid, zodat er een breed draagvlak voor ontstaat.
De raad is voorstander van een wettelijke koppeling tussen de geldende structuurvisies en bestemmingsplannen. Die koppeling moet zodanig zijn dat voldoende waarborg bestaat dat het bestemmingsplan strookt met de structuurvisies en voorkomen wordt dat door afzonderlijke ad hoc besluitvorming over afzonderlijke projecten ruimtelijke samenhang verloren gaat.

De tekst van de wet en de Memorie van Toelichting dienen expliciet ruimte te bieden voor flexibiliteit van het bestemmingsplan. Erkend dient te worden dat er verschillende soorten bestemmingsplannen kunnen zijn, zowel plannen met accent op de beheersfunctie als plannen gericht op nieuwe ontwikkelingen, eventueel ook projectmatig. Omdat het in het verleden nooit gelukt is om het bestemmingsplan voldoende flexibel te maken geeft de raad er de voorkeur aan om wanneer

aan deze voorwaarde ook nu niet voldaan kan worden in de wet ook een mogelijkheid voor projectmatige besluitvorming in afwijking van het bestemmingsplan (maar wel in de lijn met de structuurvisies) op te nemen.

De werkgroep uit de raad, die het advies heeft voorbereid, was samengesteld uit mw. prof.mr. J. de Jong (voorzitter), mr.drs. L.C. Brinkman, mr. P.G. A. Noordanus, mw. drs. A.M.J. Rijckenberg en prof.dr.ir. J. van der Schaar.
Vanuit het secretariaat zin bij de voorbereiding van het advies betrokken mw. mr.I.P. Sievers (projectleider) en mw. drs. A.L. Hermans aangevuld met een externe deskundige dr.ir. A.G. Bregman van het Instituut voor Bouwrecht.

Al tijdens het adviestraject eind oktober is er een gesprek met de minister over dit onderwerp geweest.

2.9 Aandachtspunten voor de 'Nationale strategie voor duurzame ontwikkeling'

Tijdens de conferentie van Europese milieuadviesraden (EEAC) te Stockholm, februari 2001, werd onder de titel ‘Greening Sustainable Development Strategies’ een gezamenlijke inbreng geformuleerd ten behoeve van de Sustainable Development Strategy op Europees niveau. Daar ontstond bij de Nederlandse vertegenwoordiging het idee om in Nederland een vergelijkbare conferentie te organiseren met Nederlandse adviesraden. De VROM-raad zou de organisatie op zich nemen.

Op 1 juni 2001 is de conferentie gehouden in Utrecht. Aanwezig waren leden of secretariaatsmedewerkers van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, de Raad voor het Landelijk Gebied, de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, het InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, de Raad voor verkeer en waterstaat, de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken, de Raad voor Cultuur en de VROM-raad. Vanuit de Sociaal Economische Raad was een waarnemer aanwezig.

De conferentie had als doel bouwstenen te leveren aan de ministeriële regiegroep die belast is met de nationale strategie voor duurzame ontwikkeling (NSDO).
Gekozen werd voor een aanpak, waarbij deelnemers spreken op persoonlijke titel, maar wel vanuit de achtergrond van de door de afzonderlijke raden uitgebrachte of uit te brengen adviezen.

De conferentie werd geopend met een bijdrage over de begripsvorming rond duurzame ontwikkeling. Vervolgens werden de 5 thema’s aangesneden zoals ze ook in de NSDO worden gehanteerd:

- duurzaam consumeren/produceren / voedsel / landbouw
- naar een informatiemaatschappij / een leven lang leren
- waterlust en -last
- migratie en vergrijzing / armoedebestrijding / tweedeling
- klimaat / mobiliteit / energie

Deze lijst van 5 thema’s werd aangevuld met een 6^{e} thema:

- een stad vol leven / een goede leefomgeving.

Van de conferentie is een verslag gemaakt dat bestaat uit een aantal punten van commentaar op en overwegingen bij de NSDO-stukken. Deze betreffen het ambitieniveau van de NSDO, gaan over de gehanteerde begrippen, zijn deels gericht op de proceskant en deels op operationalisering van elementen van duurzame ontwikkeling. Wellicht het allerbelangrijkste effect van de

radenconferentie is de afzonderlijke opname van het thema 'biodiversiteit en natuur' in de nationale strategie door de ministeriele regiegroep.

De werkgroep uit de raad, die het traject heeft begeleid was samengesteld uit mw. drs. A.M.J. Rijckenberg (voorzitter), prof.dr. W.C. Turkenburg en drs. T.J. Wams. Als externe medewerker is de heer ir. H. Kieft aangetrokken. Van uit het secretariaat van de VROM-raad hebben drs R.F. Flipphi en mw. drs. J. Reedijk-Soffers aan dit project meegewerkt.

