

De Raad voor het Landelijk Gebied, de VROM-raad en de Raad voor Verkeer en Waterstaat zijn onafhankelijke adviesraden van de regering en het parlement.

De raden worden ondersteund door het secretariaat van de raden voor de leefomgeving en infrastructuur, afgekort secretariaat RLI.

Secretariaat RLI

Nieuwe Uitleg 1
Postbus 90653
2509 LR DEN HAAG

T 070 45 62 070
E secretariaat@rli.nl
I www.rli.nl

Raad voor het Landelijk Gebied

www.rlg.nl
publicatienummer: RLG 10/01

Raad voor Verkeer en Waterstaat

www.raadvenw.nl
publicatie: juli 2010

VROM-raad

www.vromraad.nl
publicatienummer: 078

juli 2010
ISBN 978-90-77323-20-5

Ontwerp en opmaak: Jenneke Drupsteen, Den Haag
Druk: OBT bv, Den Haag
Foto omslag: Roo Reynolds (flicker.com)



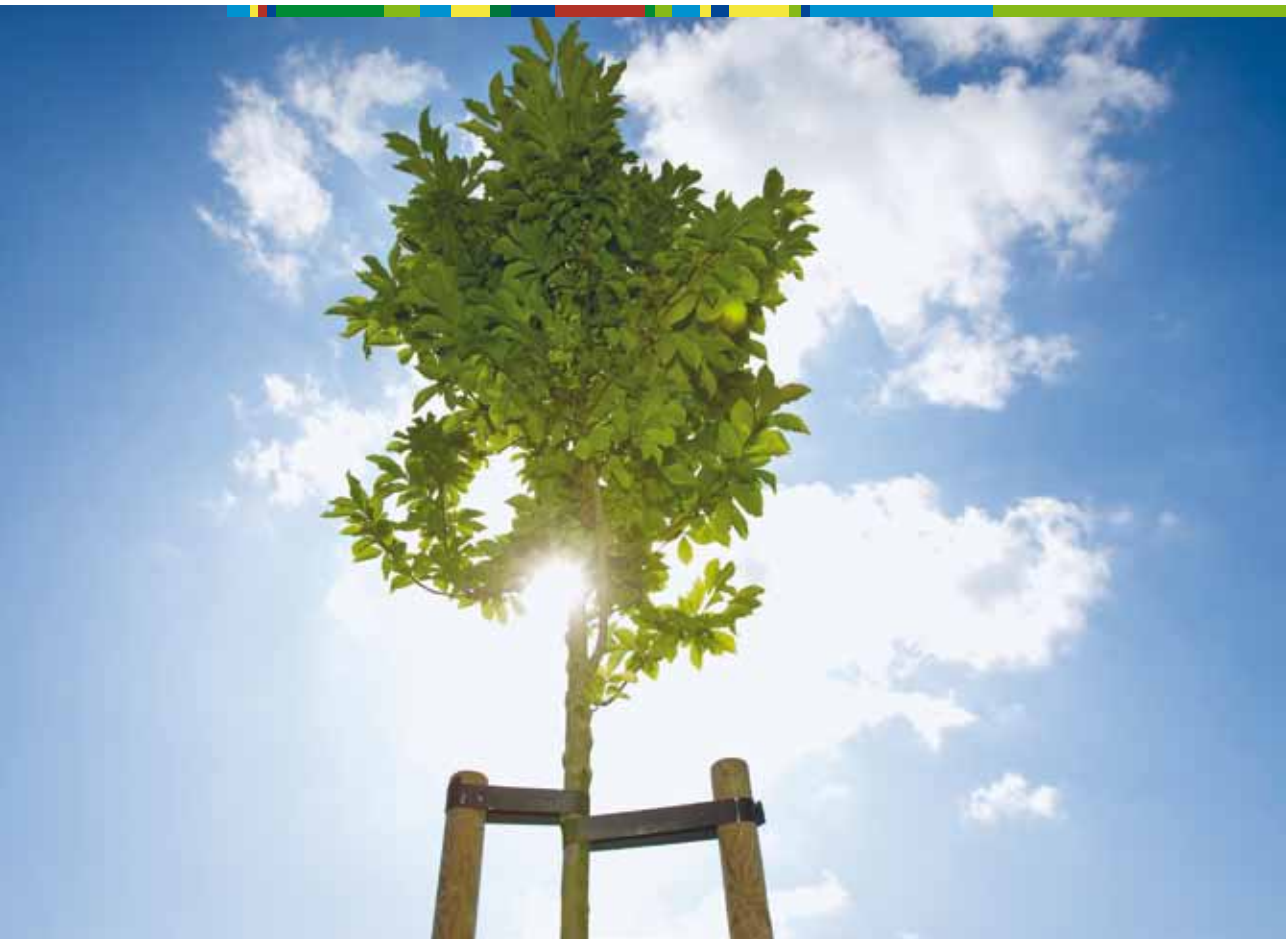
juli 2010

Maak ruimte voor vernieuwing

Investeren en besparen in het fysieke domein

Gemeente Liesveld, Groene Hart, plant bomen in eigen land ter CO₂-compensatie, juni 2009.

Foto: David Rozing / Hollandse Hoogte



Inhoud

Deel 1 Advies	5
1 Bezuinigingen en duurzaamheid	5
2 Kiezen voor duurzaamheid	9
2.1 Doelen voor duurzaamheid	10
2.2 Principes voor verandering	11
2.3 Principes voor bezuinigen	12
3 Hoofdconclusies en aanbevelingen	17
	
Deel 2 Uitwerking	23
4 Meer ruimte voor samenhangend regionaal beleid	23
5 Zorgen voor een functionerende woningmarkt	29
6 Garanderen van de bereikbaarheid	37
7 Behouden en versterken van de natuur	45
8 Overschakelen op hernieuwbare energie	51
9 Garanderen van waterveiligheid en doelmatiger waterbeheer	59
Bijlage 1 Literatuur	64
Bijlage 2 Samenstelling adviesraden en projectteam	67

Boekel, november 2009, schoolkinderen op weg naar huis rijden over een ondergelopen fietspad. Door hevige regenval is de Dommel buiten zijn oevers getreden. Foto: Michiel Wijnbergh/Hollandse Hoogte



Deel 1 Advies

1

Bezuinigingen en duurzaamheid

Het opstellen van het regeerakkoord voor de kabinetsperiode 2010-2014 vraagt om ingrijpende keuzen over de overheidsfinanciën. Als gevolg van de financiële en economische crisis en als gevolg van demografische ontwikkelingen als krimp en vergrijzing, zijn de vooruitzichten op de betaalbaarheid van collectieve voorzieningen zoveel slechter geworden dat fundamentele keuzes voor de toekomst noodzakelijk zijn. Volgens het Centraal Planbureau (CPB) is een ombuiging nodig van € 29 miljard per jaar (CPB, 2010a).

De kredietcrisis is niet de enige bedreiging voor onze welvaart. Het is net zo noodzakelijk om structurele oplossingen te vinden voor de toenemende schaarste aan fossiele energiebronnen en grondstoffen, voor de effecten van klimaatverandering en voor de afnemende waterveiligheid. Bovendien staat de kwaliteit van onze leefomgeving onder druk en stagneert de woningmarkt. Ook deze ontwikkelingen beïnvloeden onze welvaart, zeker gezien vanuit een breed welvaartsbegrip.

De Raad voor het Landelijk Gebied, de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad zijn van oordeel dat het heel goed mogelijk is de noodzaak tot bezuinigen te gebruiken als een kans om te ontwikkelen naar een duurzame samenleving en een internationaal concurrerende economie. Met onderdelen van het fysieke domein

(de woningmarkt, de energiesector en de infrastructuur) is veel overheidssturing en -geld gemoeid. Dat betekent dat wijzigingen in beleid potentieel grote positieve of negatieve bijdragen leveren aan de financiële houdbaarheid van beleid en aan een duurzamer samenleving. Hervormingen die vanuit duurzaamheid wenselijk zijn, kunnen ook bijdragen aan bezuinigen. Bezuinigen alleen is niet het juiste antwoord op de crisis. Naast bezuinigingen zijn een toekomstvisie en daarop geënte investeringen nodig voor behoud en versterking van de welvaart.

Naar de mening van de raden heeft de noodzakelijke overgang naar een duurzame samenleving alleen kans van slagen als burgers en bedrijven in beweging komen en zich gezamenlijk achter hervormingen scharen. Er zijn vele initiatieven in de private sector die getuigen van een enorme maatschappelijke veranderkracht. De overheid kan daarbij aansluiten en er dankbaar gebruik van maken. De politiek heeft tot taak ervoor te zorgen dat de onvermijdelijke bezuinigingen en de daaraan verbonden gevolgen niet leiden tot ‘maatschappelijke verzuring’ (wat staat voor gevoelens van wantrouwen en voor ‘afhaken’) en tegenwerking. Dat kan door burgers een perspectief te bieden op welvaartsontwikkeling op langere termijn. De crisis heeft vervelende en verstrekkende gevolgen, maar oplossingen voor de crisis bieden ook nieuwe kansen. Het is aan de politiek om burgers die kansen te laten zien.

Politieke visies geven richting aan de aard, de omvang en het tijdpad van de noodzakelijke bezuinigingen. In de daaruit voortvloeiende politieke afwegingen zullen de effecten van deze bezuinigingen op de koopkracht van (groepen) burgers altijd een belangrijke rol spelen. De raden treden niet in deze politieke afwegingen, maar pleiten er wel voor om het duurzaamheidsperspectief expliciet te betrekken bij het inkomensbeleid.

De raden hebben zich voor dit advies mede georiënteerd op de opties tot bezuinigen uit de ‘brede heroverweging’ die het kabinet op 1 april 2010 heeft aangeboden aan de Tweede Kamer (Ministerie van Financiën, 2010).

In dit deel 1 van het advies werken de raden het perspectief op duurzaamheid en bezuinigingen verder uit in doelen voor beleid, in principes voor verandering en bezuinigen, uitmondend in hoofdconclusies en aanbevelingen.


In deel 2 onderbouwen we deze door dit perspectief uit te werken voor belangrijke onderdelen van het fysieke domein.

In Zweden, Stockholm is in 2006 een congestieheffing geïntroduceerd voor de binnenstad. Het begon als een proef en werd na een positief uitgevallen referendum definitief ingevoerd. De heffing heeft geleid tot een reductie van het verkeersvolume van 18% in 2008. *Foto: Frank Chmura/Hollandse Hoogte*



2

Kiezen voor duurzaamheid



De transitie naar een duurzame samenleving vergt een omslag in het gedrag van individuele burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en overheden. Die omslag is gericht op een verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving - hier en elders, nu en in de toekomst. Alleen dan is in huidige behoeften te voorzien zonder het vermogen aan te tasten van toekomstige generaties om in hun behoeften te voorzien. Burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven én overheden moeten vanuit een heldere rolverdeling gezamenlijk de condities scheppen voor ander gedrag. De sturing van de rijksoverheid zal moeten aansluiten bij autonome maatschappelijke ontwikkelingen. Daarmee leiden hervormingen tot een maatschappelijk gedragen toekomstbeeld en wordt duidelijk welke verantwoordelijkheid burgers kunnen nemen voor een duurzame samenleving.

De raden hebben een aantal doelen en principes uitgewerkt die kunnen leiden tot een maatschappelijk gedragen perspectief voor de transitie naar een duurzame samenleving. We bespreken ze in deze paragraaf.

2.1 Doelen voor duurzaamheid

Voor een duurzame samenleving en een innovatieve, internationaal concurrerende economie moeten in het domein van de fysieke leefomgeving naar het oordeel van de raden minstens zes noodzakelijke doelen gehaald worden. De raden ontleen deze doelen aan eerder uitgebracht adviezen.

1. *Meer ruimte scheppen voor samenhangend regionaal beleid* door het terugdringen van de verkokerde aansturing door het Rijk (paragraaf 4).
2. *Zorgen voor een functionerende woningmarkt*. De woningmarkt is uit evenwicht. Om de doorstroming op de woningmarkt op gang te brengen en iedereen in staat te stellen om binnen zijn of haar mogelijkheden een woning te vinden, is een drastische aanpassing van het beleid vereist (paragraaf 5).
3. *Garanderen van de bereikbaarheid*. Bereikbaarheid is een voorwaarde voor het goed functioneren van de economie en voor deelname van burgers aan het maatschappelijk leven. De congestie op het wegennet neemt toe en het openbaar vervoer is geen volwaardig alternatief voor de auto. Verknoping en optimale benutting van infrastructuur en effectievere ketens voor goederen- en personenvervoer zijn nodig om hieraan het hoofd te bieden (paragraaf 6).
4. *Behouden en versterken van de natuur*. Behoud en versterking van dit aspect van de kwaliteit van de leefomgeving zijn belangrijke voorwaarden voor onder meer individuele gezondheid en voor het economisch vestigingsklimaat. Dit vraagt een waarborgende rol van de rijksoverheid, het verbinden van natuur met andere maatschappelijke doelen en een geconcentreerde inzet van middelen (paragraaf 7).
5. *Overschakelen op hernieuwbare energie*. Om klimaatverandering tegen te gaan en de afhankelijkheid van schaarse fossiele brandstoffen te verminderen, is de transitie naar energiegebruik uit hernieuwbare bronnen noodzakelijk (paragraaf 8).
6. *Garanderen van waterveiligheid en doelmatiger waterbeheer*. Door klimaatverandering stijgt de kans op overstroming van grote delen van Nederland. Het waarborgen van waterveiligheid is een onmisbare pijler in het nationaal beleid voor het fysieke domein (paragraaf 9).

2.2 Principes voor verandering

Om ambitieuze langetermijndoelen ten tijde van bezuinigingen te realiseren is meer nodig dan het continueren van regulier beleid. Naar het oordeel van de raden zijn er veranderingen – innovaties – nodig in het systeem van overheidsbemoedienis, langs de lijnen die we hieronder formuleren. Deze principes zijn net als de doelen voor duurzaamheid afgeleid van eerdere adviezen van de raden. In essentie gaat het om het ontwikkelen van een 'handige' en toekomstbestendige organisatie van maatschappelijke processen.

