



Centrale Strategie en Kenniseenheid

# Strategische Kennisagenda ministers van VROM en WWI

Hinse Boonstra  
Telefoon 070 3395389  
[hinse.boonstra@minvrom.nl](mailto:hinse.boonstra@minvrom.nl)  
[www.vrom.nl](http://www.vrom.nl)



## Voorwoord

De voorliggende strategische kennisagenda is onder andere tot stand gekomen door bijdragen van onze kennispartners bij kennisinstellingen, collega departementen, lagere overheden, bedrijven en maatschappelijk organisaties. Zij waren op heel korte termijn bereid om met ons over de belangrijke kennisvraagstukken binnen de VROM (Ruimte en Milieu en WWI (Wonen, Wijken en Integratie)) beleidsterreinen te discussiëren. Wij willen al deze partijen bedanken voor hun bijdrage en hopen ook in de toekomst een beroep op hen te kunnen doen. De kennisagenda is wat VROM betreft het begin van een vruchtbare dialoog die moet leiden tot blijvend inzicht in de strategische kennis nodig om de beleidsuitdagingen voor ruimte, milieu, wonen, wijken en integratie nu en in de toekomst te kunnen aangaan.

De secretaris-generaal,

J. van der Vlist



1	Inleiding	4
1.1	Doel van de strategische kennisagenda	4
1.2	Opzet van de strategische kennisagenda	5
2	Kennisvraagstukken VROM	6
2.1	Inleiding	6
2.2	Krimp, groei en dynamiek	6
2.3	Verdichting	7
2.4	Klimaat en energie	8
2.5	Bestuurlijke verhoudingen	8
2.5.1	Milieu	9
2.5.2	Wonen, Wijken en Integratie	9
2.5.3	Ruimte	10
2.6	Financiering leefomgevingskwaliteit	10
3	Kennisvraagstukken Ruimte	12
3.1	Inleiding	12
3.2	Efficiënt ruimtegebruik	12
3.3	Beleving van de ruimte	13
3.4	Ruimedruk in de nabijheid van de stad	13
3.5	Ruimtelijk-economische samenhang	13
3.6	Duurzaamheid	14
4	Kennisvraagstukken Wonen, Wijken en Integratie	15
4.1	Inleiding	15
4.2	Woningmarkt	15
4.3	Gebiedsgericht beleid en frontliniesturing	16
4.4	Bevorderen van sociale samenhang in wijken en steden	16
4.5	Technologische ontwikkelingen	17
4.6	Arbeidsmarktdynamiek en integratie	17
5	Kennisvraagstukken Milieu	19
5.1	Inleiding	19
5.2	Risicobeleid	19
5.3	Governance	20
5.4	Mondiale instituties	20
5.5	Duurzaam consumeren in een globaliserende wereldeconomie	21
5.6	Emissiehandel	21
5.7	Milieubeleid gericht op koplopers	22
5.8	Energiehuishouding	22
5.9	Transitiemanagement als milieubeleid	22
5.10	Meerwaarde van integraliteit bij vormgeving van milieubeleid	22
5.11	Ecosysteemdiensten	23



# 1 Inleiding

De strategische kennisagenda van het ministerie van VROM geeft een overzicht van de belangrijkste strategische vraagstukken voor het ministerie. Voor VROM is deze strategische kennisagenda een begin. Het is een uitnodiging voor een gesprek. De agenda pretendeert niet volledig te zijn. De agenda staat open voor aanvulling en de aangesneden vraagstukken vragen verdieping en roepen nieuwe vragen op. Wij hopen met deze agenda het functioneren van het departement als kennisorganisatie te versterken.

## 1.1 Doel van de strategische kennisagenda

Het doel van de strategische kennisagenda van VROM is vierledig:

- 1) De strategische vraagstukken van het ministerie van VROM agenderen bij onze zakelijke kennisrelaties en het aangaan van nieuwe en versterken van bestaande samenwerkingsverbanden. De agenda zal worden gebruikt voor de onderzoeksprogrammering en de aansturing van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), het planbureau voor de Leefomgeving (PBL), TNO, de VROM raad, de Raad voor ruimtelijk, milieu en natuur onderzoek (RMNO) en andere kennisinstituten waar VROM zaken mee doet. De agenda vormt daarnaast een basis voor VROM om nieuwe samenwerkingsverbanden op het gebied van kennis aan te gaan en bestaande samenwerking te versterken. Door samen na te denken over en te werken aan benodigde kennis wordt overlap voorkomen en synergie bevorderd.
- 2) Het starten van een dialoog met onze kennispartners bij andere overheden, kennisinstellingen, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Een dergelijke dialoog is waardevol, omdat deze ons dwingt om onze veronderstellingen bij het formuleren van beleid expliciet te maken. Het wordt op deze manier mogelijk te discussiëren over deze veronderstellingen en deze te toetsen aan nieuwe wetenschappelijke ontwikkelingen. Dit kan ons helpen om nieuwe denkrichtingen over aangrijpingspunten van beleid en vormgeving van instrumenten op het spoor te komen en om eerder zicht te krijgen en te houden op nieuwe / veranderende opgaven voor het beleid.
- 3) Het bevorderen van de interdepartementale samenwerking op het gebied van strategische kennisontwikkeling. De strategische kennisagenda's van de departementen maken transparant wie met welk strategisch vraagstuk worstelt. Dit vormt een stevige basis voor samenwerkingsverbanden tussen de departementen op het gebied van strategische kennisontwikkeling, zoals de gezamenlijke vraagsturing van TNO en de GTI's, de interdepartementale directie kennis en innovatie, de rijksbrede formulering en uitwerking van strategische thema's en het gezamenlijk richting geven aan de agenda's van planbureaus en adviesraden.