3 Adviezen in voorbereiding

3.1 Milieu en economie

Met het oog op de kabinetsformatie is in het werkprogramma 2002 een advies over ‘milieu en economie’ opgenomen. Het is de bedoeling om met dit advies een bijdrage te leveren aan het denken over het spanningsveld tussen duurzame ontwikkeling en economische groei. De in 1997 verschenen Nota Milieu en Economie vormt hierbij het vertrekpunt. Doel van het advies is om een aantal aanbevelingen te doen ten behoeve van een actualisering van het beleid zoals verwoord in deze nota. Twee ontwikkelingen maken zo’n actualisering wenselijk. Ten eerste heeft in 2000 een evaluatie van het beleid zoals gepresenteerd in de Nota Milieu en Economie plaatsgevonden. Een van de belangrijke conclusies was dat met name het generieke beleid zwaarder zou moeten worden aangezet om tot ontkoppeling te komen. Ten tweede is intussen het Vierde nationale milieubeleidsplan (NMP4) verschenen waarin het concept van transitiebeleid is geïntroduceerd. Dit beleid biedt interessante aanknopingspunten voor het stimuleren van de perspectiefwisselingen zoals beoogd in de Nota Milieu en Economie.

Het advies zal globaal uit drie delen bestaan. Deel I bevat de achtergronden: de probleemschets van de spanning tussen milieu en economie, een korte recapitulatie van het beleidsantwoord zoals verwoord in de Nota Milieu en Economie, de reacties op deze nota en tenslotte de formele evaluatie van het beleid zoals verwoord in deze nota. In deel II zal een verdere analyse van de nota en van het onderwerp, milieu en economie, plaatsvinden. Hierbij komen onder meer de volgende vragen aan bod. Welke opvattingen liggen ten grondslag aan de Nota Milieu en Economie? Welke alternatieve opvattingen zijn er? Is een absolute ontkoppeling van milieu en economie wel mogelijk? In hoeverre leidt een kennis- en diensteneconomie tot een lagere milieudruk? Wat zijn de praktische ervaringen met ontkoppeling tot nu toe? Wat zijn de ervaringen met generiek overheidsbeleid? In deel III ten slotte zal een aantal concrete aanbevelingen worden gedaan ten behoeven van een actualisering van de Nota Milieu en Economie.

Vanuit het secretariaat zijn de volgende medewerkers betrokken bij de voorbereiding van dit advies: mw. ir. T.T. van der Werff (projectleider), drs. P. A. van Driel en mw. drs. A. L. Hermans. Het advies zal naar verwachting in juni 2002 worden vastgesteld.

3.2 Veiligheid

In het verslagjaar heeft de raad een aanvang gemaakt met de voorbereiding van een advies over het thema ‘veiligheid’ uit het werkprogramma 2002. Volgens het werkprogramma speelt de veiligheidsproblematiek voor de korte termijn een belangrijke rol. Nieuwe regelgeving wordt voorbereid en er speelt een groot aantal concrete knelpunten. In algemene zin is er een spanning tussen de beleidsterreinen van VROM die zich uit in de strijdigheid tussen de wens om risico’s uit te bannen enerzijds en de wens om compact te bouwen anderzijds. Bij het zoeken naar oplossingen speelt onder meer de vraag hoe groepsrisico’s bestuurlijk moeten worden gewogen, wat de ruimtelijke consequenties zijn van veiligheidsnormen en hoe moet worden omgegaan met aansprakelijkheid en verzekerbaarheid.

Ook de Raad voor verkeer en waterstaat heeft het thema ‘veiligheid’ in zijn werkprogramma staan. Daarom wordt een intensieve samenwerking met die raad opgebouwd. Een gemeenschappelijke

werkgroep uit beide raden zal een gemeenschappelijk advies voorbereiden, ook al omdat naast een zo mogelijk gemeenschappelijke veiligheidsfilosofie in de uitwerking de beleidsterreinen van de beide raden zeer verweven zijn. Zo heeft een stringent beleid ten aanzien van risico's van stationaire inrichtingen mogelijk extra risicovolle transporten tot gevolg. Verlegging van transportstromen heeft ruimtelijke gevolgen en omgekeerd kunnen ruimtelijke ontwikkelingen gevolgen hebben voor transportstromen. Hoge veiligheidseisen ten aanzien van transporten hebben bredere vrijwaringszones tot gevolg en belemmeringen ten aanzien van ruimtelijke intensivering. Een geïntegreerde benadering is dus nodig.

In de gemeenschappelijke werkgroep hebben van de kant van de VROM-raad prof.dr. W.A. Hafkamp (voorzitter), prof. dr. W.C. Turkenburg (vice-voorzitter), mr.drs. L.C. Brinkman en drs. T.J. Wams zitting genomen. De heer Hafkamp is tevens lid van de Raad voor verkeer en waterstaat. De werkgroep zal worden bijgestaan door een gemeenschappelijke projectgroep uit de secretariaten van de beide raden. Voor de VROM-raad zullen ir. A.J.F. de Vries (projectleider), ir. J.J.H. Egberts en mw. C.I.A. de Vries deel uitmaken van de projectgroep. Het advies zal naar verwachting in september 2002 worden vastgesteld.