1. *De rijksoverheid markeert duidelijk voor welke beleidsdoelen zij verantwoordelijkheid draagt en waarvoor zij doorzettingsmacht inzet.* Hierop baseert het Rijk zijn samenwerking met andere overheden en maatschappelijke partners. Vaak zal voor een specifieke taak in coalities worden samengewerkt. De taakopvatting van het openbaar bestuur kan overigens wijzigen in de loop van de tijd.
2. *Benoem expliciet de rol van de rijksoverheid en de in te zetten instrumenten in relatie tot andere overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven: stimuleren/afspreken/convenanten sluiten, kaders stellen/reguleren, beprijzen, subsidiëren, zelf (laten) uitvoeren.* De keuze voor (een mix van) instrumenten hangt af van de inhoudelijke opgave.
3. *Eerst benutten, dan toevoegen.* Een beter gebruik van het bestaande heeft de voorkeur boven het aanleggen van nieuw. Dat betekent bijvoorbeeld dat al in gebruik genomen ruimte zo effectief mogelijk moet worden benut of geherstructureerd voordat via functieverandering andere ruimte in gebruik wordt genomen (conform de uitgangspunten van de SER-ladder, een door de SER ontwikkelde methode om tot een goede planologische afweging te komen, zoals nu onder andere wordt toegepast bij het al dan niet aanleggen van nieuwe bedrijventerreinen).
4. *Organiseer de uitvoering van taken vanuit een ketenbenadering van processen.* Organiseer de uitvoering van taken rondom ketens: laat de beheersorganisatie aansluiten op de samenhang in processen. Zorg voor verbindingen tussen ketens om nieuwe vormen van verkokering tegen te gaan.
5. *Zorg voor herkenbare geldstromen.* De burger wil weten waar zijn geld heen gaat. Transparantie van geldstromen vergroot het draagvlak voor publieke uitgaven. Besteed bijvoorbeeld de inkomsten uit beprijzing van het wegverkeer aan verbetering van de mobiliteit.

6. *Ga uit van adaptief beleid om met onzekerheden om te kunnen gaan.* Formuleer een helder en consistent doel voor de lange termijn, volg de ontwikkelingen en speel daar in de beleidsuitvoering flexibel op in. Zo kan snel worden gereageerd op veranderende omstandigheden en kan worden geleerd van voorgaande stappen. Adaptief beleid vergroot de mogelijkheden voor zogeheten 'no-regret'-maatregelen.
7. *Benut internationale voorbeelden.* Werk vanuit het besef dat een groot deel van de regulering in Europese context plaatsvindt. Om dit te illustreren hebben de raden in dit advies een aantal kaders opgenomen die daarnaar verwijzen.

2.3 Principes voor bezuinigen

De raden pleiten bij het doorvoeren van systeeminnovaties voor het hanteren van de volgende uitgangspunten bij de bezuinigingen:

1. *Schuif de rekening niet door naar de toekomst.* De bezuinigingen dienen te leiden tot lagere structurele kosten en niet tot een verschuiving van kosten naar de toekomst, zeker als voor die kosten geen dekking geregeld is.
2. *Koppel bezuinigingen aan noodzakelijke nieuwe investeringen, gebaseerd op een langetermijnvisie.* Met alleen 'minder doen' wordt de crisis niet succesvol bedwongen. De samenleving komt alleen sterker uit de crisis indien er tegelijk wordt geïnvesteerd in noodzakelijke vernieuwing.
3. *Kies voor systeemveranderingen.* Dergelijke veranderingen zijn nodig als door 'reparatie' van bestaande systemen deze zo complex worden dat ze ineffectief worden. Structurele verlaging van inkomsten en uitgaven moet aanzetten tot nadenken over veranderingen op systeemniveau.
4. *Optimaliseer de multipliereffecten* om met rijksmiddelen maximaal maatschappelijk effect te bereiken. Deze optimalisatie is nodig bij bezuinigingen, investeringen of aanpassingen in de financieringsystematiek voor de rijksuitgaven.

kader 1

Doelen voor duurzaamheid in internationaal verband

Over de hele wereld zijn internationale instellingen, overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties bezig om de crisis om te buigen naar een duurzamer ontwikkelingsperspectief (United Nations Environment Programme - UNEP, Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling - OESO, Europese Unie - EU). Duurzame ontwikkeling is verankerd in internationale verdragen, nationale strategieën en actieplannen.

UNEP heeft in oktober 2008 het initiatief genomen om samenleving en bedrijfsleven te mobiliseren voor investeringen in schone technologie en groene infrastructuur zoals bossen en bodems. Deze Green New Deal is volgens UNEP de best mogelijke stap naar de werkelijke groei daarvan, naar het tegengaan van klimaatverandering en naar het garanderen van werkgelegenheid in de 21^e eeuw.

OESO heeft in 2009 de Green Growth Strategy gelanceerd. Die moet zorgen voor een langetermijnrespons op de crisis door economische integratie, technologische samenwerking en verminderde druk op schaarse natuurlijke hulpbronnen. Aan deze strategie is een verantwoordingsmethodiek verbonden, waar de OESO landen aan houdt.

De Verenigde Naties heeft een commissie onder leiding van de Amerikaanse econoom Joseph Stiglitz in het leven geroepen om mogelijkheden voor ingrijpende hervormingen van het financieel systeem te onderzoeken. In 2009 heeft de commissie hierover gerapporteerd. De commissie heeft principes geïdentificeerd voor vergaande institutionele hervormingen om wereldwijd tot duurzame economische vooruitgang en stabiliteit te komen.

EU 2020 is de opvolger van de Lissabonstrategie uit 2000 en is een Europese visie op een sociale markteconomie in de 21^e eeuw. De kernbegrippen zijn: slim, duurzaam en inclusief. De strategie is op hoofdlijnen vastgelegd en zal in de zomer van 2010 tot nadere afspraken per lidstaat leiden.

kader 2

Uitvoering van beleid in Europese context

Het waarborgen van de kwaliteit van de leefomgeving vindt op verschillende bestuurlijke niveaus plaats volgens het principe van subsidiariteit. Waar Europese regelgeving voor waarborgen zorgt, is het belangrijk om tijdig aan die regelgeving te voldoen. Nalatigheden worden namelijk fors afgestraft.

De Nederlandse historisch gegroeide bestuursstructuur en -cultuur bepaalt de nadere invulling van de Europese regelgeving. Deze verschilt van andere landen, bijvoorbeeld wat betreft de wijze van begroten en verantwoorden, de wijze van overleggen en van besluitvorming, de mate van marktwerking in van oudsher publieke taken en de mogelijkheden voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties om zelf met innovatieve oplossingen te komen voor maatschappelijke problemen.

Bij het benoemen van verantwoordelijkheden van overheden is de EU op alle niveaus een belangrijke spelbepaler (voor bijvoorbeeld mededingingsregels en milieuregels). De verdeling van verantwoordelijkheden vindt per onderdeel plaats op basis van EU-richtlijnen in nationale wettelijke kaders. Deze dynamiek zorgt er voor dat er continu aanpassingen in werkwijzen en samenwerkingsvormen nodig zijn.

De EU zorgt op veel terreinen voor een level playing field en dat is bevorderlijk voor de internationale concurrentie. De wijze waarop overheden interveniëren in maatschappelijke en economische processen wordt in toenemende mate bepaald door Europese kaders en internationale afspraken. Beprijzen, verhandelbare rechten en maatregelen om marktwerking te versterken, moeten mede worden gezien in EU-perspectief.

Bij ontwikkeling van beleid is internationale benchmarking van wezenlijk belang. In dit advies laten we met voorbeelden zien dat we van initiatieven in andere landen kunnen leren.

Heerhugowaard, september 2009, heeft met 2900 woningen een van de grootste energieneutrale woonwijken ter wereld.
Foto: Peter Hiltz/Hollandse Hoogte



3

Hoofdconclusies en aanbevelingen

Op basis van eerdere adviezen zijn de raden in dit advies nagegaan hoe er kan worden bezuinigd in het fysieke domein. Tegelijkertijd zoeken de raden naar hervormingen die bijdragen aan verduurzaming en aan een toekomstbestendige kwaliteit van de leefomgeving. In deel 2 van dit advies hebben ze dit voor de belangrijkste domeinen uitgewerkt. Daarbij hebben ze onder andere gebruik gemaakt van de rapporten ‘brede heroverwegingen’ die het kabinet op 1 april 2010 aan de Tweede Kamer heeft aangeboden. De verkenningen gaan uit van besparingen op de collectieve sector tot twintig procent van het huidige uitgavenniveau van elk van de domeinen (Ministerie van Financiën, 2010). De taakstelling voor het fysieke domein was in deze verkenningen in totaal ruim vijf miljard euro. De raden concluderen dat hervormingen in het fysieke domein over een reeks van jaren kunnen leiden tot aanzienlijke besparingen in de rijksbegroting. Deze kunnen oplopen tot aanzienlijk meer dan de twintigprocentstaakstelling in de ‘brede heroverwegingen’, tenminste als tegelijk een aantal belangrijke innovaties worden doorgevoerd.

Conclusies

Samenhangend regionaal beleid

In algemene zin is volgens de raden juist in het fysieke domein winst te behalen door goed te schakelen tussen verschillende beleidssectoren. De doelmatigheid van de beleidsuitvoering in het fysieke domein kan sterk worden bevorderd door het niet zozeer sectoraal als wel regionaal te organiseren. Regio's kunnen die organisatie zelf ter hand nemen. De bestuurlijke drukte in Nederland wordt naar het oordeel van de raden namelijk eerder veroorzaakt door de verkokering van de rijksdienst dan door het aantal bestuurslagen. Door optimaal gebruik te maken van de mogelijkheden die de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening biedt voor integraal beleid, zijn tal van sectorale wetten en plannen overbodig. Hiermee is een doelmatigheidswinst te realiseren die moeilijk is te kwantificeren.

Hervorming woningmarkt

Alleen al in het woonbeleid kan volgens de raden op termijn minimaal acht miljard euro bezuinigd worden. Dit kan door het beleid te richten op het vergroten van de dynamiek in de woningmarkt, waardoor burgers sneller een woning vinden die past bij hun woonwensen en hun inkomen.

Bereikbaarheid

Waar ombuigingen in het woonbeleid vooral op de langere termijn grote besparingen opleveren, is op de aanleg en het onderhoud van infrastructuur juist op de korte termijn een forse doelmatigheidswinst en dus een forse besparing op de rijksbegroting te behalen. Naar het oordeel van de raden is beprijzing van het autogebruik noodzakelijk om met het bestaande budget de bereikbaarheid te kunnen verbeteren. De invoering van vormen van beprijzing kan sneller en doelmatiger als er gekozen wordt voor stapsgewijze invoering, waarbij zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van bestaande ICT-systemen. Het is goed mogelijk beprijzing en privacybescherming op een intelligente manier te verbinden.

De raden vragen hierbij aandacht voor de potenties van het omschakelen naar een baten-lastenstelsel in plaats van het in de Nederlandse rijksbegroting gebruikte verplichtingen-kasstelsel. Juist voor langetermijninvesteringen is het van belang uitgaven en ontvangsten toe te kunnen rekenen aan het tijdvak waarin het verbruik van goederen en diensten plaatsvindt en de baten ontstaan. Begrotingsuitgaven kunnen bij de huidige wijze van begroten snel fors worden verlaagd door investeringen uit

te stellen of niet te doen. Hierbij is dan de vraag of de maatschappelijke en economische effecten die zich voordoen gedurende een lange reeks van jaren, voldoende in de afweging worden verdisconteerd. Juist voor investeringen in het fysieke domein is dit naar het oordeel van de raden relevant.

Kwaliteit leefomgeving en natuur

De kwaliteit van de leefomgeving staat ook bij gelijkblijvende overheidsbudgetten onder druk. Door afname van economische groei nemen de mogelijkheden voor financiering van stedelijke ontwikkeling uit private middelen namelijk af. Per saldo zijn de mogelijkheden om te besparen op de uitgaven voor de kwaliteit van de leefomgeving beperkt. De betekenis van natuur voor een duurzame samenleving én voor het instandhouden van biodiversiteit maakt het volgens de raden noodzakelijk te blijven inzetten op het voltooiën van de Ecologische Hoofdstructuur. Financiering van natuurbeleid kan met een decentrale aanpak beter worden verbonden met het realiseren van andere maatschappelijke doelen.

Energietransitie

De afnemende voorraden van fossiele brandstoffen en de klimaatverandering maken de transitie naar een energiehuishouding op basis van hernieuwbare energiebronnen onvermijdelijk. Het is van belang dat deze transitie rond 2050 is voltooid, ook voor het behoud van de kwaliteit van de leefomgeving. De raden zijn van oordeel dat het de verantwoordelijkheid van de overheid is om deze transitie samen met burgers en bedrijven tot stand te brengen. Dat vereist een koersvast uitvoeringsprogramma en vastberadenheid om het einddoel te bereiken, juist in een tijd van budgettaire krapte. Dan is het noodzakelijk om beschikbare instrumenten en middelen zo efficiënt mogelijk in te zetten. Hoger inzetten dan de Europese tussendoelen leidt naar het oordeel van de raden op dit moment niet tot de meest doelmatige inzet van middelen. Een sterkere focus op de ontwikkeling van nieuwe technieken (bijvoorbeeld voor het opwekken van schone energie) kan – vooral als dit in Europees verband gebeurt – de maatschappelijke kosten op de langere termijn verminderen. In het energiebeleid kunnen daardoor waarschijnlijk honderden miljoenen euro's worden bespaard zonder dat de uiteindelijke ambitie hoeft te worden losgelaten.

Doelmatig waterbeheer

Bij het waterbeheer kan vooral winst worden behaald door het vergroten van de doelmatigheid van de uitvoering van het huidige beleid. In Nederland is nog een inhaalslag nodig om aan de huidige veiligheidsnormen te voldoen. De raden achten op dit moment bezuinigen op waterveiligheid dan ook niet mogelijk. De uitvoering van waterveiligheidsstaken dient naar het oordeel van de raden regionaal plaats te vinden door gebiedsgerichte functionele beheerders met een gerichte deskundigheid.