- 4) De aandacht voor strategische kennisontwikkeling binnen het ministerie van VROM versterken. Aandacht voor strategische kennisontwikkeling is geen vanzelfsprekendheid. Het is belangrijk om met enige regelmaat te reflecteren op de vormgeving van ons beleid en ons voor te bereiden op de beleidsopgaven van de toekomst. Het is onze intentie om de agenda te gebruiken om intensiever aan de slag te gaan met strategische kennisontwikkeling binnen VROM.

## 1.2 Opzet van de strategische kennisagenda

Het ministerie van VROM is verantwoordelijk voor een groot aantal verschillende beleidsterreinen. Binnen VROM worden de domeinen Milieu, Ruimte, Wonen, Wijken en Integratie onderscheiden. In het afgelopen jaar hebben deze domeinen de voor hen belangrijke strategische kennisvraagstukken in kaart gebracht. Dit resulteerde in drie domeinspecifieke kennisagenda's. Uit de agenda's blijkt, dat deze beleidsterreinen elk een duidelijk eigen strategische kennisbehoefte hebben, maar soms ook dezelfde strategische vraagstukken kennen.

De VROM SKA bundelt de belangrijkste kennisvraagstukken uit de domeinspecifieke agenda's. Daarbij onderscheidt de VROM SKA strategische vraagstukken die voor meerdere domeinen relevant zijn en vraagstukken die meer domein specifiek zijn. Dit komt terug in de opbouw van de VROM SKA.

De VROM SKA begint in hoofdstuk 2 met een aantal vraagstukken die voor meerdere VROM domeinen relevant zijn en vervolgt in hoofdstuk 3 met de belangrijkste ruimtevraagstukken, in hoofdstuk 4 met de belangrijkste wonen-, wijken- en integratievraagstukken en tot slot in hoofdstuk 5 met de belangrijkste milieuvraagstukken.



## 2 Kennisvraagstukken VROM

### 2.1 Inleiding

Het ministerie van VROM kent een aantal kennisvraagstukken die VROM beleid door de hele organisatie raken. Deze beleidsoverstijgende vraagstukken zijn uiteraard niet alleen relevant voor de VROM organisatie. Door hun overstijgende karakter zullen zij herkenbaar zijn voor andere departementen, maar ook voor regionale overheden, bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties. Zij vormen dan ook bij uitstek een basis om aan het uitgangspunt van deze kennisagenda, namelijk het bevorderen van de samenwerking met onze kennispartners, invulling te geven. In dit hoofdstuk werken wij de vijf voor ons belangrijkste beleidsoverstijgende kennisvragen uit.

### 2.2 Krimp, groei en dynamiek

Bevolkingsafname is een nieuw fenomeen in Nederland. Nu al hebben het noorden, Limburg en Zeeland te maken met teruglopende bevolkingsaantallen. Bevolkingsprognoses laten zien dat ook andere regio's over 10 à 20 jaar met krimp te maken kunnen krijgen. Ook in demografisch stabiele of groeiende regio's zullen impopulaire wijken moeite hebben om de bevolkingsomvang op peil te houden. Acuut is de daling van de potentiële beroepsbevolking, die over enkele jaren in zal zetten. Ook het aandeel etnische minderheden en de huishoudenssamenstelling van de bevolking zal per regio sterk gaan variëren.

Dit roept nieuwe vragen op voor uiteenlopende beleidsvelden van VROM. Met name woonbeleid en ruimtelijke ordening zijn van oudsher gebaseerd op een groeiende bevolking, en de daarmee samenhangende financiële slagkracht. De regionale differentiatie bemoeilijkt een eenduidig antwoord, maar biedt ook kansen. Zo kunnen regio's waar krimp pas over tien of twintig jaar aan de orde is, in hun ruimtelijk en stedelijk beleid nu al anticiperen op die toekomstige situatie.