3.3 Water

De raad is medio 2001 begonnen met de voorbereiding van een advies over de waterproblematiek in Nederland en de mogelijke gevolgen die maatregelen gericht op het op orde brengen van het watersysteem kunnen hebben voor de ruimtelijke ordening van ons land.
De aanleiding voor een advies vindt de raad in de analyse van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw, en het daarop gevolgde kabinetsstandpunt 'Anders omgaan met water'. Uitgaande van te verwachten klimaatsveranderingen alsmede van het optreden van bodemdaling en een aantal wijzigingen in het ruimtegebruik in Nederland die voor het watersysteem een verzwaarde opgave inhouden, wordt aangedrongen op maatregelen, die in een forse ruimteclaim kunnen resulteren in de diverse landsdelen.

De raad heeft na een eerste probleemverkenning gekozen voor een advies dat zich beperkt tot de regionale watersystemen en tot het regionale schaalniveau van de ruimtelijke ordening. Het hoofdwatersysteem van de zeewering, de grote wateren en de grote rivieren zullen in beginsel[2] in dit advies niet besproken worden. De raad meent dat juist op dit regionale schaalniveau het VROM-beleidsterrein het meest direct wordt beïnvloed door de te overwegen maatregelen om het watersysteem aan de voor de lange termijn te verwachten opgaven aan te passen.
De probleemstelling van het advies is in vier vragen geformuleerd:

1 De wateropgave
Indien de analyse van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw en het kabinetsstandpunt daarover als uitgangspunt genomen worden voor het inschatten van de veranderingen van het klimaat en de bodemdaling alsmede van de dientengevolge te verwachten problemen voor het watersysteem in de wereld en in Nederland in het bijzonder, hoe kan dan de ernst van de problematiek vertaald worden in termen van de inrichting van het watersysteem en van de ruimte op regionaal niveau? Met andere woorden: wat is de wateropgave op regionaal schaalniveau in de diverse landsdelen?

[2] Met uitzondering van de casus Waalsprong Nijmegen, waar de waterproblematiek zowel raakt aan het hoofdwatersysteem als aan de lokaal-stedelijke omgeving. Ook kan het hoofdwatersysteem genoemd worden waar het een randvoorwaarde voor het regionale watersysteem vormt.

2 Oplossingen

Aangenomen wordt dat de 'wateropgave' per regio verschilt en dat de genoemde problemen met betrekking tot het watersysteem niet kunnen worden opgelost zonder in de ruimtelijke ordening van ons land structureel en permanent meer ruimte te geven aan het water. Hoe kan meer ruimte worden gereserveerd voor water binnen de te onderscheiden regionale (deel)stroomgebieden?

3 Ruimte voor water in afweging, planvorming en ontwerp

Hoe kan bij de afweging van ruimtelijke keuzen vroegtijdig rekening worden gehouden met water, zodat waterbeheerskundige aspecten tenminste één van de af te wegen grondgebruikfuncties zijn en waar nodig een conditionerend kader vormen voor de afweging inzake de bestemming, de inrichting en het beheer van gronden?

4 Eisen aan het bestuur en aan het juridisch- en financieel instrumentarium

Gegeven de beleidsuitgangspunten die het kabinet ten aanzien van water heeft vastgesteld en waarover brede consensus bestaat bij de diverse overheden, zou ten slotte de vraag beantwoord moeten worden welke maatschappelijke, juridisch-bestuurlijke en financiële hindernissen genomen moeten worden om de gewenste maatregelen, met name indien die gerelateerd zijn aan de VROM-beleidsterreinen, tot uitvoer te kunnen brengen[3]. Deze vraag klemt te meer daar het gaat over problemen, die waarschijnlijk vooral toekomstige generaties zullen treffen, maar waarvan de bestrijding nu reeds grote investeringen en mogelijk zware offers van de huidige samenleving vereist. Hoe kan daarvoor voldoende draagvlak in de samenleving verkregen worden?

De raad hoopt in het voorjaar van 2002 zijn advies over de waterproblematiek en de ruimtelijke ordening uit te brengen.

3.4 Multicultureel bouwen

Op 15 mei vroeg de Tweede Kamer de VROM-raad om advies. Gevraagd wordt een verkenning naar hetgeen zich reeds op het vlak van multicultureel bouwen afspeelt en een nadere inkadering van het concept multicultureel bouwen. Voorts wordt gevraagd hoe multicultureel bouwen ingepast zou kunnen worden in het woonbeleid voor de 21e eeuw. Ook wordt gevraagd of en in hoeverre een beleid voor multicultureel bouwen in positieve zin zou kunnen bijdragen aan integratie vanuit de eigen identiteit.