Aanbevelingen

Aanbevelingen voor het regeerakkoord 2010-2014, gericht op de overgang naar een duurzame samenleving én op bezuinigen op de rijksuitgaven voor de leefomgeving:

- Zet sterk in op integraal werken via de Wro en geef ruimte aan besturen op regionaal niveau.
- Kijk bij de huurregulering niet alleen naar marktconformiteit maar ook naar maatschappelijke baten van het huurbeleid.
- Kies voor de korte termijn voor hypotheekrenteaftrek volgens een annuïtaire systematiek. Op dit moment het systeem van hypotheekrenteaftrek ingrijpend wijzigen zal de woningmarkt tot stilstand brengen en averechts werken.
- Room het kapitaal van woningcorporaties niet af, maar laat woningcorporaties dat zelf investeren in maatschappelijke doelen. Laat dit plaats vinden op een transparante en voor de samenleving en overheid navolgbare wijze.
- Voer beprijzing van het autogebruik in. Doe dit in kleine stappen door gebruik te maken van al functionerende ICT-systemen. Zorg voor een goede combinatie van beprijzing en privacybescherming.
- Schakel voor infrastructurele projecten over van een verplichtingen-kasstelsel naar een batenlastenstelsel.
- Houdt de gevolgen van afnemende private en regionale investeringen en vraagt uitval voor (de kwaliteit van) de stedelijke ontwikkeling scherp in het oog en neem zo nodig maatregelen. Zoek zo nodig naar nieuwe (private) financieringsgrondslagen voor de realisatie van stedelijke opgaven.
- Hou vast aan de doelen voor het natuurbeleid en zoek naar mogelijkheden om die doelmatiger te realiseren en beter te verbinden met andere beleidsdoelen.
- Verhoog het rendement van publieke middelen voor de overgang naar duurzame energie door - met behoud van de einddoelen in 2050 - de tussendoelen bij te stellen (naar Europees niveau), door te beprijzen en te normeren (bijvoorbeeld energiebesparing) in plaats van te subsidiëren, en door samenwerking te zoeken met gelijkgezinde landen. Besteed rijksmiddelen aan valorisatie van kennis en innovatie, om innovatieve bedrijven te helpen de stap naar de markt te maken.
- Zet het voorgenomen beleid voor waterveiligheid stevig door. Verbetering van de doelmatigheid in het beheer van de waterketen kan forse besparingen opleveren bij waterbeheerders, zoals gemeenten en waterschappen.

Deze aanbevelingen hebben de raden gebaseerd op de bovenstaande conclusies en op de uitwerking daarvan in deel 2 van dit advies.

Bouwbord aanleg Landbouwontwikkelingsgebied, maart 2010. Gebiedsontwikkeling maakt afstemming met andere ruimtegebruikers efficiënt. © De Beeldkuil / Marcel Bekken



Deel 2 Uitwerking

4

Meer ruimte voor samenhangend regionaal beleid

4.1 Doel

De raden adviseren vanuit een integrale blik op het fysieke domein, en zoeken besparingsmogelijkheden niet alleen binnen, maar ook tussen de sectoren. Het valt de raden op dat veel bezuinigingsdiscussies over het fysieke domein gaan over besparingen door het aanpassen van ambitieniveaus, door een andere verdeling van lasten of door een efficiëntere realisatie van het beleidsdoel. De raden leggen eerder nadruk op de perspectieven van het integraler stellen van de opgaven in het fysieke domein en zien kansen in het terugdringen van de verkokerde aansturing van de rijksoverheid.

4.2 Benodigde veranderingen

Maak omgevingsbeleid integraler

Het is van belang dat de principes voor verandering en voor bezuinigen zoals we in paragraaf 1.2 hebben geschetst niet alleen binnen de afzonderlijke domeinen worden toegepast. De manier waarop domeinen onderling schakelen is ook van groot belang.

Vaak is de cruciale systeemwinst zelfs juist daar te vinden waar domeinen onderling met elkaar verbonden zijn. Bijvoorbeeld bij de relatie tussen warmteproductie (bijvoorbeeld als bijproduct van waterzuivering, van vuilverbranding of van kassenteelt) en warmteconsumptie (zoals in de procesindustrie of in huishoudens). Of bij de samenhang tussen openbaar vervoer aan de ene kant en concentraties van wonen, werken en recreëren aan de andere kant. Of aan de vervlechting van het functioneren van de woningmarkt en de verduurzaming van de bestaande woningvoorraad.

Opgaven op regionaal niveau verbinden

In het ruimtelijk perspectief komt de regio steeds indringender naar voren als hét relevante schaalniveau. Regio's vormen steeds meer de dominante economische eenheid. Het dagelijks leven van mensen speelt zich in toenemende mate op regionale schaalniveaus af. Regio's gaan zich ook in cultureel opzicht scherper profileren. De samenhang van ecologische opgaven clusterd steeds vaker op het regionale schaalniveau. Belangrijke actoren (zoals in woningbouw, zorg, veiligheid, onderwijs, water en energie, economie) richten zich in toenemende mate op het regionale niveau. Het is daarom van belang om opgaven op het regionale niveau te verbinden.

Daarbij doet zich de complicatie voor dat de verschillende maatschappelijk opgaven die we in dit deel 2 uitwerken zich niet altijd op hetzelfde schaalniveau afspelen. Wat vanuit de ene opgave een goede samenhang is (bijvoorbeeld vanuit de wateropgave) hoeft dat nog niet te zijn vanuit een andere (energie, economie, mobiliteit, veiligheid). Afhankelijk van het (gebundelde) vraagstuk komen andere relevante ruimtelijke verbanden in beeld, met een ander samenstel van samenwerkende actoren en een andere tijdshorizon.

Wisselende coalities nodig

De raden pleiten ervoor om op regionale schaal meer ruimte te laten voor een regio-specifieke clustering van doelen (ruimte voor differentiatie); leg als overheid – bezien vanuit de betreffende opgave – niet direct het ene of andere schaalniveau algemeen dwingend op. Zoek niet naar de ideale generieke maat, maar gun regio's de ruimte om op zoek te gaan naar hun eigen bundeling van opgaven, mede in verhouding tot bestaande bestuursstructuren, maar waarborg die bundeling wel in richtinggevende en democratisch controleerbare uitvoeringsprogramma's (al dan niet van tijdelijke aard).

Gebruik de ruimtelijke ordening als schakelkast

Aan de maatschappelijke opgaven in het fysieke domein, kunnen we alleen goed invulling geven als de daarvoor benodigde ruimtelijke condities voorhanden zijn. Hier komt de ruimtelijke ordening in het vizier in haar rol als ‘schakelkast’. Ruimtelijke ordening houdt zich immers van oudsher bezig met de onderlinge ruimtelijke positionering dan wel schakeling van functies zoals wonen, werken en recreëren, maar ook van landbouw en natuurontwikkeling, mobiliteit en vestigingsmilieus, gezondheid en stedenbouw. In de overgang naar een duurzame economie en een duurzame samenleving doen zich tal van nieuwe ruimtelijke vraagstukken voor, zowel tussen ‘stromen’ onderling als tussen ‘stromen’ en ‘plekken’ (VROM-raad, 2010). Met de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening is een goede basis gelegd voor de aanpak van die nieuwe vraagstukken, niet alleen een integrale aanpak, maar ook een aanpak op het juiste schaalniveau.

Horizontale ontkokering voor betere decentrale beleidsuitvoering

Naar het oordeel van de raden kan er een slag worden gemaakt in het vergroten van de effectiviteit en efficiëntie door integrale opgaven te stellen.

De afgelopen decennia is de politiek-bestuurlijke organisatie, de wetgeving en de middeleninzet in toenemende mate gericht op sectorale afwegingen en op sectorale verantwoording, met sterk verkokerd beleid tot gevolg. Zo is in het fysieke domein een complex stelsel ontstaan van afzonderlijke afwegingskaders voor verkeer en vervoer, waterhuishouding, milieubescherming, natuurbehoud en landbouwbeleid.

Het valt de raden op dat er in bezuinigingsdiscussies veel aandacht wordt besteed aan vereenvoudiging van de verticale afstemming in het openbaar bestuur door verkleining van de decentrale bestuurlijke drukte. De raden zijn van mening dat een efficiëntere beleidsuitvoering in verticale zin staat of valt met horizontale ontkokering. Veel bestuurlijke drukte wordt naar het oordeel van de raden veroorzaakt door de rijksoverheid zelf. Decentrale overheden, maatschappelijke organisaties en marktpartijen die – onder andere bij gebiedsontwikkeling – werken aan het integraal en duurzaam realiseren van doelen, worden als zij samenwerking zoeken met de rijksoverheid geconfronteerd met een grote hoeveelheid aan sectorale toetsingskaders, regels, subsidievoorwaarden en cofinancieringsconstructies.

Ontkokering van het nationale beleid in het fysieke domein leidt naar het oordeel van de raden niet alleen tot efficiëntiewinst in de rijksbegroting maar ook tot veel betere en snellere decentrale beleidsuitvoering. Ook zonder verbouwing van het huis

van Thorbecke of zonder schaalvergroting bij provincies en gemeenten is daarmee veel te besparen in de publieke sector als geheel.

Er wordt al gewerkt aan het stroomlijnen van wet- en regelgeving, wat moet leiden tot integraal omgevingsrecht. Naar het oordeel van de raden kan dat bijdragen aan het ontkokeren van het nationale beleid en dat proces moet worden voortgezet. Sinds de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening zijn bijvoorbeeld veel sectorale wetten, plannen en regels overbodig geworden. Bijvoorbeeld de nationale belangen die zijn vastgelegd in het Nationaal Verkeer en Vervoerplan en in het Nationaal Waterplan kunnen nu enkelvoudig met Structuurvisies en de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) Ruimte worden gewaarborgd. Een kritische doorlichting van alle regelgeving, planvorming en beleidsuitvoering in het fysieke domein kan naar het oordeel van de raden een aanzienlijke doelmatigheidswinst opleveren.

Vernieuwing nodig van regionaal investeringspotentieel

Voor de financiering van de kwaliteit van de leefomgeving zijn private en regionale bronnen van groot belang. Die staan onder druk. Investerings in verstedelijking en stedelijke transformatie bestaan, naast relatief bescheiden rijksbijdragen, tot nu toe overwegend uit opbrengsten van groei en uitleg. Door de steeds grotere noodzaak om binnenstedelijk te transformeren en afname van de groei staat de betaalbaarheid sterk onder druk. De transformatie naar een duurzame samenleving komt als gevolg van dit soort ontwikkelingen onder druk doordat gemeenten, maatschappelijke partijen en marktpartijen daar in de nabije toekomst minder middelen voor kunnen inzetten. Hoewel op dit vlak weinig valt te besparen op rijksuitgaven, zijn er grote negatieve welvaartseffecten te verwachten als niet snel een nieuwe (private) financieringsgrondslag wordt gevonden voor het realiseren van de stedelijke opgaven.

4.3 Conclusies

- Zet sterk in op integraal werken via de Wro en geef ruimte aan besturen op regionaal niveau.
- Houdt de gevolgen van afnemende private en regionale investeringen en vraaguitval voor (de kwaliteit van) de stedelijke ontwikkeling scherp in het oog en neem zo nodig maatregelen. Zoek zo nodig naar nieuwe (private) financieringsgrondslagen voor de realisatie van stedelijke opgaven.

Nieuwbouwproject Castellum West in Houten, november 2009, de bouw van het project stagneerde omdat de ontwikkelaars de woningen niet op tijd verkocht konden krijgen. Foto: Gerard Til / Hollandse Hoogte



5

Zorgen voor een functionerende woningmarkt

5.1 Doelen

Iedereen wil ergens wonen. Wonen biedt beschutting en privacy en is een elementaire levensbehoefte. Niet voor niets krijgt wonen zoveel aandacht van overheidsbeleid en is het opgenomen in de Grondwet. Een goede woningvoorziening (voor alle lagen van de bevolking) betekent: beschikbaarheid, betaalbaarheid en goede kwaliteit.

Toch zijn er grote problemen met wonen en woningvoorziening. Gedurende vele jaren zijn de koopprijzen zeer sterk gestegen bij een gematigde huurprijsontwikkeling. Daardoor is er een grote kloof tussen de koop- en de huursector ontstaan. Dit belemmert de doorstroming tussen die sectoren. De burger heeft last van een slecht functionerende woningmarkt: er zijn lange wachtlijsten voor huurwoningen en mensen met een middeninkomen kunnen moeilijk aan een woning komen. De woningmarkt is kwetsbaar voor conjunctuurschommelingen en voor economische instabiliteit. Op nieuwbouwlocaties zijn er vaak starre contracten tussen projectontwikkelaars en gemeenten, waarin een voorschot genomen wordt op een positieve waardeontwikkeling van de huizen in de toekomst. Als de marktomstandigheden veranderen, blijkt een soepele aanpassing van het nieuwbouwprogramma heel moeilijk te zijn door die

contracten. Ook zien we dat er heel wat groepen op de markt problemen hebben met betaalbaarheid (hoge woonquotes: het percentage van het brutoloon dat aan wonen wordt besteed) en met toegang tot de woningmarkt (starters).

Aan het disfunctioneren van de woningmarkt heeft het overheidsbeleid zelf bijgedragen. Marktfalen en overheidsfalen gaan hier hand in hand. Jarenlang is bij een beperkt aanbod de vraag naar woningen, vooral naar eigen woningen, sterk ondersteund (door fiscale steun voor het eigen woningbezit). Er is een tekort geweest aan flexibiliteit in de markt en de koopsector werd aangejaagd ('niet eigendomsneutraal'). De sterke prijsstijging die hiervan het gevolg was, heeft geleid tot een tekort aan keuzevrijheid voor de consument.

De woningmarkt is ernstig uit balans. De structurele onevenwichtigheden zijn zodanig groot dat naar het oordeel van de raden hervormingen dringend gewenst zijn. Deze betreffen zowel de aanbodzijde als de vraagzijde van de markt en raken zowel de koop- als de huursector. Alleen samenhang hiertussen en een 'stap-voor-stapaanpak' zal tot resultaat leiden. Het hele transitietraject moet passen in de sociale en economische (conjuncturele) omstandigheden en ook in de regionaal verschillende marktsituaties.

5.2 Benodigde veranderingen

Flexibiliteit en eigendomsneutraal beleid nodig

Er is ten eerste veel meer flexibiliteit op de woningmarkt nodig. Dat houdt in: kleinere bouwfronten (kleinere omvang van bouwprojecten), een geleidelijker groei van het woningaanbod dat bovendien beter is afgestemd op de lokale situatie, en een veel grotere inspanning om de bestaande woningvoorraad en bestaande gebouwen (zoals kantoren) te benutten als woning (ook voor tijdelijke bestemmingen).

Ten tweede is een eigendomsneutraal woonbeleid nodig. Dit betekent een aanpassing in de financiële ondersteuning van de woningvraag die alleen is gericht op de groepen die deze steun nodig hebben en die niet één eigendomsvorm bevordert. De keuze tussen huren en kopen dient niet bij de overheid te liggen, maar bij de burger.

Deze hervormingen vragen tijd. Omdat de woningmarkt een vertrouwensmarkt is, moet het traject van hervorming stapsgewijs gaan. Immers, een plotseling veranderingstraject zal leiden tot een scherpe waardedaling van het onroerend goed, een

investeringsstop bij marktpartijen en gemeenten en tot betaalproblemen bij burgers. Tijdens de transitie moet het vertrouwen van alle partijen behouden blijven, dan wel hersteld worden.