Duiding van de omvang van deze trend blijft noodzakelijk, hoewel al veel bekend is. Een complicerende factor is dat het moeilijk te voorspellen is of en wanneer demografische krimp op zal treden, met name door de grote onzekerheid over de omvang van de immigratie. Van groot belang is de vraag welke gevolgen krimp met zich meebrengt onder uiteenlopende scenario's. Bij hoge economische groei lijkt krimp voor het stedelijk en ruimtelijk beleid geen probleem te zijn, maar welke problemen manifesteren zich als bij lage economische groei weinig middelen beschikbaar zijn om ruimtelijke aanpassingen te financieren?

Een fundamentele, doch onvermijdelijke vraag is in hoeverre beleidsmatig de steeds grotere verschillen tussen regio's of wijken gestimuleerd of juist gedempt moeten worden. Tot op welke hoogte biedt krimp de kans om per regio specifieke kwaliteiten te ontwikkelen (zorglandschap, natuur, energielandschap)? Hoe aanvaardbaar is het dat regio's daarmee sterk zullen verschillen, bijvoorbeeld wat betreft inkomen of



werkgelegenheid? In hoeverre is het noodzakelijk om tot herverdeling van middelen over te gaan tussen groei- en krimpregio's?

Er is momenteel nog geen nationaal beleid voor krimp. Nieuw beleid lijkt echter onvermijdelijk. Het meest waarschijnlijk is dat krimp een integraal onderdeel wordt van bestaande beleidsterreinen: wonen, platteland, economie, natuur, infrastructuur, stedelijke netwerken. Het thema krimp kan een impuls geven aan een nieuwe vorm van gebiedsontwikkeling, waarbij de nadruk ligt op vernieuwen in plaats van uitbreiden, en kwaliteit in plaats van kwantiteit. Aangezien situaties van groei en krimp steeds vaker tegelijk voor zullen komen is er ook een opgave gelegen in het ontwikkelen van beleid dat demografische krimp en groei tegelijk aankant. Leren van buitenlandse ervaringen is hierin cruciaal.

- Hoe groot zijn de onzekerheden rond het optreden van krimp tot 2040 op uiteenlopende schaalniveaus (NL, regio, stad, wijk)?
- Welke gevolgen brengt krimp met zich mee voor de woningmarkt, economische bedrijvigheid, kwaliteit van de leefomgeving, etc.?
- Tot op welke hoogte is het groeien van regionale verschillen binnen Nederland acceptabel? Is de ene gebiedskwaliteit (rust) inwisselbaar voor de andere (werk)? Geldt dit ook op wijkniveau?
- Welke strategieën werken om een krimpregio vitaal te houden? Hoe voorkomen we 'bouwen voor de leegstand', hoe bevorderen we kwaliteit in krimpregio's, en welke financieringsvormen horen daarbij?
- Hoe kan het Rijksinstrumentarium op deze situatie worden ingericht, rekening houdend met regionale verschillen?

### 2.3 Verdichting

Compacte stedenbouw is al decennia lang een leidend principe in het Nederlandse verstedelijkingsbeleid. Met name binnenstedelijke verdichting is in elke stad aan de orde. Het MNP heeft aangetoond dat deze strategie in principe duurzaam is: mobiliteit wordt gereduceerd, het draagvlak van voorzieningen wordt vergroot, open landschappen worden gespaard, en compacte stedenbouw is energiezuinig.

Er zijn echter veel signalen dat de huidige aanpak op haar grenzen gaat stuiten. Het IBO constateerde al dat de kosten/baten verhouding van verdichting zich in negatieve richting beweegt. Dit heeft te maken met het opraken van de gemakkelijk te ontwikkelen terreinen, maar ook met de leefomgeving die onder druk staat door het bebouwen van groenstroken en toenemende luchtverontreiniging. Ook parkeerdruk en congestie dreigen een groot probleem te worden bij verder toenemende verdichting. Bovendien bestaat er een risico dat dichte woonmilieus te onaantrekkelijk zijn voor de meeste groepen, met sociale segregatie als gevolg.

Scenario's voor de lange termijn laten zien dat de omvang van het verdichtingsvraagstuk sterk kan variëren naar gelang mogelijke ontwikkelingen, maar ook per regio. In een hoog ruimtedruk scenario zal de Randstad 1 miljoen extra woningen gebouwd worden. De vraag is hoe dit zich verhoudt tot de beperkte mogelijkheden voor uitbreiding (bijvoorbeeld rond Utrecht), en de mate waarin meer verdichting mogelijk is. In andere gebieden kan verdichting juist plaatsvinden in omstandigheden van krimp. De vraag is welke flexibiliteit nodig is om toekomstig verdichtingsbeleid vorm te geven.