Deze adviesaanvaag komt voort uit een discussie in de Tweede Kamer over de Nota "Mensen, wensen, wonen" (19 maart 2001). Daarmee is voor de eerste keer in het bestaan van de raad een adviesaanvraag uit de Kamer ontvangen.
Achtergrond van deze vraag is het gevoelen in de Tweede Kamer dat in de Nota Wonen het multiculturele element onvoldoende is uitgewerkt.
De raad heeft dit onderwerp ingepast in het werkprogramma en heeft vastgesteld dat er weinig systematische kennis over dit onderwerp beschikbaar was. Daarom is door de raad opdracht gegeven tot een onderzoek hiernaar. In de periode september tot en met november 2001 is door het OTB een onderzoek verricht met de volgende vraagstelling:

1. Welke initiatieven zijn er in Nederland geweest, gerealiseerd en gaande met betrekking tot multicultureel bouwen?
2. Welke concepten van multicultureel bouwen zijn hierbij gehanteerd?

[3] De raad is deskundig op het gebied van bestaande en nieuwe planvormen, die in de ruimtelijke ordening en het milieubeleid gebruikt worden of mogelijkerwijs worden ingevoerd. De raad kan een oordeel geven over de vraag of de diverse afwegingen van ruimte voor water binnen de bestaande c.q. de recent door het kabinet ontwikkelde wetsontwerpen hun plek kunnen krijgen.

3. Welke succes- en faalfactoren zijn hierbij volgens de betrokkenen te onderkennen (geweest)?
4. Zijn de initiatieven gerelateerd aan de herstructurering van woningen en woonmilieus, aan nieuwbouw, zo ja op welke wijze?
5. Welke aanknopingspunten zijn in de projecten te vinden met het lokale en nationale woonbeleid?

Door de onderzoekers is het volgende vastgesteld:

1. Een deel van de allochtone huishoudens stelt specifieke eisen ten aanzien van een aantal functionele kenmerken van de woning en woonomgeving. Niet alle allochtone huishoudens hechten sterk aan deze specifieke eisen. Andersom kan worden gesteld dat bij een deel van de niet-allochtone huishoudens deze specifieke kenmerken ook op prijs worden gesteld. Binnen een vraaggericht beleid is het vanzelfsprekend om voor een deel van de woningvoorraad en de nieuwbouw op die behoefte in te spelen.
2. In een belangrijk deel van de gerealiseerde en nog te ontwikkelen projecten op het gebied van multicultureel bouwen wordt gepoogd een antwoord te geven op de vraag van specifieke groepen van allochtone huishoudens. Hierbij zijn woongroepen voor allochtone ouderen de meest opvallende groep. Het inspelen op deze specifieke behoefte past binnen het voorgestane beleid ter versterking van de relatie tussen zorg en wonen.
3. Identiteit krijgt een steeds belangrijker rol toegemeten binnen het beleid op het gebied van wonen. Een belangrijk deel van de allochtone huishoudens geeft aan het op prijs te stellen als hun eigen culturele identiteit tot uitdrukking komt in hun woon- en leefomgeving. Inspelen op deze behoefte biedt een goede mogelijkheid om te komen tot een sterkere differentiatie in woonmilieus en identiteit van buurten en wijken.
4. In alle projecten van multicultureel bouwen speelt de participatie van de allochtone huishoudens in (de besluitvorming over) hun woon- en leefomgeving een voorname rol. Deze participatie kan een bijdrage leveren aan de verdere emancipatie van deze (groepen) huishoudens.

De raad zal gebruikmakend van de bevindingen van de onderzoekers in het voorjaar de Tweede Kamer van advies dienen. Daarbij zal de raad niet alleen ingaan op multicultureel bouwen, maar ook op de positie van allochtonen op de woningmarkt en op de mogelijkheden om vanuit het beleid op nationaal en lokaal niveau deze te verbeteren.

4 Internationale activiteiten

Ook in 2001 is de samenwerking met buitenlandse adviesraden op het terrein van het milieubeleid voortgezet door het uitwisselen van kennis en ervaringen over de aanpak van milieuvraagstukken. Deze samenwerking is er zowel op gericht de advisering aan hun eigen nationale overheid te verbeteren als een advisering aan de Europese Commissie tot stand te brengen. Vanuit Nederland nemen naast de VROM-raad, de Raad voor Ruimtelijk, Milieu- en Natuuronderzoek, de Raad voor het Landelijk Gebied en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid deel aan dit samenwerkingsverband.