Daarom is het bieden van een perspectief op langere termijn - een goed functionerende woningmarkt - zo belangrijk. Dat houdt in:

- een evenwichtige woningmarkt: een goede balans tussen vraag en aanbod, geen monopolies van marktpartijen;
- een redelijk stabiele woningmarkt: beperkte conjuncturele gevoeligheid;
- een doelmatige woningmarkt: geen verspilling van ruimte of van overheidssteun;
- een rechtvaardige woningmarkt: kwaliteit en toegang voor groepen van diverse inkomensniveaus, tegengaan van sociaal-ruimtelijke segregatie.

Achtereenvolgens komen de hervormingen in de koopsector en de huursector aan bod. Daarna besteden we aandacht aan de rol van de woningcorporaties.

Hervorming koopsector: vers bloed, minder schulden

Er zijn geen valide redenen om het eigenwoningbezit te bevorderen boven andere vormen van bezit en boven een huurwoning. Dit past ook niet in een eigendomsneutrale woonbeleid. Het is essentieel dat er in de koopsector meer kansen op nieuwe instroom komen (kansen voor starters). Ook moet niet het maken van zo hoog mogelijke schulden, maar het aflossen van leningen bevorderd worden. Voor het bevorderen van de doorstroming is (geleidelijke) afschaffing van de overdrachtsbelasting nodig.

In het rapport *Heroverwegingen Wonen* (Ministerie van Financiën, 2010) staan meerdere voorstellen om de huidige vraagondersteuning aan te passen: hypotheekrenteaftrek alleen volgens een annuïtaire systematiek, of bovengrenzen aan de aftrek voor de inkomstenbelasting (42%) en/of de hypothecaire schuld (500.000 euro). Ook kan de fiscale behandeling van de eigen woning gewijzigd worden door de eigen woning te verhuizen van box 1 naar box 3. Tenslotte kan de vrijstelling van de kapitaalverzekering voor de eigen woning worden beëindigd.

kader 3

Aanpassing hypotheekrenteaftrek: Zweden en het Verenigd Koninkrijk

Een goed functionerende woningmarkt is gebaat bij het aanpassen van de hypotheekrenteaftrek. Twee sprekende buitenlandse voorbeelden hiervan vinden we in Zweden en in het Verenigd Koninkrijk.

In Zweden werd in 1991 de hypotheekrenteaftrek in één keer ingeperkt 'in ruil' voor lagere belastingtarieven. Het eigenwoningforfait werd ook afgeschaft en er werd een nieuwe nationale onroerende zaakbelasting geïntroduceerd. Vóór de belastingherziening konden de Zweden hun hypotheekrente aftrekken tegen marginale tarieven die opliepen tot meer dan 70%. In het nieuwe belastingstelsel werd de aftrek van de hypotheekrente echter beperkt tot een standaardtarief van 30%.

In de eerste vier jaar na deze belastingherziening daalden de huizenprijzen, mede door een ernstige economische recessie, nam de hoeveelheid verhuizingen sterk af en viel de woningbouwproductie terug. Sinds eind jaren negentig heeft de eigenwoningsector in Zweden zich weer grotendeels hersteld.

In het Verenigd Koninkrijk is de hypotheekrenteaftrek zeer geleidelijk afgeschaft: in 26 jaar. In 1974 werd het maximale bedrag waarvoor renteaftrek mogelijk was beperkt tot £ 25.000. Door stijging van de huizenprijzen, viel een relatief steeds kleiner deel van de uitstaande hypotheekschuld onder de renteaftrek. In 1988 werd het hoogste belastingtarief verlaagd. Tussen 1991 en 2000 werd het belastingtarief waartegen de hypotheekrente kon worden afgetrokken geleidelijk afgebouwd (van 40% naar 25% in 1991, tot volledige afschaffing in 2000). Gedurende het afbouwtraject zijn zowel huizenprijzen als inkomens sterk gestegen.

Bovenstaande voorbeelden leren dat beperking van de hypotheekrenteaftrek geleidelijk en in samenhang met andere maatregelen moet gebeuren om een scherpe daling van de huizenprijzen te voorkomen.

Bron: Boelhouwer et al, 2001

Deze voorstellen sluiten goed aan bij eerdere adviezen van de VROM-raad (2004; 2007; 2010b) en voorstellen van het CPB (2010b) en de Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (2010).

De VROM-raad (2007) heeft eerder een stapsgewijze afbouw van de overdrachtsbelasting, de hypotheekrenteaftrek en het eigen woningforfait aanbevolen om de woningmarkt weer gezond te maken. Beperking van hypotheekrenteaftrek dient te geschieden in een tempo dat de woningmarkt niet schaadt. Op dit moment het systeem van hypotheekrenteaftrek ingrijpend wijzigen zal de woningmarkt tot stilstand brengen en averechts werken. Op de korte termijn kan wel overgestapt worden naar een systeem dat de prikkel wegneemt om zoveel mogelijk te lenen. Dit kan door bij de renteaftrek te baseren op annuïtaire aflossing van de hypotheek, waarbij er van wordt uitgegaan dat de hypotheek in dertig jaar wordt afgelost. Dit levert – op termijn – omvangrijke besparingen op.

Hervorming huursector: betere relatie tussen prijs en kwaliteit

In de huursector is een verbetering van de relatie tussen prijs en kwaliteit binnen de gereguleerde huursector nodig (dit kan door een groter gewicht toe te kennen aan de omgevingskwaliteit en de energetische waarde in het woningwaarderingssysteem). Daarnaast is in regio's met een ontspannen woningmarkt een vergroting van de liberaliseerde huursector logisch. Met een welvaartsvolgend huur(som)beleid en een systeem van (regionale) referentiehuren met een eigendomsneutrale vraagondersteuning kan het huurbeleid gemoderniseerd worden (zie verder VROM-raad, 2007).

In het rapport *Heroverwegingen Wonen* (Ministerie van Financiën, 2010) staan voorstellen voor bezuinigingen in de huursector: huurders met een inkomen van meer dan 33.000 euro wordt een huurverhoging gevraagd van 6% boven de inflatie. In een ander voorstel wordt de huidige huurregulering verlaten en wordt de huurder 4,5% van de WOZ-waarde als bijdrage gevraagd met een huurtoeslag voor de laagste inkomens. Om te organiseren dat de hogere huurinkomsten naar de staatskas stromen, wordt bovendien een bezitsbelasting ingevoerd. Hierbij wordt aangenomen dat deze belasting per eigenaar even hoog is als de verhoging van de huurinkomsten.

In deze voorstellen is het begrip 'doelmatigheid' een sleutelbegrip. Huurprijzen onder de markthuur worden dan gezien als ondoelmatig. Als woningcorporaties een huurbeleid voeren waarin een deel van de woningen onder de maximaal redelijke huur wordt gehouden, dan wordt dit als 'ondoelmatig' gezien.

De raden zijn van oordeel dat een bredere afweging nodig is: er zijn immers meer voorwaarden aan het woonbeleid (zie de vier eerder genoemde voorwaarden voor een goed functionerende woningmarkt). De raden menen dat het kabinet een veel te smal perspectief zou kiezen als het marktconform maken van de huurprijzen het hoofddoel van het beleid wordt. Ook aspecten van herverdeling, kwaliteit en externe effecten moeten gewogen worden. Dit zijn maatschappelijke waarden en op dit vlak zijn politieke keuzes aan de orde. Vele decennia zijn die aspecten steeds meegewogen. Dit heeft er toe geleid dat het niveau van het wonen en de verdeling van de woonkwaliteit over de inkomensgroepen op een hoger niveau ligt dan het geval zou zijn geweest als uitsluitend marktconformiteit leidraad zou zijn geweest.

De maatschappelijke baten van huurregulering mogen niet over het hoofd gezien worden. Daarmee bedoelen de raden dat er voldoende toegang tot woningen en woonmilieus moet zijn voor inkomensgroepen met een bescheiden inkomen, omwille van de betaalbaarheid en de kwaliteit van het wonen. Dit is bovendien van belang voor de ontwikkeling van steden en wijken. Het tegengaan van marktmacht en monopoliegedrag van verhuurders is hierbij belangrijk. Ook wijzen de raden er op dat de inkomensgrens van 33.000 euro niet als een harde scheidslijn tussen ‘arm’ en ‘rijk’ moet worden gezien. Uit diverse analyses (WWI en CBS, 2010) blijkt dat de inkomensgroep direct boven de grens van 33.000 euro (tot ongeveer 45.000 euro) nu al een gemiddelde – en niet een zeer lage – huurquote kent. Veel ruimte om deze groep zwaarder te belasten, is er dus niet.

De VROM-raad beziet de mogelijkheid om in 2010 nog apart te adviseren over het vraagstuk van het huurbeleid voor het middensegment van de huurmarkt, in relatie tot vragen over betaalbaarheid en bereikbaarheid, de rol van de woningcorporaties – ook gezien de afspraken met de Europese Unie – en de leefomgeving en sociale segregatie.

De woningcorporaties: investeren in de woonopgave

De vermogenspositie van de woningcorporaties en de inzet hiervan is onderwerp van debat. Het is een optie dat de corporaties meer maatschappelijk investeren, in lijn met de beleidsvisie van de overheid. In een andere optie wordt de kerntaak van woningcorporaties strikter gedefinieerd dan nu en verschaft de overheid zich toegang tot dat deel van het vermogen dat voor de opnieuw gedefinieerde kerntaak niet nodig is. Deze laatste optie zou ‘afromen’ genoemd kunnen worden, de eerste optie ‘activeren’.

Afromen past naar het oordeel van de raden niet bij de gedachte dat het maatschappelijk middenveld een kracht heeft die, met de overheid, in staat is om maatschappelijke doelen te bereiken. Er is méér dan overheid en markt. Afromen en de rol van de woningcorporaties terugdringen tot huisvesting van mensen met de laagste inkomens, leidt tot marginalisering van een institutie die – zo heeft de geschiedenis van de volkshuisvesting in Nederland uitgewezen – een grote maatschappelijke rol speelt in de woningvoorziening. Denk aan het bieden van toegang tot woonmilieus voor brede groepen van huurders, het tegengaan van selectie van huurders op grond van het (betalings)risico dat ze opleveren, het vergroten van kwaliteit van wonen en leefbaarheid in buurten en het stabiliseren van de woningmarkt.

De opgaven in woonbeleid zijn groot: binnenstedelijk bouwen, vernieuwen en verduurzamen van woonmilieus, opgaven in krimpgebieden. Meer en meer zal de bestaande woningvoorraad benut moeten worden voor het beantwoorden van de vragen naar wonen en duurzaamheid. Investeren in energiebesparing in de gebouwde omgeving is noodzaak. Om deze redenen is de investeringskracht van de woningcorporaties hard nodig en is het productiever om de vermogens van corporaties zodanig te activeren dat deze voor verduurzaming van de woningvoorraad en een betere kwaliteit leefomgeving kunnen worden ingezet. Het is van groot belang dat dit gebeurt op een transparante wijze, waarbij de samenleving en de overheid voldoende zicht hebben op de inzet van het vermogen van de corporaties.

5.3 Conclusies

- Bij de hervorming van het woningmarktbeleid dient gewaakt te worden voor het te smalle perspectief van doelmatigheid en marktconformiteit. Ook aspecten van herverdeling, kwaliteit en externe effecten moeten gewogen worden. Dit zijn maatschappelijke waarden en op dit vlak zijn politieke keuzes aan de orde.
- Omvangrijke besparingen op de overheidsuitgaven in de woonsector zijn op termijn mogelijk. Hierbij leggen de besparingen op de fiscale ondersteuning in de koopsector het meeste gewicht in de schaal (de hypotheekrenteaftrek kost de schatkist elf miljard euro per jaar). Beperking van hypotheekrenteaftrek dient echter te geschieden in een tempo dat de woningmarkt niet schaadt. Op dit moment het systeem van hypotheekrenteaftrek ingrijpend wijzigen zal de woningmarkt tot stilstand brengen en averechts werken. De raden achten het haalbaar om op korte termijn te kiezen voor hypotheekrenteaftrek volgens een annuïtaire systematiek.

- Hervormingen in de huursector zijn mogelijk door bij het bereiken van een ontspannen markt een groter segment te laten vallen onder de niet-gereguleerde sector. Binnen de gereguleerde sector is een verbetering van de relatie tussen prijs en kwaliteit nodig (gewicht van omgevingskwaliteit). De VROM-raad beziet de mogelijkheid om in 2010 nog apart te adviseren over het huurbeleid op het middensegment van de huurmarkt.
- De besparingen in het wonen zijn in potentie omvangrijk. De opbrengsten zullen alleen geleidelijk kunnen worden gerealiseerd. De noodzakelijke ingrepen zullen moeten plaatsvinden in een tempo dat de woningmarkt niet schaadt.

Verbetering van het gebruik van openbaar vervoer kan niet op dezelfde manier gebeuren als bij het autoverkeer. Naar het oordeel van de raden is voorzichtigheid geboden bij spitsheffingen op het spoor. Foto: Peter Hiltz / Hollandse Hoogte



6

Garanderen van de bereikbaarheid

6.1 Doelen

Mobiliteit is cruciaal voor de ontplooiing van mensen en voor de ontwikkeling van de economie. De bereikbaarheid staat in grote delen van Nederland onder druk door congestie op het wegennet in en rond steden. Het openbaar vervoer vormt geen volwaardig alternatief voor de auto en het autobezit en -gebruik zal naar verwachting de komende decennia nog fors stijgen (RVW, 2010). Ten opzichte van andere landen heeft het Nederlandse hoofdwegennet een beperktere capaciteit en is het onderliggend wegennet minder goed ontwikkeld (OESO, 2010b). De robuustheid van het systeem is daardoor beperkt. Het gevolg van de stagnerende mobiliteit is dat de kosten voor bedrijven toenemen en de arbeidsflexibiliteit afneemt, hetgeen de aantrekkelijkheid van Nederland – en de Randstad in het bijzonder – als vestigingsplaats voor (buitenlandse) bedrijven doet afnemen (AmCham, 2009).

De raden zien oplossingen om de bereikbaarheid te verbeteren in het beter benutten van bestaande infrastructuur, het robuuster maken van het systeem (bijvoorbeeld de bereikbaarheid minder gevoelig maken voor de gevolgen van verkeersincidenten), het selectief aanleggen en uitbreiden van infrastructuur en het bevorderen van ketenmobiliteit (verplaatsen via verschillende netwerken zoals auto en openbaar

vervoer) voor personen en goederen (VROM-raad, 2009; RVW, 2009a). Daarnaast kan duurzame verstedelijking op de lange termijn eveneens substantieel bijdragen aan verbeterde bereikbaarheid. Dat vraagt dan al tijdens de ontwerpfase om afstemming van verstedelijking en infrastructuur (VROM-raad, 2010a; RVW, 2009b).

