

Aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat
De heer M.G.J. Harbers
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Datum: 1 december 2022
Kenmerk: Rli-2022/1817
Cc:
Bijlage(n):
Betreft: Rli Werkprogramma 2023-2024

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

Geachte heer Harbers,

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) vergaderde in het afgelopen jaar enkele malen over mogelijke onderwerpen voor zijn werkprogramma 2023 - 2024. De raad betrok daarbij de interesses die vanuit de departementen en in de gesprekken met u en uw collega's kenbaar zijn gemaakt. Vanwege de sterke onderlinge verbondenheid van de uitdagingen in de fysieke leefomgeving, strekken de meeste adviezen van de raad zich uit over de grenzen van de vier departementen in het fysieke domein.

Drie onderwerpen uit het werkprogramma 2022-2023 lopen door in 2023:

- Beleid voor bedrijventerreinen
- 'Vergeten' Nederland?
- Kaderrichtlijn Water

Het werkprogramma 2022 – 2023 bevatte ook een voorstel voor een advies met de titel "Groen uit de crisis – Green Deal". Aanleiding hiervoor was een verzoek in maart 2021 van het kabinet aan de raad om mee te denken over wat na de coronacrisis nodig is voor groen economisch herstel. Sindsdien heeft de Nederlandse economie zich evenwel razendsnel hersteld en wordt de economie geplaagd door heel andere problemen zoals schaarste op de arbeidsmarkt, hoge inflatie, energieschaarste en afnemende koopkracht. De raad ziet daarom af van een advies over herstelbeleid. In plaats daarvan heeft de raad het voornemen om een ongevraagd advies voor te bereiden met als titel "uitvoeringskracht". Centraal hierin staat de vraag hoe, binnen de grenzen van de huidige economische situatie, de uitvoeringskracht kan worden versterkt die nodig is om het voorgenomen beleid voor de grote opgaven in de leefomgeving tijdig uitgevoerd te krijgen.

De raad stelt u voor om naast bovengenoemde onderwerpen vijf nieuwe thema's op te pakken voor zijn programmering voor 2023-2024:

- Van wegwerpeconomie naar duurzame producten
- Ruimtelijke gevolgen van klimaatadaptatie op de lange termijn



- De juridificering van het maatschappelijk debat over duurzaamheid en milieu
- Duurzaam bouwen
- Brede welvaart in de praktijk van het omgevingsbeleid

Deze thema's worden in deze brief kort toegelicht. Bij deze nieuwe onderwerpen merken wij op dat het rijksbeleid voor de grote opgaven in de fysieke leefomgeving op dit moment veel sneller verandert dan in de afgelopen jaren. Daarom zullen wij ons bij de start van elk nieuw adviestraject de vraag stellen waar en hoe onze advisering de meeste toegevoegde waarde kan leveren. Dit kan leiden tot wijziging van onze programmering. Uiteraard zullen wij hierover goed met alle betrokken departementen blijven communiceren.

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

Ten slotte verdient vermelding dat de raad overweegt om ongevraagd advies uit te brengen over de complexe vraagstukken in de leefomgeving die in de volgende kabinetsperiode tot een oplossing moeten worden gebracht. Wij denken dat een advies over de grote, nog te maken keuzes in het omgevingsbeleid en de samenhang daartussen meerwaarde kan hebben. In dit advies zouden wij het in deze kabinetsperiode ingezette omvangrijke beleidspakket, waaronder de instelling van een aantal grote eenmalige fondsen, nader tegen het licht kunnen houden en uit onze bevindingen aanbevelingen afleiden voor de volgende kabinetsperiode.

Hoogachtend,
Raad voor de leefomgeving en infrastructuur,



ir. J.J. de Graeff
voorzitter



dr. R. Hillebrand
algemeen secretaris

Adviesonderwerpen 2023 – 2024

Ter informatie is bij elk van de onderwerpen aangegeven welke duurzame ontwikkelingsdoelen worden geadresseerd met het betreffende thema.

1. Van wegwerpeconomie naar duurzame producten



Het kabinet heeft zeer vergaande doelstellingen voor het realiseren van de circulaire economie: 50% minder grondstoffengebruik in 2030 en volledig circulair in 2050. Realisatie van deze doelen zijn met de huidige beleidsinzet niet haalbaar. De beleidsvorming rond circulaire economie blijft nog sterk achter bij andere transitieën. Het Planbureau voor de Leefomgeving pleit in het *Voortgangsbericht Circulaire Economie* voor een 'kabinetsbrede aanpak' met daarin meer drang en dwang om de kringloopeconomie op weg te helpen. Alleen inzetten op meer recyclen is niet genoeg, concludeert het PBL.