Het netwerk wordt ondersteund vanuit een coördinatiepunt (Focal Point of European Environmental Advisory Boards) dat met ingang van 1 januari 2002 is gehuisvest bij de Raad voor het Ruimtelijk, Milieu- en Natuuronderzoek in Den Haag. Het Focal Point beschikt over een website op het internet: www.eeac-network.org. Deze site verschaft inzicht in de werkzaamheden van de aangesloten raden. Ook zijn er gegevens beschikbaar over de jaarlijkse conferenties.

Op 27 en 28 oktober 2000 heeft de VROM-raad een workshop voor de energiewerkgroep georganiseerd met als onderwerp de relatie tussen de liberalisering en privatisering van de elektriciteits- en gasmarkt in de EU en het bereiken van een duurzame energiehuishouding in de toekomst, toegespitst op het verminderen van de CO_2 uitstoot. Het verslag van deze bijeenkomst is medio 2001 gereed gekomen en staat op de website van het Focal Point.

Jaarlijks organiseert één van de bij het netwerk aangesloten raden een conferentie waarin de samenwerking wordt besproken. Die bijeenkomst wordt ook gebruikt om voortgang te maken op doorlopende multilaterale activiteiten, zoals thematische werkgroepen. De conferentie dient echter vooral om van gedachten te wisselen over een onderwerp waarin alle raden zijn geïnteresseerd.

De negende conferentie, die van 15 tot 18 november 2001 gehouden is in het Belgische Gent, had als titel: ‘Milieu-indicatoren en duurzame ontwikkeling’. De conferentie had als onderwerp het gebruik, de mogelijkheden en het nut van milieu-indicatoren. De milieuadviesraden van de verschillende lidstaten en toetredingslanden wisselden ervaringen uit over het gebruik van milieu-indicatoren in eigen land. Vervolgens heeft men zich gebogen over het vraagstuk van de selectie en inhoud van milieu-indicatoren voor duurzame ontwikkeling en is nagegaan hoe deze indicatoren een grotere rol kunnen spelen in Europese beleidsprocessen.
Vanuit de VROM-raad hebben prof.dr. W.C. Turkenburg (raadslid), drs. A.F. van de Klundert (algemeen secretaris) en mevrouw ir. T.T. van der Werff (projectleider internationaal) aan de conferentie deelgenomen. Zij hebben daar een korte presentatie gehouden over de Nederlandse prestatie-indicatoren, het duurzaam nationaal inkomen en mogelijke indicatoren voor de Nationale Strategie voor Duurzame Ontwikkeling (NSDO). Ook is daarbij aandacht besteed aan het VROM-raadsadvies over de Ecologische voetafdruk.

De tiende conferentie zal in 2002 gehouden worden in Denemarken.

In december 2001 heeft een delegatie van de Royal Commission on Environmental Pollution een bezoek gebracht aan de VROM-raad. Dit in het kader van de activiteiten van de landbouwwerkgroep van de Europese milieuadviesraden.

5 Financiële verantwoording

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

Financieel overzicht 2001 Artikel 01.13 (bedragen x ƒ 1000)	Verplichtingen		Uitgaven	
	Begroting 2001[4]	Realisatie 2001	Begroting 2001	Realisatie 2001
01.01 ambtelijk personeel	2450	2397	2450	2397
01.02 overige personele uitgaven	784	795	784	805
01.06 algemene materiële uitgaven	1446	1483	1446	1426
Totaal	4680	4675	4680	4628

Toelichting

Algemeen

Een definitief financieel overzicht is nog niet voorhanden. In dit overzicht is uitgegaan van de opgenomen standen in de financiële informatie Centrale Sector op peildatum 31 december 2001. Bij het opstellen van de begroting 2001 is ten opzichte van de begroting van voorgaande jaren realistischer gepland. In het verslagjaar is de belangrijkste budgettaire ontwikkeling in de VROM-raad begroting 2001 vergeleken met de cijfers uit de begroting van het jaar 2000. Als gevolg daarvan en op basis van stuurbaarheidsverandering zijn er vrijwel geen afwijkingen tussen de begroting en de realisatie en is de begroting vrijwel sluitend gemaakt. De omvang van overhevelingen binnen de verschillende begrotingsposten van de VROM-raad is aanzienlijk afgenomen. Er is wel gebruik gemaakt van de budgettaire flexibiliteit van de budgetten onderling.

Posten materieel

De realisatie ligt iets lager dan de oorspronkelijke raming. Er moet wel rekening worden gehouden met uitgaven die in het verslagjaar zijn aangegaan maar doorschuiven naar 2002.

Posten personeel

De vastgestelde formatie van het secretariaat van de VROM-raad is 20 fte's. Als gevolg van de reorganisatie was de formatie gedeeltelijk overbezet vanwege drie herplaatsers. Desondanks bleek het personeelsbudget vanwege vacatureruimte en detacheringen alsnog toereikend. Uit de begrotingsuitvoering blijkt dat er een klein overschot op het personeelsbudget is ontstaan. De oorzaken zijn onder meer de vacatureruimte, instroom goedkoper personeel en compensatie WAO.