6.2 Benodigde veranderingen

Stel het perspectief van de gebruiker centraal

De raden menen dat het beleid over bereikbaarheid gebaat is bij een nieuw perspectief, waarin niet zozeer de infrastructuur op verschillende schaalniveaus en van verschillende modaliteiten centraal staan, maar juist het gebruik van het mobiliteitsstelsel. Dat betekent dat functionele doelen gesteld worden voor doorstroming en bereikbaarheid van plekken als onderdeel van omgevingskwaliteit. Netwerken op verschillende schaalniveaus en van verschillende modaliteiten worden ingezet om die doelen te verwezenlijken, en innovatieve oplossingen worden gezocht die aansluiten bij veranderende mobiliteitspatronen van gebruikers (RVW, 2010). Hierin past dat de gebruiker betaalt voor de geboden bereikbaarheidskwaliteit en dat de aanbieder een vergoeding ontvangt voor het gebruik.¹

Optimaliseer de benutting van netwerken en richt het beheer daarop in

Uitgaande van deze basisfilosofie adviseren de raden vast te houden aan het principe ‘eerst optimaal benutten dan uitbreiden’, als uiting van doelmatig omgaan met overheidsmiddelen en verstandig ruimtegebruik. Betere benutting wordt bereikt door een betere spreiding over de dag van het gebruik van bestaande weginfrastructuur, door effectieve afhandeling van verkeersincidenten en door goed ontwikkelde netwerken (RVW, 2009a). Ook kan er nog aanzienlijke winst geboekt worden door mobiliteitsmanagement (‘slim reizen’) en door vergaande optimalisering van transportketens, gesteund door ICT-toepassingen. Rijkswegen, regionale wegen en openbaar vervoer functioneren immers als een sterk verweven systeem. Naar het oordeel van de raden kan doelmatigheidswinst worden geboekt door de regie over die geïntegreerde

¹ Dit zorgt ook voor mogelijkheden om het beheer anders te organiseren. Als voorbeeld kan dienen de aanbesteding van beheer- en onderhoudscontracten in de Canadese provincie Alberta (FEM Business, 2004). Hier onderhoudt het bouwconcern VolkerWessels een wegennet van in totaal ruim achtduizend kilometer. Dit heeft ertoe geleid dat de onderhoudskosten met meer dan een kwart zijn afgenomen, met behoud van kwaliteit. In het gekozen model houdt de overheid de eindverantwoordelijkheid voor de infrastructuur, maar is al het werk uitbesteed aan de aannemer.

netwerken op regionaal niveau meer in één hand te brengen. Daarnaast kunnen verschillende vormen van mobiliteit beter afgestemd worden op elkaar, op de verschillende functies in het betreffende gebied en op de wensen van de gebruiker. Door middel van innovatieve contractvormen (bijvoorbeeld publiek-private samenwerkingenconstructies als Design, Build, Finance, Maintain and Operate contracten, DBFMO-contracten) of door anderszins ruimte te bieden aan ondernemerschap kunnen uitvoerders geprikkeld worden méér product te leveren voor minder geld en dus de doelmatigheid van het mobiliteitsbeleid te verbeteren. Deze suggesties om de doelmatigheid in regie en uitvoering te vergroten leiden op termijn tot structurele besparingen. De raden bevelen aan een benchmark over de organisatie van aanleg, beheer en onderhoud van infrastructuur uit te voeren.

Introduceer een groeimodel voor betalen naar gelang het gebruik van de weg

De mobiliteitsdoelen van het kabinet kunnen alleen gehaald worden met minder inzet van publieke middelen als betalen naar gebruik wordt ingevoerd. In de Nota Mobiliteit (PKB-1), waarin deze doelen zijn vastgelegd, staat dat de voorgestelde vorm van beprijzing een besparing op de investeringen in infrastructuur oplevert van 3 tot 7 miljard euro². Als wordt afgezien van beprijzing zou dit bedrag als extra investeringsruimte gevonden moeten worden in het Infrastructuurfonds (het fonds voor de structurele financiering van infrastructuurvoorzieningen, jaarlijkse uitgaven 8,5 miljard euro), dat nu reeds onder druk staat.

Naar het oordeel van de raden is het bij de introductie van prijsbeleid het beste om te kiezen voor een groeimodel en te waken voor een technisch moeilijk uitvoerbaar 'grand design'. De raden bevelen aan als eerste stap in zo'n groeimodel, gebruik te maken van bestaande, beproefde technologische systemen. Met bestaande ICT- en controle-infrastructureur zoals die wordt toegepast in wegportalen kan op regionale schaal op vrij korte termijn een systeem van spitsheffing worden ingevoerd. Een ander vertrekpunt kan zijn een heffing op basis van jaarlijks gereden kilometers, met een variatie naar milieubelasting van het voertuig. In beide modellen is sprake van een systeemwijziging: van het belasten van bezit naar het belasten van gebruik. De raden verwachten dat een dergelijke wijziging zal leiden tot gedragsverandering. In een later stadium kan een verdere ontwikkeling ingezet worden naar een systeem van landelijke kilometerbeprijzing waarbij ook tijd, plaats en mate van milieubelasting

² Op grond van de nadere concretisering van de doelen in de Mobiliteitsaanpak (2008) enerzijds en de tot voor kort voorgestelde invulling van beprijzing in het wetsvoorstel 'Anders betalen voor mobiliteit' anderzijds zou een nieuwe schatting van deze bedragen gemaakt kunnen worden. Deze is echter nog niet beschikbaar, zie ook de beantwoording van Kamervragen in TK 32 123 A, nr. 9, 11 november 2009.

betrokken worden. De raden denken dat beprijzing van het autogebruik en privacy-bescherming op een intelligente manier gecombineerd kunnen worden. Voorkomen kan worden dat de overheid weet waar de burger zich op elk moment bevindt. Door de opbrengst van de beprijzing van het autogebruik exclusief voor verbetering van de mobiliteit aan te wenden worden de gebruikskosten van infrastructuur inzichtelijk. Dat zal het maatschappelijk draagvlak positief beïnvloeden.

Wees voorzichtig met een spitsheffing op het spoor

Verbetering van (het gebruik van) openbaar vervoer kan niet op dezelfde manier gebeuren als bij autoverkeer. Naar het oordeel van de raden is voorzichtigheid geboden bij het verder doorvoeren van spitsheffingen op het spoor. Door beprijzing van het gebruik van de weg in combinatie met een hoger spitstarief in de trein raakt een alternatief voor de automobilist alleen maar verder uit beeld en vermindert het maatschappelijk draagvlak voor maatregelen op het gebied van mobiliteit. Om de ketenmobiliteit te kunnen optimaliseren zal op termijn op specifieke locaties capaciteitsuitbreiding in de spits van weg of spoor noodzakelijk zijn.

Kies voor toekomstvaste inpassing van infrastructuur

De raden zijn van oordeel dat inpassing van infrastructuur effectief en doelmatig moet zijn en dat de kwaliteit van de inpassing afdoende moet zijn. Financieel gewin op de korte termijn mag niet leiden tot langdurige schade aan de kwaliteit van het leefmilieu. In de visie van de raden moeten projecten beoordeeld worden aan de hand van het brede welvaartsbegrip inclusief het 'maatschappelijk rendement', waarin alle aspecten van economie, leefbaarheid, ruimtelijke kwaliteit en milieu worden meegewogen. Alleen dan zijn de besparingen toekomstbestendig.

Naar een baten-lastenstelsel voor infrastructuur

De raden vragen aandacht voor het feit dat in de Nederlandse rijksbegroting - in tegenstelling tot in de begrotingen van gemeenten en provincies en in die in de meeste OESO-landen (OESO, 2000) - gebruik wordt gemaakt van het verplichtingen-kastelsel. Bij deze wijze van begroten en verantwoorden staan verplichtingen, uitgaven en ontvangsten centraal en niet de kosten (lasten) en opbrengsten (baten) in samenhang met bezittingen en schulden. Dit bemoeilijkt sturing op effectieve beleidssystemen en het bemoeilijkt de meest doelmatige inzet van middelen. De Algemene Rekenkamer (2003) adviseerde de regering om in het belang van de transparantie van het openbaar bestuur over te schakelen naar een baten-lastenstelsel, waarin uitgaven en ontvangsten toegerekend worden aan het tijdvak waarin het verbruik van

goederen en diensten plaatsvindt en waarin de baten ontstaan (in het geval van verkeersinfrastructuur zijn dat tientallen jaren).

De invoering daarvan leidt, bij een gelijkblijvend investeringsniveau, incidenteel tot een aanzienlijke verlaging van de collectieve uitgaven. Daarmee kunnen op korte termijn besparingen worden gerealiseerd. Belangrijker dan dit financieel voordeel van een baten-lastenstelsel vinden de raden het bezwaar van de huidige begrotings-systematiek dat deze het zicht op de maatschappelijke gevolgen van bezuinigingen vertroebelt. Begrotingsuitgaven kunnen bij de huidige wijze van begroten snel fors worden verlaagd door investeringen uit te stellen of niet te doen, en dan bijvoorbeeld gelden uit het Infrastructuurfonds te gebruiken. De (negatieve) maatschappelijke effecten zullen zich vervolgens echter gedurende een lange reeks van jaren voordoen. In de te maken keuzen dient hiermee terdege rekening gehouden te worden. Juist in het fysieke domein is waakzaamheid voor de consequenties van een verplichtingen-kasstelsel geboden, omdat hierin vaak sprake is van investeringsuitgaven.

Eenzelfde effect kan worden bereikt indien op grote schaal gebruik wordt gemaakt van innovatieve contracten waarbij aan private investeerders een jaarlijkse vergoeding voor het beschikbaar stellen/of voor het beheer van de infrastructuur wordt geleverd. Een voordeel van deze vorm van financiering is dat de betaling beter aan het gebruik van de infrastructuur wordt gekoppeld.

kader 4

Beprijzen van mobiliteit: Verenigd Koninkrijk, Zweden en Duitsland

Door het beprijzen van mobiliteit kan een gedragsverandering bij de reiziger of de vervoerder worden bereikt. Het kan leiden tot minder milieubelasting, betere doorstroming in en rond steden, en minder noodzaak tot aanleg van nieuwe infrastructuur. Bovendien legt het principe 'de gebruiker betaalt' de verantwoordelijkheid voor het functioneren van het mobiliteitsysteem bij de burger. In het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Duitsland vinden we daar goede voorbeelden van.

In Londen is in 2003 een lokale congestieheffing ingevoerd voor Central London, later uitgebreid met West London. Deze heffing heeft geleid tot 18% minder verkeer, 30% minder congestie en minder schadelijke emissies, bij een gelijkblijvende bereikbaarheid. De opbrengsten worden gebruikt voor het verbeteren van het openbaarvervoersysteem in de stad.

In Stockholm is in 2006 ook een congestieheffing geïntroduceerd voor de binnenstad. Het begon als een proef en werd na een positief uitgevallen referendum definitief ingevoerd. De heffing heeft geleid tot een reductie van het verkeersvolume van 18% (in 2008).

Duitsland kent sinds 2005 een kilometerheffing voor zwaar vrachtverkeer, met een differentiatie naar de milieuklasse en het aantal assen van een vrachtwagen. De opbrengsten worden exclusief bestemd voor bereikbaarheidsdoelen. Dit heeft bijgedragen aan het draagvlak voor de heffing. Het effect is voornamelijk terug te zien in 15% minder lege vrachtwagens op de weg.

Bovenstaande voorbeelden geven aan dat beprijzingsystemen, gedifferentieerd naar regio's, naar doelstelling of naar verkeerssegment, en die berusten op bestaande technologie, effectief kunnen zijn. Het bestemmen van de opbrengsten voor bereikbaarheidsdoelen draagt sterk bij aan het draagvlak van de maatregelen.

Bron: Ecorys, 2010

6.3 Conclusies

- Beprijzing in het wegverkeer is nodig om de huidige bereikbaarheidsdoelstellingen te kunnen realiseren. Bovendien zal door beprijzing meer rendement gehaald worden uit investeringen in infrastructuur.
- De invoering van vormen van beprijzing kan sneller en doelmatiger als er gekozen wordt voor stapsgewijze invoering, waarbij zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van bestaande ICT-systemen. Het is goed mogelijk beprijzing en privacybescherming op een intelligente manier te verbinden.
- Bij de aanleg en het onderhoud van infrastructuur kan doelmatigheidswinst worden behaald met innovatieve contractvormen.
- Bekostiging van infrastructuur gedurende de gehele gebruiksperiode zorgt op de korte termijn voor (incidentele) besparingen en doet beter recht gedaan aan het uitgangspunt ‘de gebruiker betaalt’.
- Besluitvorming over ruimtelijke inpassing van nieuwe infrastructuur dient plaats te vinden in een brede afweging van ‘maatschappelijk rendement’, waarin alle aspecten van economie, leefbaarheid, ruimtelijke kwaliteit en milieu worden meegewogen.

Buiten zijn in het Bossche Broek. Natuur dicht bij huis is goed voor mensen, voor bedrijvigheid én voor biodiversiteit.
Foto: M. Meijer zu Schlochtern



7

Behouden en versterken van de natuur

7.1 Doelen

Natuur is een bepalend onderdeel van de kwaliteit van de leefomgeving. Natuurlijke processen vervullen essentiële ecologische functies, waaronder waterzuivering en het vastleggen van CO₂. Daarnaast draagt natuur bij aan een aantrekkelijk woon- en werkmilieu, aan economische activiteit en aan recreatie en toerisme. Natuurlijke verscheidenheid heeft op grond van zijn intrinsieke waarde recht op voortbestaan en is ook wezenlijk voor het zo compleet mogelijk functioneren van ecosystemen. Ieder land heeft daarbij ook een internationale verantwoordelijkheid.

De nationale doelen van natuurbeleid richten zich op het herstel en de instandhouding van de natuur die kenmerkend is voor Nederland en daarmee onderdeel van de Nederlandse identiteit. De internationale, specifiek de Europese, doelen richten zich op die (kwetsbare) natuur die voor Europa als geheel kenmerkend is.

Voor het voortbestaan van natuur van nationale en internationale betekenis, wordt al decennia gewerkt aan verbetering van de ecologische condities en natuurwaarden in grootschalige en onderling goed verbonden gebieden. Dit moet uitmonden

in 730.000 hectare Ecologische Hoofdstructuur (EHS) inclusief robuuste verbindingzones. In deze kerngebieden en zones neemt de rijksoverheid een bijzondere verantwoordelijkheid voor het voortbestaan van soorten. Met het netwerk van 162 Natura 2000-gebieden, geeft Nederland invulling aan de internationale verantwoordelijkheid voor biodiversiteit. De Ecologische Hoofdstructuur overlapt grotendeels de Natura 2000-gebieden. In de EHS en Natura 2000-gebieden vindt ook landbouw en recreatief ruimtegebruik plaats.