Dit advies richt zich meer specifiek op het grondstoffengebruik voor de productie van consumentengoederen. Om het grondstoffengebruik voor consumptiegoederen terug te dringen zijn in ieder geval twee ingrijpende veranderingen noodzakelijk: 1) er dient veel meer geproduceerd te worden uit hergebruikte grondstoffen en 2) producten moeten een veel langere gebruiksduur krijgen.

Het streven naar een circulaire economie blijft een illusie zolang het verkopen van zoveel mogelijk goederen voor zo laag mogelijke prijs in veel economische sectoren het voornaamste verdienmodel is. Een typerend voorbeeld is de mode-industrie. Jaarlijks worden zo'n honderd miljard kledingstukken geproduceerd en daarvan ligt het grootste deel binnen een jaar op de vuilnisbelt of in de verbrandingsoven. Kleding is door de lage prijs (en kwaliteit) in de ogen van veel consumenten een wegwerpproduct geworden. De verkoop van kleding is in 15 jaar tijd gestegen met 60%. Een kledingstuk wordt gemiddeld nog slechts zeven keer gedragen. De mode-industrie is inmiddels na de olie-industrie de vervuilenste ter wereld en veroorzaakt 10 procent van de CO₂-uitstoot (VPRO Tegenlicht, 9 december 2018).

Niet alleen voor kleding bewegen wij ons richting wegwerpmaatschappij. Hetzelfde geldt voor woonaccessoires, meubels, witgoed, consumentenelektronica, et cetera. Net zo goed als een overhemd in de vuilnisbak belandt na een losse knoop, eindigt een stofzuiger of wasmachine bij het eerste defect bij het grofvuil. Voor de in Nederlands en Europees beleid beoogde terugdringing van grondstoffengebruik is noodzakelijk dat producten veel langer gebruikt (kunnen) worden. Daarvoor is nodig dat ze betere kwaliteit hebben, en als ze toch een defect krijgen eenvoudig gerepareerd kunnen worden. Van de consument vraagt het tegelijkertijd een heel andere kijk op consumeren.

De vrije Europese markt maakt het bevorderen van concurrentie op kwaliteit in plaats van op prijs niet eenvoudig. Europese initiatieven in het kader van de Green Deal om wegwerpmode die niet aan Europese eisen voldoet te weren of om voor consumentenelektronica het recht op reparatie te garanderen, kunnen evenwel helpen om ongewenste trends in de productie en het gebruik van consumentengoederen te keren.

Kan Nederland, met gebruikmaking van Europese ontwikkelingen in het kader van The Green Deal, een omslag bewerkstelligen van wegwerpsamenleving naar de productie en het gebruik van duurzamere consumptiegoederen? Welk beleid is daarvoor nodig?

2. Ruimtelijke gevolgen van klimaatadaptatie op de lange termijn



Klimaatverandering wordt onvermijdelijk steeds bepalender voor de ruimtelijke inrichting van Nederland. Zeespiegelstijging, temperatuurstijging, extreem weer (stormen) en het vaker voorkomen van perioden van droogte en regenval hebben invloed op de waterhuishouding, voedselproductie, infrastructuur en gebouwde omgeving van Nederland. De vraag is of er voldoende aandacht is voor deze ruimtelijke gevolgen, juist ook op de lange termijn. Ruim 800.000 woningen dreigen nu al te worden gebouwd op locaties die kwetsbaar zijn bij verdere zeespiegelstijging, op slappe bodem, of die op korte termijn te maken krijgen met toenemende wateroverlast (PBL, 2022). Dáár bouwen betekent hoge kosten en risico's voor toekomstige generaties. Kunnen de kosten van watermanagement over honderd jaar nog door de samenleving gedragen worden? Wat is de langetermijnhoudbaarheid van woningbouw in diepe polders en investeringen in structuurversterking in de meest kwetsbare delen van het land? Hoe kan het uitgangspunt uit het coalitieakkoord 2021 – 2025 dat "water en bodem sturend worden bij ruimtelijke planvorming" zowel kaderstellend als praktisch toepasbaar worden ingevuld en wat betekent het voor ruimtelijke keuzes voor de lange termijn?

De Deltacommissaris waarschuwde eerder al dat Nederland meer rekening moet houden met klimaatadaptatie bij ruimtelijk inrichting. Volgens de Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie moet Nederland in 2050 weliswaar klimaatbestendig en waterrobuust zijn ingericht, maar wat betekent het voor de jaren daarna? Wat zijn de ruimtelijke gevolgen voor de woningbouwopgave, vitale infrastructuren, vitale functies en ingrepen die volgen uit de diverse transitie? Het thema krijgt inmiddels een steeds prominentere plek op de kennisagenda. Er is een Kennisprogramma Zeespiegelstijging gestart gericht op ontwikkelingen na 2050, het PBL ontwikkelt vier ruimtelijke langetermijnscenario's, en in het regeerakkoord is een generatietoets aangekondigd. Nu komt het aan op het doordenken van de gevolgen voor het beleid.