De post overige personele uitgaven valt hoger uit vanwege het feit dat bij de vergoeding van de raadsleden geen rekening is gehouden met loonbijstelling.

[4] Inclusief loonbijstelling ambtelijk budget en detacheringen.

Bijlage 1 Samenstelling raad en secretariaat

Samenstelling raad (per 31 december 2001)
mr. P.G.A. Noordanus, voorzitter
mr.drs. L.C. Brinkman, voorzitter Algemeen Verbond Bouwbedrijf (AVBB)
mevrouw H.M.C. Dwarshuis-van de Beek, wethouder ruimtelijke ordening en volkshuisvesting te Leidschendam-Voorburg en voorzitter van de VNG-commissie ruimtelijke ordening;
prof.dr. R. van Engelsdorp Gastelaars, hoogleraar Sociale Geografie, Universiteit van Amsterdam
ir. J.J. de Graeff, dijkgraaf Hoogheemraadschap van Schieland en voorzitter van de Unie van Waterschappen
prof.dr. W.A. Hafkamp, hoogleraar Milieukunde, Erasmus Universiteit Rotterdam
mw. prof.mr. J. de Jong, hoogleraar Onroerend-goedrecht, Technische Universiteit Delft
mw. M.C. Meindertsma, beleidsadviseur stedelijke ontwikkeling; adviseur SFB vastgoed; lid Eerste Kamer
mevrouw drs. A. Rijckenberg, adviseur ruimtelijke ordening en stedelijke ontwikkeling en lid van de Raad voor verkeer en waterstaat
mw. prof.dr.ir. I.S. Sariyildiz, hoogleraar Technisch ontwerp en informatica, Technische Universiteit Delft
prof.dr.ir. J. van der Schaar, directeur van het RIGO, buitengewoon hoogleraar Volkshuisvesting, Universiteit van Amsterdam
de heer ir. D. Sijmons, directeur van H+N+S Landschapsarchitecten B.V.
de heer prof.dr. P. Tordoir, directeur strategie bij de Kamer van Koophandel te Amsterdam en bijzonder hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam.
prof.dr. W.C. Turkenburg, hoogleraar Natuurwetenschap en Samenleving, Universiteit Utrecht
drs. T.J. Wams, algemeen directeur Milieudefensie

Waarnemers
drs. T.H. van Hoek, onderdirecteur van het Centraal Planbureau
prof.ir. N.D. van Egmond, directeur Milieu Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), hoogleraar Milieukunde, Universiteit van Utrecht
drs. Th.H. Roes, adjunct-directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

Algemeen secretaris
drs. A.F. van de Klundert

Medewerkers secretariaat (per 31 december 2001)
drs. J.L. ten Broek, senior projectmedewerker
mw. A.M.H. Bruines, projectassistent
mw. J. Crince-van der Tol, senior medewerker bedrijfsbureau
drs. P.A. van Driel, senior projectmedewerker
ir. J.J.H. Egberts, senior projectmedewerker
mw. C. Erftemeyer, managementassistent
drs. R.C.H. Flipphi, senior projectmedewerker
mw. A.L. Hermans, projectassistent
mw. drs. M.P. Hoogbergen, projectmedewerker
mw. E.M. Madeira-de Oliveira, hoofd bedrijfsbureau
mw. M.A.C.C. Oomen-Baken, senior projectmedewerker
ir. P.W.F. Petrus, projectleider

mw. drs. J. Reedijk-Soffers, projectassistent
mw. mr. I.P. Sievers, projectleider
dr. V.J.M. Smit, projectleider
W. van Tuijl, administratief medewerker
mw. I.F. Verhage-Soffner, documentair informatieverzorger / managementassistent
ir. A.J.F. de Vries, senior projectleider
mw. C.I.A. de Vries, projectassistent
mw. ir. T.T. van der Werff, projectleider
mw. J.M.C. Zijlstra, medewerker financiën
mw. A.C. van der Zwan-van der Kramer, managementassistent

In de loop van 2001 hebben de volgende personen het secretariaat van de raad verlaten

mw. ir. M.H. van der Elst-Ran, senior projectmedewerker
A.J.D. van Rooijen, medewerker automatisering en informatievoorziening

Bijlage 2 Publicaties van de raad (per 31 december 2001)

Adviezen

Grondexploitatieheffing
29 april 1997 (briefadvies, zonder nummer)

Interim-advies Scheiding wonen en zorg
2 oktober 1997 (Advies 001)

Advies over Wonen met zorg
23 januari 1998 (Advies 002)

Advies over het concept Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP)
30 januari 1998 (Advies 003)
Advice on the Draft European Spatial Development Perspective
(Advice 003E)

Advies voor het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP3)
7 juli 1997 (Advies 004)