Voor natuur buiten dit stramien neemt de rijksoverheid een beperkte verantwoordelijkheid. Behoud en ontwikkeling van deze natuurwaarden krijgt vorm via arrangementen van andere overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers.

7.2 Benodigde veranderingen

De natuurdoelen staan voor de raden niet ter discussie. De rijksoverheid investeert al vijftig jaar in het waarborgen van biodiversiteit door op een beperkt areaal de condities van ecologische processen te verbeteren. Continuering van deze koers is niet alleen van belang voor natuur maar ook van belang voor de economische en sociale ontwikkeling van gebieden waar (private) partijen in verband met te verrichten investeringen vragen om zekerheid over de toekomst. De ingezette koers (met grote, onderling verbonden gebieden) maakt het bovendien mogelijk om de natuurontwikkeling te verbinden met het klimaatbeleid.

De uitvoering van het natuurbeleid heeft verbetering om de Ecologische Hoofdstructuur te kunnen voltooien. De systeeminnovatie betreft een nadrukkelijker invulling van de waarborgende rol van de rijksoverheid, concentratie van beschikbare middelen op gezamenlijke doelen (van publieke en private partijen) en het beter benutten van private inspanningen. Daarbij is natuur beter te verbinden met het realiseren van andere publieke doelen zoals waterveiligheid, kwaliteit van de stedelijke omgeving, voedselproductie en recreatie, en private belangen.

Waarborgende rol rijksoverheid nadrukkelijker invullen

De instandhouding van ecosystemen en van soortenrijkdom is een collectieve verantwoordelijkheid, en primair die van de rijksoverheid. Dat betekent niet dat de rijksoverheid zelf de uitvoering ter hand moet nemen (RLG, 2006). De beleidsuitvoering is recent sterker gedecentraliseerd; decentrale overheden, private partijen als agrariërs,

landgoedeigenaren en particuliere organisaties zijn daarbij sterk betrokken. Daarbij is 'loslaten' door de rijksoverheid van belang om de uitvoering niet te verstoren.

Voor de effectiviteit van de waarborgende rol van de rijksoverheid achten de raden continuering en versterking van decentrale uitvoering van belang, evenals verdere vereenvoudiging en stroomlijning van wet- en regelgeving en de herziening van het wettelijk stelsel voor het omgevingsrecht (Ministerie van Financiën, 2010). Decentrale uitvoering van natuurbeleid maakt onderdeel uit van gebiedsontwikkeling waardoor afstemming met andere ruimtegebruikers efficiënter kan plaatsvinden. Voor (her) inrichting en beheer is de inzet van middelen via het ILG noodzakelijk (RLG, 2008d).

Voor succesvol natuurbeleid is intensivering van de samenwerking tussen natuur, landbouw, recreatie en bedrijfsleven een voorwaarde. Anders dan het heersend beeld doet vermoeden, zijn de publieke belangen van deze sectoren onderling niet strijdig. De tegenstellingen doen zich voor tussen het publiek belang van de natuur en het privaat belang van agrariërs en andere ondernemers die hun mogelijkheden beperkt zien door de aanwezigheid van natuur. De overheid moet hier een actieve rol spelen via onder meer volledige schadeloosstelling en aanpassing van regelgeving om maatschappelijke overeengekomen oplossingen ook juridisch mogelijk te maken (RLG, 2008a).

Concentreer beschikbare middelen op gezamenlijke doelen

Identificatie van doelen die natuur gemeenschappelijk heeft met andere belangen (waterveiligheid, voedselproductie, kwaliteit van de stedelijke omgeving, recreatie) en concentratie van beschikbare middelen op die doelen verhoogt het rendement van de middelen van overheden, terreinbeheerders, natuurorganisaties en bedrijfsleven. Om die identificatie en concentratie te bereiken kan elk van deze partijen de inzet van hun middelen opnieuw prioriteren, gericht op de afronding van de EHS.

Zo kan met de middelen van het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid de biodiversiteit (instandhouding van soorten) verbonden worden met landbouw (gewasbescherming) en recreatie (landschapsbeleving). De komende hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid biedt hiervoor kansen (RLG, 2007). Natuur kan ook dienstbaar zijn om gebieden zo in te richten dat de waterveiligheid hoger wordt. Natuurcompensatie kan bovendien bijdragen aan stedelijke omgevingskwaliteit in combinatie met diensten vanuit de landbouw in brede zin (recreatieve voorzieningen, zorg, kinderopvang).

kader 5

Agrarisch natuurbeheer: Verenigd Koninkrijk

Instandhouding van ecosystemen en flora en fauna – een collectieve verantwoordelijkheid – vraagt goed landbeheer door agrariërs en andere landeigenaren. In het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid wordt de basis voor betalingen geleidelijk aan minder verbonden aan productie en meer aan publieke doelen, zoals natuur. Dit is een belangrijke systeemverandering die stap voor stap, en niet zonder strijd wordt ingevoerd.

De Engelsen hebben een breed en adaptief programma opgebouwd om goed duurzaam beheer van gebieden te realiseren met EU-gelden, aangevuld met nationaal geld, met grote winst in ecosysteemdiensten tot resultaat. De directe inkomstenstoeslagen worden omgebouwd tot betalingen per hectare als voldaan wordt aan basisvoorwaarden. Beheerders kunnen er zelf voor kiezen om daar bovenop te voldoen aan extra voorwaarden binnen het 'Entry Level Scheme' (ELS). In 2011 zal 70% van het landbouwgebied onder dit programma vallen. De transactiekosten worden geminimaliseerd door deze 'zelfbediening' en de daarmee gepaard gaande zekere mate van vrijheid. In gebieden die onder EU-beleid of nationaal natuurbeleid (Natura 2000, SSI) vallen, kunnen beheerders die voldoen aan ELS toegelaten worden tot een 'hoger' programma: 'Higher Level Stewardship'. Aan dit programma zijn wel hoge transactiekosten verbonden.

De besteding van publiek geld aan publieke doelen is in dit systeem transparanter dan in het Nederlandse systeem van GLB-betalingen, dat nog gebaseerd is op productie. Nederland kan leren van de modernere Engelse financieringsbasis (publieke doelen), van het stap-voor-stapmodel en van de zekere mate van zelfsturing en binding.

Bron: Natural England, 2009; Cooper et al, 2009; Westerink et al, 2009.

Private middelen beter benutten

Private partijen zoals agrarische bedrijven (duurzame producten), industriële bedrijven (duurzame industrieterreinen) en kennisinstellingen (groene campussen) kunnen economische dragers voor natuur zijn (RLG, 2008b; RLG, 2008c). Hierdoor wordt vooral de kwaliteit van het woon- en werkmilieu op lokaal niveau vergroot. Via 'rood voor groen'-regelingen worden in de stedelijke omgeving private middelen geïnvesteerd in natuur. Maar met de afname van private investeringen in stedelijke ontwik-

keling nemen de mogelijkheden hiervoor af. Als gevolg daarvan is ontwikkeling van nieuwe economische dragers nodig.

Pogingen om meer private middelen voor natuur te generen, zoals bij voorbeeld via gebiedsconcessies en zelfrealisatie (waarbij de grondeigenaar het gebied zelf ontwikkelt, Ministerie van Financiën, 2010) zal verdere studie vergen gezien de huidige ervaringen met het te gelde maken van natuur. Ook in recente tijden van ‘overvloed’ bleven dergelijke private geldstromen beperkt. De huidige potentie van private financiering is dientengevolge beperkt (RLG, 2009), maar dient waar mogelijk wel krachtig verder ontwikkeld te worden.

Systeeminnovatie alleen is onvoldoende

Systeeminnovatie is nodig, maar op zichzelf niet voldoende om de financiële opgave voor het natuurbeleid op te lossen, ook niet bij een efficiëntere inzet van middelen. Per saldo zijn de mogelijkheden om te besparen op de uitgaven voor natuur beperkt.

7.3 Conclusies

- De rijksoverheid dient zijn waarborgende rol ten aanzien van natuur nadrukkelijker in te vullen. Dat vergt ruimte voor uitvoerende partijen (‘loslaten’), versterking van de decentrale uitvoering van beleid, aanpassing van wet- en regelgeving en het voorzien in oplossingen voor tegenstellingen tussen publieke en private belangen via volledige schadeloosstelling.
- Concentratie van beschikbare middelen op gezamenlijke doelen verhoogt het rendement van de middelen van overheden, terreinbeheerders, natuurorganisaties en bedrijfsleven. Identificatie van doelen die natuur gemeenschappelijk heeft met andere belangen (waterveiligheid, voedselproductie, kwaliteit van de stedelijke omgeving, recreatie) is daarvoor de basis.
- Private middelen zijn beter te benutten. Die benutting staat onder druk door de economische situatie. De potenties van private financiering dienen verder ontwikkeld te worden.

Wind op zee is een duurzame technologie waarin Nederland in internationaal perspectief een belangrijke positie kan verkrijgen. *Foto: Goos van der Veen / Hollandse Hoogte*



8

Overschakelen op hernieuwbare energie

8.1 Doelen

Een volledig duurzaam energiesysteem is van fundamenteel belang voor een bestendig en duurzaam economisch systeem op lange termijn. Zo'n duurzaam energiesysteem is volledig gebaseerd op hernieuwbare bronnen en niet afhankelijk van (fossiele) energie uit politiek instabiele regio's. Voor 2050 betekent dit concreet een reductie van minstens 80 tot 95 procent van de CO₂-emissie ten opzichte van 1990. Om dat te realiseren is een transitie naar andere energiebronnen en een veel efficiënter energiegebruik noodzakelijk³. Dat betekent dat soms bestaande technologie (bijvoorbeeld omdat die gebaseerd is op fossiele bronnen) zal moeten worden verlaten of aangepast zal moeten worden. De noodzakelijke technologische vernieuwing zal bij bestaande en nieuwe bedrijven vandaan moeten komen. Maar ook zal de veranderkracht van burgers (onder meer in de vorm van gedragsverandering) en het maatschappelijk middenveld gemobiliseerd moeten worden. Dat kan ook, om-

³ De drie kabinetsdoelen van het energiebeleid uit het energierapport (Ministerie van Economische Zaken, 2008) kunnen worden samengevat in drie termen: schoon, betrouwbaar en betaalbaar. De raden richten zich hier expliciet op duurzaamheidsaspecten (schoon), waarbij betrouwbaarheid en betaalbaarheid niet uit het oog worden verloren.

dat deze transitie veel kansen biedt voor nieuwe hoogwaardige werkgelegenheid en economische bedrijvigheid (VROM-raad en AER, 2004; Innovatieplatform, 2010). De overheid staat voor de uitdaging om de economische krachten die met die kansen gepaard gaan zo goed mogelijk te mobiliseren, stimuleren en faciliteren.

8.2 Benodigde veranderingen

Om het langetermijndoel te bereiken en de daarmee samenhangende economische kansen te benutten moet er volgens de raden een aantal zaken gebeuren.

Stabiel langetermijnbeleid noodzakelijk

De raden adviseren het kabinet een energietransitiebeleid te voeren dat nadrukkelijker dan voorheen gebaseerd is op een langjarige en maatschappelijk gedragen visie op de energievoorziening in Nederland in 2050⁴. Zo'n visie is een ijkpunt voor nu al te nemen maatregelen en nu al in te zetten instrumenten. Die visie moet verder gaan dan het huidige programma 'schoon en Zuinig' dat 2020 als einddatum heeft. Onderdeel van dergelijk langetermijnbeleid zijn vaste, concreet meetbare kortetermijndoelen (bijvoorbeeld in termen van CO₂-emmissies, duurzame energie, energiebesparing en ruimtelijke inpassing). Die doelen zijn noodzakelijk om de urgentie van het beleid te benadrukken en om nu al initiatieven van burgers, bedrijven en overheden te stimuleren. Dat langetermijnbeleid moet in de tijd overigens wel aangepast kunnen worden aan veranderende omstandigheden en inzichten. Het is bovendien belangrijk dat iedereen, inclusief bijvoorbeeld burgers, bedrijven en investeerders, een stabiel investeringsklimaat wordt geboden om de veranderkracht van 'onderop' te benutten.

Handhaaf Nederlandse tussendoelstellingen om het einddoel in 2050 te halen, maar blijf zoeken naar het meest doelmatige pad naar het einddoel

Het verlagen van de Nederlandse doelen⁵ voor 2020 naar Europees niveau past naar het oordeel van de raden in een strategie om onnodig dure maatregelen op korte termijn te vermijden. Investeren in de realisatie van voldoende duurzame energie op

4 Recent zijn visies verschenen waar vele maatschappelijke partijen bij betrokken zijn (zie bijvoorbeeld: European Climate Foundation, 2010; Duurzaamheidsoverleg politieke partijen, 2010).

5 Het Nederlandse beleid stelt als doel tot 2020: 16 tot 17 procent duurzame energie in percentage van het finale gebruik (EU-definitie), 2 procent energiebesparing per jaar en 30 procent reductie van broeikasgas-sen ten opzichte van 1990.

een later tijdstip levert meer rendement op. De raden adviseren de overheid zich te committeren aan de realisatie van de energietransitie in 2050. Om dat te halen, zijn ambitieuze tussendoelen voor CO₂-emissie, energiebesparing en duurzame energie noodzakelijk. Het verleggen van het pad voor 2020 (de doelen naar Europees niveau) levert een besparing op die kan oplopen tot € 1,5 miljard per jaar (Ministerie van Financiën, 2010). Omdat het langetermijndoel blijft staan, zal de te realiseren besparing op de lange termijn lager uitvallen.

De Europese doelen voor 2020 (voor CO₂-emissiereductie en duurzame energie) blijven voor Nederland vanzelfsprekend de minimaal te behalen doelen. Ze zullen echter niet worden gehaald met het beleid zoals dat nu is vastgelegd (ECN, 2010a). Hetzelfde geldt voor het huidige nationale doel voor energiebesparing. Om deze doelen voor Nederland wel te kunnen halen, moet het kabinet het beleid ingrijpend intensiveren en verbreden (ECN en PBL, 2010). Vaker normeren en verplichten kunnen daar onderdeel van uitmaken (zie hieronder).