Hoe kan nationaal beleid voor de fysieke leefomgeving beter rekening houden met de lange termijn, zodat de ruimtelijke inrichting ook voor de komende generaties nog functioneert? Hoe kan water en

bodem op de korte termijn sturend worden gemaakt voor de ruimtelijke planvorming? Wat betekent dat voor de investeringsstrategie – in infrastructuur, verduurzaming van de economie, voedselproductie, woningmarkt – en de beleidskeuzes van de overheid?

3. De juridificering van klimaat-, milieu- en natuurrechten en plichten



Met regelmaat doen burgers en maatschappelijke organisaties een beroep op de rechter om klimaat, natuur- en milieuwaarden af te dwingen. Daarbij zijn verschillende situaties te onderscheiden. De aanspannende partij kan een individu zijn, maar ook een maatschappelijke organisatie die dat doet uit hoofde van het 'algemeen belang'. De gedaagde kan een enkel bedrijf zijn zoals Shell, Ahold Delhaize of Tata Steel IJmuiden maar ook diverse overheden, zoals het Rijk in de Urgenda-zaak en voor de programmatische aanpak stikstof. De juridische grondslag kan nauwkeurig gedefinieerd zijn in bijvoorbeeld een vergunning of juist zeer algemeen zoals bij uitspraken op basis van het Europees verdrag van de rechten van de mens. Verwacht mag worden dat de in Nederland toenemende "claimcultuur" op termijn forse consequenties zal hebben in (het beleid voor) de fysieke leefomgeving. Relatief nieuw zijn de pogingen om waarden te borgen via het ontstaan van nieuwe rechtspersonen. Zo werd recent een petitie aan de Tweede Kamer aangeboden om de Maas rechten te geven en de ambassade voor de Noordzee onderzoekt of de Noordzee een eigen rechtspersoon moet zijn om volwaardig deel te kunnen nemen aan de samenleving.

Overheden en bedrijven werden de afgelopen jaren door de juridificering voor verrassingen gesteld. Rechtszaken tegen de overheid waren vaak een gevolg van (vermeende) stagnatie in de uitvoering van vastgesteld beleid. Extra juridische druk kan daarom bijdragen aan groter maatschappelijk en politiek bewustzijn van (afgesproken) doelen voor natuur, milieu- en klimaat en de noodzakelijke inspanningen om daar te komen. Dat rechters toezien op de naleving van wetten en regels borgt de continuïteit. Anderzijds kan de toegenomen juridische druk ook leiden tot extra weerstand onder belanghebbenden en het kan zelfs een remmend effect hebben op het maken en uitvoeren van ambitieus overheidsbeleid.

Welke claims op milieu, natuur en klimaatrechten zijn de komende jaren nog te voorzien? Zijn die te verwachten voor fijn stof, geluid, water- en luchtkwaliteit? Hoe kunnen overheden en bedrijven daarop inspelen en hoe kan juridische druk positief gebruikt worden voor het maken van beter beleid? Vragen die in het advies aan de orde kunnen komen betreffen ook de evenwichtigheid in het

beleid wanneer bepaalde aspecten van het leefomgevingsbeleid door interventie van de rechter bovenaan de agenda komen, terwijl voor andere – minder in het oog springende - aspecten de urgentie of het langetermijnbelang groter is.

Welke ontwikkelingen zijn te verwachten in de juridificering van het omgevingsbeleid? Welke nieuwe knelpunten in het omgevingsbeleid kan dat gaan opleveren en welke kansen vloeien eruit voort? Hoe kunnen overheden hiermee zowel inhoudelijk, wetstechnisch als procesmatig rekening houden in hun beleidsontwikkeling en -uitvoering? Hoe kunnen overheden de tendens naar juridificering gebruiken om bij te dragen aan de doelen van het duurzaamheidsbeleid en aan het stimuleren van een goede maatschappelijke dialoog?

4. Duurzaam bouwen



Nederland staat voor een enorme bouwopgave, waarbij het gaat om zowel nieuwbouw als het verbouwen en isoleren van bestaande woningen, gebouwen en wijken als de duurzame aanleg van nieuwe infrastructuur. Het zou een gemiste kans zijn als deze verbouwing van Nederland niet duurzaam zou zijn. Dit vraagt een transitie in de bouwsector. Willen we daadwerkelijk een circulaire bouw en de uitstoot verminderen, dan moeten we in de hele keten tot vermindering van materialen en tot het gebruik van andere materialen komen. Over beschikbare technieken is al veel bekend, toch blijkt daadwerkelijke verandering nog nauwelijks op gang te komen. Niemand is daarvoor nog geëquipeerd. Er is geen markt voor en ook geen regelgeving. Het blijft bij pilots en pionieren. Bovendien is sprake van een sterk gefragmenteerde sector. Bouwend Nederland constateert dat ondanks (inter)nationale doelen en vele akkoorden de opschaling van de verduurzamingsmarkt moeizaam tot stand komt. Dat heeft te maken met ondernemers die kansen van verduurzaming nog niet benutten en met een gat tussen beleid en ambitie enerzijds en de werkelijke markt vraag anderzijds. Hoewel veel bedrijven duurzaamheid integraal in hun strategie meenemen en ook projecten in toenemende mate gegund worden op het criterium duurzaamheid zijn nog grote stappen nodig. Waar zitten, in aanvulling op het Beleidsprogramma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving dat op 1 juni 2022 aan de Tweede Kamer werd aangeboden, kansen en mogelijkheden voor verduurzaming van de gebouwde omgeving die thans nog niet worden opgepakt?