Stedenland-Plus; advies over 'Nederland 2030 - Verkenning ruimtelijke perspectieven' en de 'Woonverkenningen 2030'
16 april 1998 (Advies 005)
City Land-Plus; advice on 'Netherlands 2030 - an Exploration of Spatial Scenarios' and 'Housing Scenarios 2030'
(Summary advice 005E)

De sturing van een duurzame samenleving; advies over de sturing van het leefomgevingsbeleid
24 april 1998 (Advies 006)
Managing policy for a sustainable society
English summary (006E)

Advies over het derde Nationaal Milieubeleidsplan
14 mei 1998 (Advies 007)

Advies over de Ontwerpnota Stedelijke Vernieuwing
29 mei 1997 (Advies 008)

Naar een duurzamer ruimtelijk-economische structuur; advies over de ruimtelijk- economische structuurversterking van Nederland
4 juni 1998 (Advies 009)

Transitie naar een koolstofarme energiehuishouding; advies ten behoeve van de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid
23 december 1998 (Advies 010)
Transition to a low-carbon energy economy; advice for the Climate Policy Implementation Document, (Advice 010E)

Corridors in balans: Van ongeplande corridorvorming naar geplande corridorontwikkeling
14 januari 1999 (Advies 011)

Advies Leefomgevingsbalans
20 januari 1999 (Advies 012, briefadvies)

Stad en wijk: verschillen maken kwaliteit. Visie op de Stad
19 april 1999 (Advies 013)

Wonen, beleid en legitimiteit
25 juni 1999 (Advies 014)

Sterk en mooi platteland. Strategieën voor de landelijke gebieden
13 juli 1999 (Advies 015)

Mondiale duurzaamheid en de ecologische voetafdruk
3 september 1999 (Advies 016)
Global Sustainability and the Ecological Footprint
(Advice 016E)

Mobiliteit met beleid
11 november 1999 (Advies 017)

Huurbeleid met contractvrijheid
17 december 1999 (Advies 018)

Nederland in het Europese milieu. Advies over differentiatie in het Europese Milieubeleid
21 december 1999 (Advies 019)
Dit advies is vertaald in het Engels, Duits en Frans.

Het instrument geslepen. Voorstellen voor een herziene WRO en voor betere kostenverdeling bij grondexploitatie
23 maart 2000 (Advies 020)

Op weg naar het NMP4. Advies over De agenda van het NMP4
11 mei 2000 (Advies 021)

Betrokken burger, betrokken overheid. Reactie VROM-raad op de ontwerp-Nota Wonen.
28 september 2000 (Advies 022)

Dagindeling geordend
29 september 2000 (Advies 023)

Ontwerpen aan Nederland. Architectuurbeleid 2001-2004
8 februari 2001 (Advies 024, briefadvies)

Verscheidenheid en samenhang: stedelijke ontwikkeling als meervoudige opgave. Visie op de stad 2
12 april 2001 (Advies 025)

Kwaliteit in ontwikkeling. Interimadvies over de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening
20 april 2001 (Advies 026)

Aandachtspunten voor de 'Nationale strategie voor duurzame ontwikkeling'
1 juni 2001 (Resultaat van de adviesradenconferentie in het kader van de nationale strategie voor duurzame ontwikkeling)

Denklijnen voor het Noorden en overig Nederland. Advies over een snelle verbinding tussen het Noorden en de Randstad
juli 2001 (Advies 027 in samenwerking met de Raad voor verkeer en waterstaat)

Waar een wil is, is een weg. Advies over het NMP4
Oktober 2001 (Advies 028)

Kwaliteit in ontwikkeling: uitwerking stedelijke netwerken, contouren en instrumenten. Vervolgadvies over de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening
25 oktober 2001 (Advies 029)

Grotestedenbeleid, voortzetten en verbouwen. Advies over grotestedenbeleid
31 oktober 2001 (Advies 030)

Plannen met visie. Advies over het Voorontwerp Fundamentele Herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening
6 november 2001 (Advies 031)

Achtergrondstudies

NMP3 en de perspectieven van de vermestingsproblematiek; analyse, verwachtingen en opties
7 mei 1998, ROM-advies Bilthoven (Achtergrondstudie 001)

Verhandelbare CO_2- emissierechten
9 april 1998, Instituut voor Toegepaste Milieu-Economie (TME), auteurs Pascale van Duijse (TME), Andries Nentjes (Rijksuniversiteit Groningen) en Joram Krozer (TNO/Universiteit Twente). Met bijdragen van ECOFYS: Kornelis Blok en Margreet van Brummelen (Achtergrondstudie 002)

Evaluatie verzuring in het NMP3; verzuringsbeleid op de lange baan?
mei 1998, ECN-Beleidsstudies, auteurs Pauline G. Dougle en Pieter Kroon (Achtergrondstudie 003)