Aparte doelen nodig voor energiebesparing, duurzame energie en CO₂-emissiereductie

Het Europese CO₂-emissiehandelssysteem is onvolmaakt. Het geeft namelijk onvoldoende prijsprikkels om bepaalde specifieke barrières te doorbreken en om transities op gang te brengen. Omdat duurzame energie en energiebesparing cruciaal zijn voor het realiseren van de benodigde CO₂-reductie en energietransitie, zijn aparte doelen naast CO₂-emissiereductie noodzakelijk. Een apart doel voor energiebesparing geeft dit doel meer en zichtbaarder prioriteit. De doelen voor specifieke vormen van duurzame energie en een daarmee samenhangend pakket van beleidsinstrumenten zullen gericht moeten zijn op de valorisatie van bestaande kennis voor toepassing op de markt en op het creëren van leereffecten (al doende leert men). Deze leereffecten of (technische) procesinnovaties, die zich voordoen tijdens het investeringsproces zullen de Nederlandse concurrentiepositie voor die vormen van energie versterken.

Energiebesparing moet!

Vooral in de industrie en de bebouwde omgeving is energiebesparing mogelijk. Prijsprikkels inclusief subsidies voor energiebesparing (vooral in energie-extensieve sectoren) blijken vaak onvoldoende te werken en daarom moet er meer worden gekozen voor normering en verplichtstelling. Dat is vaak effectiever en minder subsidiëren leidt tot minder beslag op overheidsmiddelen. In de (energie-extensieve) industrie kunnen investeringen die in enkele jaren kunnen worden terugverdiend verplicht worden gesteld. De raden zijn van mening dat in de bebouwde omgeving

aanzienlijke energiebesparingen te realiseren zijn door een samenhangend pakket aan hardere maatregelen, gericht op het wegnemen van barrières door prikkels, informatievoorziening en een wijkgerichte benadering. Dit pakket moet zo breed zijn dat het huiseigenaren duidelijk is dat de overheid ook echt energiebesparing verlangt. Het gebruik van energielabels dient verplicht te worden gesteld, omdat het de woonconsument inzicht geeft in het energieverbruik en leidt tot energiebesparend gedrag en energiebesparende maatregelen. Eigenaren en corporaties kunnen bijvoorbeeld fiscaal worden gestimuleerd om woningen minimaal van energielabel C te voorzien, eventueel gekoppeld aan (fiscale) hervormingen op de woningmarkt (zie paragraaf 5). Er kan tevens een systeem met zogenoemde witte certificaten (verhandelbare energiebesparings-verplichtingen voor de energieleverancier) worden ingevoerd om energieleveranciers te stimuleren energiebesparende maatregelen te treffen bij hun afnemers. Het vergt echter wel een zorgvuldig ontwerp, een goede implementatie en strenge controle en handhaving. CO₂-emissiereductie en energiebesparing zijn ten slotte te bereiken door veranderingen in koopgedrag te stimuleren door de labeling van consumentengoederen breder toe te passen (bijvoorbeeld door op etiketten van levensmiddelen het energieverbruik of 'CO₂-footprint' te vermelden). De overheid kan hierover afspraken maken met het bedrijfsleven. Ook in de verkeers- en vervoerssector kan mobiliteitsgedrag beïnvloed worden door op grond van CO₂-uitstoot een prijs voor elke reis te geven om CO₂-emissiereductie te realiseren (RVW, VROM-raad en AER, 2008).

Stimuleer veelbelovende technieken voor duurzame energie met innovatiesubsidies

Stimulering van de productie van duurzame energie kan met een zorgvuldig ontworpen en ingevoerd systeem van een hybride verplichting⁶ voor duurzame energie. De raden adviseren innovatiesubsidies voor de duurzame energiesector vooral in te zetten voor valorisatie van kennis en innovaties. Dat kan door in te zetten op het delen van kennis van kennisinstellingen met het bedrijfsleven en het ondersteunen en versnellen van schaa sprongen in productie (bijvoorbeeld door kleine en grote demonstratieprojecten te ondersteunen). Op deze manier kunnen veelbelovende nieuwe bedrijven in de Nederlandse hernieuwbare energiesector en cleantechsector geholpen worden de stap naar de markt te maken. Bij het toekennen van innovatiesubsidies is het naar het oordeel van de raden wel belangrijk dat de overheid durft te kiezen

6 Het gaat hierbij om een verplicht aandeel hernieuwbare energie in combinatie met een subsidie voor de innovatievere en nog duurdere vormen van hernieuwbare energie.

voor die duurzame technologie waarin Nederland in internationaal perspectief comparatieve voordelen heeft of waarin Nederland belangrijke posities kan verkrijgen. Het Innovatieplatform (2010) identificeert als kansrijke sectoren: de bioketen, micro-WKK en wind op zee en op wat langere termijn zonnepanelen (met name de productie van apparatuur, componenten en materialen, de toepassing in de bebouwde omgeving, en systeemintegratie).

Schoon fossiel niet op kosten van de overheid

Ook in schoon fossiel (de opvang en opslag van CO₂, ook wel Carbon Capture and Storage, CCS, genoemd) wordt economisch potentieel voor Nederland gezien vanwege de raffinaderijsector die geconcentreerde CO₂-afvalgassen produceert, de ligging van Nederland aan zee, de gasinfrastructuur, de (lege) aardgasvelden en de Nederlandse kennispositie. Schoon fossiel verkleint de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen echter niet en het is geen duurzame energiebron. Schoon fossiel kan de ontwikkeling van echte vormen van duurzame energie en de benodigde energietransities zelfs vertragen omdat met schoon fossiele technieken fossiele brandstoffen langer relatief goedkoop blijven en de benodigde innovatiebudgetten niet aan de ontwikkeling van duurzame vormen van energie besteed worden. Daarom adviseren de raden geen schaarse overheidsbudgetten aan te wenden om vormen van schoon fossiel energiegebruik te stimuleren en de ontwikkeling ervan aan de markt zelf over te laten. Totdat nieuwe maatregelen hun beslag hebben gekregen moet de continuïteit van het stimuleringsbeleid voor (de ontwikkeling van) duurzame energie wel gewaarborgd zijn.

Vereenvoudigen van procedures voor een zorgvuldige ruimtelijke inpassing van duurzame energie

Bij de energietransitie zijn minstens twee aspecten rond de ruimtelijke inpassing van belang. Ten eerste zullen in de toekomst andere eisen gesteld worden aan de energie-infrastructuur. Aan de ene kant is er namelijk een grotere capaciteit in internationale verbindingen nodig. Aan de andere kant zal de opwekking van duurzame energie een meer decentraal karakter krijgen dan nu het geval is. Ten tweede moet duurzame energie (vooral windmolens, restenergie-uitwisseling tussen industrie en woningen, en biovergassing en biovergisting) op een zorgvuldige manier ingepast worden in de leefomgeving. De raden adviseren dat de centrale overheid samen met decentrale overheden procedures rond de ruimtelijke inpassing van duurzame energie eenvoudiger maken door vaker te kiezen voor voor 'ja, mits' dan voor 'nee, tenzij'. Vergunningprocedures kunnen ook vereenvoudigd worden (mogelijk gaan de

onlangs ingevoerde rijks- en provinciale coördinatieregelingen hier al verbetering in brengen). De baten van dergelijke maatregelen kunnen groot zijn: de Task Force Windenergie op zee heeft bijvoorbeeld becijferd dat in de voorfase van procedures en vergunningverlening voor wind-op-zeeparken al honderden miljoenen euro's bespaard kunnen worden. Bij die vereenvoudiging van procedures blijven zorgvuldige afwegingen omtrent de inpassing noodzakelijk om een kwalitatief goede ruimtelijke omgeving in termen van leefbaarheid, veiligheid, biodiversiteit en esthetische waarde te garanderen. Er moet voorkomen worden dat industriële landschappen ontstaan die achteraf 'reparatie' vereisen.

Maak gebruik van Europa

Door optimaal gebruik te maken van Europese mogelijkheden kan Nederland doelstellingen tegen veel lagere kosten realiseren. Volgens ECN (2010b) kunnen de maatschappelijke kosten voor duurzame energie enkele honderden miljoenen euro's lager uitvallen door binnen de kaders van de EU-richtlijn Hernieuwbare Energie de zogenoemde flexibele mechanismen in te zetten. Daarvoor moet de focus in het huidige duurzame energiebeleid op de productie van duurzame energie binnen de landsgrenzen van Nederland verdwijnen. De raden adviseren in plaats daarvan met het Nederlandse stimuleringsbeleid (mogelijk dus een systeem van een hybride verplichting) aansluiting te zoeken bij gelijkgestemde landen. ECN (2010b) is van mening dat aansluiting bij Zweden kansrijk is. De raden bevelen aan dat het Nederlandse kabinet in Europa pleit voor een sterke integratie van de verschillende nationale markten voor duurzame elektriciteit.

De versterking van het systeem van Europese CO₂-emissiehandel moet een hoge prioriteit krijgen. Het huidige systeem werkt eerder vertragend dan stimulerend voor de transitie naar een duurzaam energiesysteem, omdat de prijs van CO₂-emissie te laag blijft. Als reparatie van het handelssysteem niet lukt, kan Nederland pleiten voor een Europese CO₂-emissiebelasting. Deze inzet van Nederland wint aan kracht als we zelf het goede voorbeeld geven. Bijvoorbeeld door te proberen, en dat kan nog in 2010, een zo laag mogelijk Europees CO₂-emissieplafond vast te stellen voor de emissiehandelperiode 2012-2020. Daardoor wordt de CO₂-emissieprijs hoger, wat weer meer prikkels oplevert om te innoveren. Ten slotte dient Nederland de EU-klimaatambities voor 2050 (80 tot 95% CO₂-emissiereductie ten opzichte van 2005) in Europees verband krachtig te onderschrijven.

8.3 Conclusies

- Voor het langetermijndoel, gericht op een CO₂-neutrale en op hernieuwbare energie gebaseerde energievoorziening, is een meerjarig beleid nodig waarin aan investeerders voldoende zekerheid geboden wordt.
- Om ondoelmatige investeringen als gevolg van de ambitieuze Nederlandse doelen voor de middellange termijn te vermijden, kunnen die doelen worden bijgesteld mits het bereiken van het einddoel (een duurzaam energiesysteem) niet uitgesteld wordt.
- Stimulering van de productie van duurzame energie kan met een zorgvuldig ontworpen en ingevoerd systeem van een hybride verplichting voor duurzame energie.
- Doelstellingen voor duurzame energie kunnen worden bereikt met minder investeringen als Nederland samenwerking met gelijkgestemde landen zoekt.
- Innovatiesubsidies voor de duurzame energiesector dienen vooral ingezet te worden voor valorisatie van kennis en innovaties om innovatieve bedrijven in de duurzame energiesector te helpen de stap naar de markt te maken.
- De ontwikkeling van schoonfosfiele technieken moet niet gesteund worden met overheidsmiddelen.
- Toepassing van verstandig beprijzen en normeren in plaats van subsidiëren kan op overheidsmiddelen besparen en de effectiviteit van maatregelen verhogen. Dit geldt met name bij energiebesparing in de industrie en in de gebouwde omgeving waarbij de stimulering verbonden kan worden met fiscale veranderingen op de woningmarkt.

Kustversterking bij duinboulevard in Zoutelande, Zeeland. Voor waterveiligheid zijn in Nederland duidelijke doelen vastgesteld. De kwetsbaarheid van Nederland voor overstromingen (door klimaatverandering) wordt groter. Het is van nationaal belang om vast te houden aan de gestelde doelen. *Foto: Buiten-Beeld*



9

Garanderen van waterveiligheid en doelmatiger waterbeheer

9.1 Doelen

Het waarborgen van waterveiligheid is van nationaal belang. Het bepalen van acceptabele risico's is een voorwaarde voor een goede leefomgeving en een goed vestigingsklimaat. Die risico's moeten aansluiten bij de economische en demografische ontwikkeling van Nederland. Voor waterveiligheid zijn in Nederland duidelijke doelen gesteld, doelen die zijn vastgelegd in wet- en regelgeving en in bestuurlijke akkoorden. De raden constateren dat de kwetsbaarheid van Nederland voor overstromingen (door klimaatverandering) groter wordt. Daarom is het van nationaal belang om vast te houden aan de gestelde doelen.

Waterkeringen zijn structurerende elementen in de leefomgeving. Ze kunnen bijdragen aan behoud en versterking van de ruimtelijke en ecologische omgevingskwaliteit en ze kunnen bovendien dragers zijn van economische ontwikkeling. Bij het inpassen van infrastructuur die nodig is voor het waarborgen van de waterveiligheid dient de bijdrage aan de omgevingskwaliteit een van de leidende principes te zijn. De infrastructuur voor afvalwaterinzameling en -zuivering en voor drinkwatervoorziening, zowel boven - als ondergronds, levert ook structurerende elementen voor de leefomgeving op.

Bij het verbeteren van de doelmatigheid van het (afval)waterbeheer dienen de doelen voor volksgezondheid, waterkwaliteit en leefbaarheid leidende principes te zijn. Binnen het domein ‘water’ is in Nederland van oudsher een grote innovatiekracht aanwezig. Toch kan de kennisontwikkeling binnen de sector en daarmee de innovatiekracht ervan in de toekomst verder versterkt worden.

9.2 Benodigde veranderingen

De raden zijn van mening dat in het domein ‘water’ het waarborgen van nationale belangen en de verantwoordelijkheid voor de collectieve voorzieningen hoofdzakelijk overheidstaken zijn. De hoofdlijnen van het waterbeleid worden door ‘Europa’ bepaald. De rijksoverheid vertaalt deze in landelijke beleidskaders en normen.

Geen uitstel van onderhoud voor waterveiligheid en financiering uit het Deltafonds

Maatregelen vooraf (preventie, zoals het aanleggen van dijken of ruimte voor rivieren) die voorkómen dat calamiteiten door overstromingen optreden, is de meest effectieve manier om waterveiligheid te waarborgen. Er bestaat achterstallig onderhoud in dergelijke preventieve maatregelen met als gevolg dat de huidige doelen voor waterveiligheid niet gehaald worden. De raden vinden het onwenselijk om vanuit budgettaire overwegingen het benodigde achterstallige onderhoud uit te stellen, omdat dan de gewenste waterveiligheid op de kortere termijn onvoldoende gewaarborgd is. Dit geldt ook voor het deels financieren van achterstallig onderhoud uit het Deltafonds. Het Deltafonds is bedoeld om toekomstige opgaven (door klimaatverandering) te financieren en de middelen in dat fonds bieden kansen voor adaptief beleid en voor innovatieve maatregelen. Het financieren van achterstallig onderhoud vanuit het Deltafonds, betekent in feite oneigenlijk gebruik van middelen en doorkruist de financiering van die kansen.