Hoe bevorderen we de transitie naar duurzaam bouwen, welke kansen en belemmeringen liggen er in de bouwketen en met welk aanvullend beleid kan de overheid daarin een rol spelen?

5. Brede welvaart in de praktijk van het omgevingsbeleid



Beleed gericht op het bereiken van brede welvaart is populair. In steeds meer beleidsnota's van Rijk, provincies en gemeenten komt brede welvaart voor als het te bereiken beleidsdoel. De planbureaus (CPB, PBL en SCP) pleiten alle drie voor sturing op brede welvaart in het rijksbeleid en gaven in 2021 gezamenlijk een aanzet voor verankering ervan in de nationale begrotingssystematiek.¹ Een belangrijke basis voor het brede welvaartsbegrip vormen de 17 duurzame ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties voor 2015-2030, waaraan ook Nederland zich heeft gebonden. De voortgang op deze 17 doelen wordt jaarlijks (terugkijkend, beschrijvend en beleidsarm) door het CBS gemonitord in de Monitor Brede Welvaart. De Rli beveelt brede welvaart in een aantal van zijn adviezen aan als beleidsstreven. In *Naar een duurzame economie* (2019) schrijven wij: "Benut 'brede welvaart' als leidend concept bij het uitwerken van de toekomstvisie en voor de onderlinge weging van maatschappelijke doelen."

De populariteit van brede welvaart als sturingsconcept maakt de toepassing ervan niet minder weerbaar. Zo blijkt al jaren in de toepassing van MKBA's dat "zachte" waarden doorgaans anders (meer kwalitatief) gemeten worden dan de meer traditionele economische criteria. Een groot voordeel van toetsing op brede welvaartseffecten is de integrale blik die nodig is om tot de beste beleidskeuzen te kunnen komen, maar dat is tevens de grootste handicap: het onderling wegen van effecten op alle domeinen van overheidsbeleid is al snel complex. De drie planbureaus stellen aanvullend op de CBS-monitor voor om met een kernset (deels bestaande, deels nog te ontwikkelen) Brede Welvaartsindicatoren vooruitkijkend, opgavengestuurd en beleidsrijk de samenhang en afruil te laten zien tussen beleidsdomeinen.

Bij beleidsafwegingen over de duurzaamheidstransities verdient de wijze waarop sociale rechtvaardigheid meegewogen wordt in brede-welvaartsbeschouwingen bijzondere aandacht, naast de economische effecten en de leefomgevingseffecten. De sociale gevolgen van de duurzaamheidstransities kunnen immers groot zijn, zoals de discussie over het sluiten van vervuilende industrie met veel werkgelegenheid laat zien. Zonder oog voor sociale rechtvaardigheid dreigen de transitie vast te lopen, zo blijkt nu al uit maatschappelijk protest tegen bepaalde duurzaamheidsvoorstellen.

Omdat brede welvaart zo 'breed' en lastig meetbaar is, bestaat de kans dat het uiteindelijk een modieus begrip blijft waarin iedereen zich herkent, maar ook zijn eigen gelijk vindt. Om dat te voorkomen is nodig dat het begrip brede welvaart nader geoperationaliseerd en praktisch

¹ [CPB, PBL, SCP, 8 februari 2021, Plan van aanpak CPB-PBL-SCP Verankering Brede Welvaarts-denken in begrotingssystematiek van Kabinet en Kamer](#)

toepasbaar gemaakt wordt voor de beleidsontwikkeling. In dit adviestraject wordt aansluiting gezocht bij de diverse ontwikkelingen rond brede welvaart bij de planbureaus en in de wetenschap. *Hoe kan de beoordeling van brede welvaart en de (af)weging van brede welvaartsindicatoren praktisch hanteerbaar worden gemaakt en een volwaardige plek krijgen in de beleidsontwikkeling in het omgevingsbeleid? Hoe kan daarbij invulling worden gegeven aan de weging van zowel de duurzame leefomgeving als sociale rechtvaardigheid?*