NMP3 Thema klimaat: een kritische analyse van het probleemveld, de beleidsdoelstellingen en de maatregelen
april 1998, Natuurwetenschap en Samenleving (NW&S), Universiteit Utrecht, auteurs Jeroen P. van der Sluijs en Wim C. Turkenburg (Achtergrondstudie 004)

Essays ruimtelijk-economische structuurversterking
juni 1998 (Achtergrondstudie 005):

- *Beoordelingskader Perspectieven voor ruimtelijk investeren; naar de formulering van een toepasbaar*, auteurs dr. H. Geerlings (Vakgroep Milieukunde, Erasmus Universiteit Rotterdam), drs. D.B. van Veen-Groot (Vakgroep Ruimtelijke Economie, Vrije Universiteit Amsterdam) en prof. dr. P. Nijkamp (Vakgroep Ruimtelijke Economie, Vrije Universiteit Amsterdam)

- *Versterking van de economisch-ruimtelijke structuur van Nederland: economische ontwikkeling en sociale implicaties*, Amsterdam study centre for the Metropolitan Environment (AME), Universiteit van Amsterdam, auteurs S. Musterd, W. Ostendorf en J. van de Ven

De schoonheid van het platteland. Vier essays over de kwaliteit van het Nederlandse cultuurlandschap, (1999) (Achtergrondstudie 006):

- *Cultuur en leefbaarheid. Een essay over de bijdrage van de cultuurhistorie aan de ruimtelijke ordening van Nederland*, auteur prof.dr. G.J. Borger (Historische Geografie, Vakgroep Sociale Geografie, Universiteit van Amsterdam)
- '*Schuldig Landschap' (naar Armando). Een visie op het landelijk gebied vanuit de architectuur- en landschapsgeschiedenis*, auteur dr. E.A. de Jong (Faculteit der Letteren, Vrije Universiteit Amsterdam)
- *Rust en Rijkdom. Een sociaal-wetenschappelijk perspectief op de culturele betekenis van het landelijk gebied*, auteur drs. L. de Klerk (C.M. Kan-Instituut voor onderwijs in de Ruimtelijke Wetenschappen, Afdeling Sociale Geografie, Universiteit van Amsterdam)
- *Gezicht op Den Haag. Een essay over 'het culturele criterium' van het landschap. Een bijdrage vanuit het ontwerpersperspectief*, auteurs ir. D. Sijmons en F. Feddes (H+N+S Landschapsarchitecten)

Studies ten behoeve van het VROM-raadsadvies 'Mobiliteit met beleid'
(2000) (Achtergrondstudie 007)

Tussen feit en fictie: verkenning van ontwikkeling in de informatie- en communicatietechnologie en de mogelijke gevolgen voor het beleid inzake wonen, ruimtelijke ordening, milieu en mobiliteit
(maart 2001) (Achtergrondstudie 008)

Duurzame stedelijke ontwikkeling. Achtergrondstudie bij het advies 'Verscheidenheid en samenhang' Visie op de stad 2
(april 2001) (Achtergrondstudie 009)

NMP4 onder de loep: Kritische analyse van de aanpak van de zeven milieuproblemen uit het NMP4
(2001) (Achtergrondstudie 010)

- *Een wereld en een wil, een wereld van verschil? Biodiversiteit in het NMP4 - Milieuprobleem 1: Verlies aan biodiversiteit* auteurs: prof. dr. P. Opdam en drs. Y. Hoogeveen
- *Een duurzaam klimaat vraagt geen woord maar daad: een kritische analyse van probleembeschrijving, strategie en maatregelenpakket voor klimaatverandering - Milieuprobleem 2: klimaatverandering* auteurs: dr. J.P. van der Sluijs, prof. dr. W.C. Turkenburg en prof. dr. K. Blok
- *Overexploitatie van natuurlijke hulpbronnen: mondiale transities en de Nederlandse bijdrage - Milieuprobleem 3: overexploitatie van natuurlijke hulpbronnen* auteurs: dr. E. van der Voet en dr. G. Huppes
- *Bedreiging van de gezondheid: een analyse van de probleemstelling in het NMP4 - Milieuprobleem 4: bedreiging van de gezondheid* auteur: prof. dr. J.C.S. Kleinjans
- *Externe veiligheid: een pleidooi voor vernieuwing van beleid - Milieuprobleem 5: bedreigingen van de externe veiligheid* auteurs: dr. R.A.P.M. Weterings en ir. M. Molag
- *Duurzaam leefbaar: de leefomgeving als milieuprobleem - Milieuprobleem 6: bedreigingen van de leefomgeving* auteur: ir. M.J. van Dorst
- *Tussen ontsnapte nanorobots en neerstortende vliegtuigen: omgaan met mogelijke onbeheersbare risico's - Milieuprobleem 7: mogelijke onbeheersbare risico's* auteur: prof. dr. L. Reijnders