Benut het Deltafonds voor toekomstvaste investeringen

De raden menen dat de overheid kan overwegen om investeringen uit (en daarmee ook de voeding van) het Deltafonds naar voren te halen als ze voor ‘no-regret’ maatregelen worden bestemd die gelijk kunnen worden uitgevoerd met bijvoorbeeld verstedelijkings-, of natuur- of kustbeschermingsopgaven, of voor waterbergende of waterbesparende opgaven. Eén van de zorgen van de overheid, als gevolg van de financiële crisis, is het verdwijnen van werkgelegenheid en daarmee kennis en toekomstige

capaciteit om in de bouw geld te verdienen. Het Deltafonds zou met de daaruit gefinancierde projecten een deel van dat verlies kunnen compenseren. Daarnaast zijn zichtbare waterveiligheidsprojecten ook van belang voor export van kennis naar andere regio's in de wereld met waterproblemen. Voorstellen om het Deltaprogramma naar beneden bij te stellen (Ministerie van Financiën, 2010) conflicteren met de visie van de raden dat bezuinigen op waterveiligheid niet wenselijk is.

Leg het uitvoeren van waterveiligheidsstaken regionaal bij gebiedsgerichte functionele beheerders

De raden zijn van oordeel dat het uitvoeren van waterveiligheidsstaken regionaal moet gebeuren door gebiedsgerichte, functionele beheerders met een gerichte deskundigheid. Op dit moment zijn de waterschappen dergelijke herkenbare functionele eenheden, die op een deskundige manier zorg dragen voor integraal waterbeheer. Met hun financieringssysteem is de herkenbaarheid van geldstromen gewaarborgd. Omdat het watersysteem (waterveiligheid, droogte, grondwater en waterkwaliteit) sterk verweven is met het beheer van ruimte, natuur en landschap en met de economische huishouding (landbouw, industrie, stedelijk gebied), moeten deze aspecten in samenhang beheerd kunnen worden. Dat kan het beste regionaal gebeuren. Daartoe zullen de beheerders van het watersysteem verschillende functionele allianties moeten aangaan (RVW, 2009b). Naar het oordeel van de raden dient de ruimtelijke kwaliteit een leidend principe te zijn bij het waterbeheer. Het naar beneden bijstellen van ambities voor hoofdwatersysteemprojecten doorkruist dit. De raden zijn bovendien van oordeel dat als ruimtelijke kwaliteit vroegtijdig in het ontwerpproces wordt meegenomen, dit niet tot aanvullende kosten zal leiden.

Zorg voor herkenbare geldstromen

In het huidige stelsel financiert het rijk de primaire waterkeringen. De waterschappen financieren hun waterbeheertaken uit heffingen: de watersysteemheffing, waaruit ook de secundaire waterkeringen bekostigd worden, en de zuiveringsheffing. De relatie tussen inkomsten en publieke uitgaven voor de taakuitoefening door de waterschappen zijn helder. Een dergelijk systeem past in de visie van de raden om geldstromen herkenbaar te maken voor de burger en dient daarom gehandhaafd te blijven.

Verhoog de doelmatigheid in het waterbeheer

In het waterbeheer onderscheiden de raden twee typen ketens, te weten:

1. Het waterveiligheidsbeleid: de keten 'normeren - ontwerpen - beheren - financieren'.
2. De (afval)waterketen: drinkwatervoorziening en stedelijk waterbeheer - riolering - zuivering.

Ad 1) In het waterbeleid is het stellen van normen voor de primaire waterkeringen een rijksverantwoordelijkheid. De raden zijn voorstander van decentrale uitvoering en financiering. Zoals aangegeven zijn de raden van oordeel dat het beleid en de normen niet (naar beneden) bijgesteld mogen worden. Echter, door decentrale overheden de ruimte te bieden om de uitvoering van toekomstige maatregelen voor bijvoorbeeld waterberging te temporiseren, kunnen mogelijk besparingen gerealiseerd worden. Dit geldt overigens niet voor het wegwerken van achterstallig onderhoud.

Ad 2) Door de verantwoordelijkheid voor de onderdelen van de waterketen regionaal te bundelen bij gebiedsgerichte functionele beheerders kan naar het oordeel van de raden grote doelmatigheidswinst geboekt worden. Zo hebben de Unie van Waterschappen, VNG en VEWIN gezamenlijk voorstellen uitgewerkt voor een doelmatig beheer van de volledige waterketen, van afvalwaterverwerking tot en met (drink)watervoorziening. Die voorstellen resulteren in een structurele besparing tot 550 miljoen euro op de begrotingen van de uitvoerders van watertaken (dus niet op de rijksbegroting). Uit deze besparing kunnen de waterschappen de rijksbegroting ontlasten door € 100 miljoen bij te dragen aan onder andere het hoogwaterbeschermingsprogramma voor primaire waterkeringen. Het is de verwachting dat de kosten van de taken in de waterketen in de komende jaren zullen toenemen en dat de te realiseren besparing gebruikt zal worden om lastenverzwaring bij de burgers te voorkomen. De raden menen dat een dergelijke, volledige integratie het einddoel dient te vormen van een systeemwijziging in de waterketen. In een systeem waarin afvalwaterverwerking en -zuivering en drinkwaterproductie geïntegreerd zijn, is het mogelijk de relatie tussen (publieke) inkomsten en uitgaven verder te versterken, door de kosten van de gehele keten duidelijker in de prijs van drinkwater tot uitdrukking te laten komen. Om op korte termijn voortgang te boeken kan als eerste stap een integratie van de afvalwaterketen worden doorgevoerd. Dat wil zeggen dat stedelijk waterbeheer, riolering en waterzuivering bij dezelfde beheerder worden ondergebracht. Behalve een besparing biedt de integratie van de waterketen ook kansen voor het vergroten van kennisontwikkeling en innovatiekracht. Om de verbetering van de

doelmatigheid in de waterketen te verwezenlijken en een koppeling te leggen tussen de rijksbegroting en lokale begrotingen, is het noodzakelijk dat de rijksoverheid medeverantwoordelijkheid neemt. De rijksoverheid voert de regie, stelt heldere doelen voor doelmatig waterbeheer en biedt decentrale overheden via wet- en regelgeving de instrumenten om deze daadwerkelijk te realiseren. Monitoring van de voortgang is ook een verantwoordelijkheid van het Rijk.

9.3 Conclusies

- Het is ongewenst het beleid voor waterveiligheid aan te passen met als doel bezuinigingen te realiseren vanwege de kwetsbaarheid voor overstromingen en vanwege de benodigde inhaalslag om aan de bestaande veiligheidsnormen te voldoen.
- Verbetering van de doelmatigheid in het beheer van de waterketen biedt mogelijkheden voor forse besparingen. Dit is geen directe bezuiniging voor de rijksbegroting, maar schept wel ruimte in de begrotingen van andere waterbeheerders, zoals gemeenten en waterschappen.
- Waterveiligheidstaken moeten regionaal worden uitgevoerd door gebiedsgerichte, functionele beheerders met een gerichte deskundigheid.

Bijlage 1 Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2003) *Begroting en verantwoording in balans*. Het baten-lastenstelsel voor de rijksoverheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 860, nrs. 1-2.
- AmCham (2009) *Voorbij de crisis. Fundamenten en perspectieven voor onze toekomst*, American Chamber of Commerce in the Netherlands.
- Boelhouwer, P., P. Neuteboom en P. de Vries (2001) *Koopprijsontwikkeling en de fiscale behandeling van het eigen huis*. Onderzoeksinstituut OTB / TU Delft. Delft.
- Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (2010) *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*. April 2010. SER, Den Haag.
- Cooper, T., K. Hart and D. Baldock (2009) *The Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union*. IEEP, London.
- CPB, Centraal Planbureau (2010a) *Economische Verkenning 2011-2015*. CPB-document 203, maart 2010. Den Haag.
- CPB, Centraal Planbureau (2010b) *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*. bijzondere CPB-Publicatie 84, april 2010. Den Haag.
- Duurzaamheidsoverleg politieke partijen: CDA, D66, PvdA, SGP, ChristenUnie, GroenLinks en VVD (2010) *Nederland krijgt nieuwe energie. Voor behoud van welvaart en welzijn in de 21^e eeuw*.
- ECN (2010a) *Referentieraming energie en emissies 2010-2020*. April 2010. Petten.

- ECN (2010b) *What is the scope for the Dutch government to use the flexible mechanisms of the Renewables Directive cost-effectively? A preliminary assessment*. April 2010. Petten.
- ECN en PBL (2010) *Aanvullende beleidsoptie Schoon en Zuinig*. April 2010. Petten.
- Ecorys (2010) *Brede heroverweging: de internationale dimensie*. Rotterdam.
- EP Loire (2010) www.eptb-loire.fr / www.plan-loire.fr.
- European Climate Foundation (2010) *Roadmap 2050. A practical guide to a prosperous low-carbon Europe*. April 2010. Den Haag.
- European Commission (2010) *Europe 2020 A European Strategy for smart, sustainable and inclusive Growth*. Brussels.
- FEM Business (2004) 'Dan maar naar Canada', in *FEM Business*, nr. 8, jaargang , pp. 32-33, 21 februari 2004.
- Innovatieplatform (2010) *Duurzame energie: Economisch groeigebied voor Nederland met groene potentie*. Februari 2010. Den Haag.
- Ministerie van Economische Zaken (2008) *Energierapport 2008*. Juni 2008. Den Haag.
- Ministerie van Financiën (2010) *Rapporten brede heroverwegingen*. April 2010. Den Haag.
- Natural England (2009) *Agri-Environment schemes in England 2009 A Review of results and effectiveness*. Peterborough.
- OESO (2000) *Accrual accounting and budgeting practices in member countries: overview*. Paris.
- OESO (2010a) *Interim Report of the Green Growth Strategy. Implementing our commitment for a sustainable future*. Meeting of the OECD Council at Ministerial Level. Paris, 27-28 May 2010.
- OESO (2010b) *OECD Economic Surveys: Netherlands*, June 2010.
- RLG, Raad voor het Landelijk Gebied (2006) *Van zorgen naar borgen. Advies over een bestuurlijke omslag bij LNV*. Advies 06/5, oktober 2006. Den Haag.
- RLG, Raad voor het Landelijk Gebied (2007) *Publieke belangen centraal*. Advies 07/1b, november 2007. Den Haag.
- RLG, Raad voor het Landelijk Gebied (2008a) *De mythologie van onteigening*. Advies 08/1, januari 2008. Den Haag.
- RLG, Raad voor het Landelijk Gebied (2008b) *Rond de tafel* Advies 08/6, mei 2008. Den Haag.
- RLG, Raad voor het Landelijk Gebied (2008c) *Ondernemend in groen* Advies 08/10, september 2008. Den Haag.
- RLG, Raad voor het Landelijk Gebied (2008d) *Gebiedsontwikkeling: het investeren waard*. Advies 08/11, november 2008. Den Haag.

- RVW, VROM-raad en AER (2008) *Een prijs voor elke reis. Een beleidsstrategie voor CO₂-reductie in verkeer en vervoer*. Den Haag.
- RLG, Raad voor het Landelijk Gebied (2009) *Braakliggend veld*. Advies 09/08, november 2009. Den Haag.
- RVW, Raad voor Verkeer en Waterstaat (2009a) *De Randstad altijd bereikbaar*. Mei 2009. Den Haag.
- RVW, Raad voor Verkeer en Waterstaat (2009b) *Beter is sneller*. November 2009. Den Haag.
- RVW, Raad voor Verkeer en Waterstaat (2010) *Wie ik ben en waar ik ga*. Mei 2010. Den Haag.
- UNEP (2008) *Green New Deal*. <http://www.unep.org/greeneconomy/GlobalGreenNewDeal/tabid/1371/language/en-US/Default.aspx>
- United Nations (2009) *Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly of the International Monetary and Financial system*. New York, 2009.
- VROM-raad (2004) *Op eigen kracht. Eigenwoningbezit in Nederland*. Advies 044, november 2004. Den Haag.
- VROM-raad en AER (2004) *Energietransitie: klimaat voor nieuwe kansen*. Advies 045, december 2004. Den Haag.
- VROM-raad (2007) *Tijd voor keuzes. Perspectief op een woningmarkt in balans*. Advies 064, oktober 2007. Den Haag.
- VROM-raad (2009) *Acupunctuur in de hoofdstructuur*. Advies 071, april 2009. Den Haag.
- VROM-raad (2010a) *Duurzame verstedelijking*. Advies 076, maart 2010. Den Haag.
- VROM-raad (2010b) *Stap voor stap. Naar hervorming van het woningmarktbeleid*. Advies 077, februari 2010. Den Haag.
- Westerink et al (2009) *Maatschappelijke prestaties. Meer publieke diensten en minder publieke lasten door de landbouw met behulp van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid*. Alterra-rapport 1961. WUR, Wageningen.
- WWI en CBS (2010) *Het wonen overwogen*. Maart 2010. Ministerie van VROM en CBS, Den Haag.

Bijlage 2 Samenstelling adviesraden en projectteam

Raad voor het Landelijk Gebied

De heer ing. A.J.A.M. Vermeer (voorzitter)
Mevrouw ing. P.J.H.D. Verkoelen
De heer dr.ir. H.J. Silvis

Raad voor Verkeer en Waterstaat

De heer mr. G.J. Jansen (voorzitter)
Mevrouw ir. M.E. van Lier Lels
Mevrouw dr.ir. M.P.M. Ruijgh
De heer prof.dr. A.J. Toonen
De heer dr. R.L. Vreeman (voorzitter
raadscommissie)
De heer mr. N.J. Westdijk

VROM-raad

De heer mr. H.J. Meijdam (voorzitter)
De heer prof.dr. P.J. Boelhouwer
Mevrouw drs. C.F. van Dreven
De heer prof.mr. N.S.J. Koeman
De heer prof.dr.ir. J.T. Mommaas
De heer prof.ir. A. Reijndorp
Mevrouw drs. A.M.J. Rijckenberg
Mevrouw prof.dr.ir. A.J.M. Roobeek
De heer ir. R.F.C. Stroink
Mevrouw M.A.J. van der Tas
De heer ir. S. Thijsen
De heer prof.dr. P.P. Tordoir
Mevrouw drs. P.J.L. Verbugt
De heer prof.dr. W.A.F.G. Vermeend
De heer prof.dr.ir. B.C.J. Zoeteman

Algemeen secretaris

De heer dr. R. Hillebrand

Projectteam

De heer dr. B.H. van Leeuwen, projectsecretaris

Mevrouw drs. E.A. Andersson

De heer ing. D. Hamhuis

Mevrouw A.M.H. Bruines

Mevrouw I.D. Haimé

De heer dr.ir. E.C. Schmieman

De heer dr. V.J.M. Smit

De heer B. Thorborg

De heer A.H. Wagenveld