VROM staat hiermee voor majeure keuzes ten aanzien van verstedelijking: in welke mate moet verdichting verder worden gestimuleerd? Deze vraag is fundamenteel voor beleid dat nu en in een volgende kabinetsperiode wordt ontwikkeld, zoals de verstedelijkingsafspraken tot 2020, de uitvoeringsagenda van Randstad 2040, de totstandkoming van krachtwijken. Maar ook flankerend milieubeleid heeft direct invloed op verdichtingsmogelijkheden, evenals maatregelen voor klimaatadaptatie.



- Onder welke omstandigheden loopt het huidige verdichtingsbeleid tegen haar grenzen, met name ten aanzien van betaalbaarheid, maatschappelijke acceptatie, sociale segregatie, milieunormen, leefomgeving, en mobiliteit?
- Hoezeer lopen die omstandigheden per scenario en per regio uiteen?
- Tot op welke hoogte bieden technologische oplossingen de mogelijkheid om een systeemspromg te maken in verdichting?
- Hoe kan bestuurlijk een goede afweging gemaakt worden ten aanzien van verdichting, en welke instrumenten passen daar bij?

## 2.4 Klimaat en energie

Het klimaat zal de komende eeuwen ingrijpend veranderen. Zeespiegelstijging, hogere rivierafvoeren en perioden met extreme neerslag zullen grote gevolgen hebben voor het rivierengebied en de laaggelegen kustgebieden. Adaptatie aan klimaatveranderingen is dan ook een opgave van formaat, hoewel de omvang van die opgave nog altijd moeilijk te bepalen is. Veel kennisvragen liggen bij twee grote onderzoeksprogramma's Kennis voor Klimaat en Klimaat voor ruimte. Een nieuwe vraag is in hoeverre ruimtelijke ordening kan bijdragen aan mitigatie en adaptatie.

Bij de uitwerking van deze vraag speelt de visie op de waterhuishouding een hoofdrol. Wat betekent het voor de ruimtelijke inrichting van ons land als water het belangrijkste dragend principe wordt? Kennis is met name van belang in de omgang met de onzekerheid rond de benodigde ruimtelijke maatregelen als gevolg van klimaatverandering. Hoe kan ruimtelijk beleid inspelen op die onzekerheid? Moeten nu al grote delen van het rivierengebied, de IJssel en het IJsselmeer worden vrijgehouden van stedelijke ontwikkelingen, of zijn andersoortige maatregelen denkbaar die in mindere mate een absolute claim op gebieden leggen? Ook de mogelijkheid van extreme klimaatscenario's dient daarbij betrokken te worden. Innovatief ruimtegebruik moet gestimuleerd worden om klimaatveranderingen te kunnen opvangen. Te denken valt aan nieuwe concepten als verzilte landbouw, wonen met water, of eilanden voor de kust. In hoeverre kan het Rijk dit soort ontwikkelingen stimuleren? De sturingsvraag is daarbij van belang. Op welke manier kunnen inrichtingsprincipes voor een klimaatbestendig Nederland in het ruimtelijke ordeningsstelsel worden opgenomen, en welke bestuurslaag is waarvoor verantwoordelijk?

Naast adaptatie kan RO ook een rol spelen bij mitigatie. Welke ruimtelijke maatregelen leiden tot een afname van het CO<sub>2</sub>-gebruik, bijvoorbeeld door reductie van het woon-werk verkeer? Welke duurzame energielandschappen liggen in het verschiet? Wat zijn de ruimtelijke gevolgen van uiteenlopende scenario's rond duurzame energievoorziening? Het Adaptieprogramma Ruimte voor Klimaat komt dit jaar met een uitgewerkte klimaatagenda. Daarin zullen principes worden neergelegd hoe de ruimtelijke ordening met klimaatverandering om moet gaan. Kennisontwikkeling zal de agenda verder vorm geven, bijvoorbeeld bij het formuleren van een Rijksstandpunt rond ruimtelijke investeringen. Daarnaast kan kennisontwikkeling rond mitigatie ruimtelijke randvoorwaarden creëren voor het halen van doelstellingen rond energietransitie.

- Welke ruimtelijke maatregelen zijn nodig en haalbaar om Nederland klimaatbestendig te maken, zowel wat betreft adaptatie als mitigatie?

## 2.5 Bestuurlijke verhoudingen

Twee belangrijke trends domineren de ontwikkeling van de bestuurlijke verhoudingen op het VROM-terrein. Enerzijds wordt de invloed van Europese (en andere internationale) afspraken en wet- en



regelgeving steeds groter. Anderzijds wordt beleid steeds meer gedecentraliseerd en wordt de rol van lokale en regionale overheden steeds belangrijker.

De internationalisering van beleid heeft tot gevolg dat de verschillende Nederlandse overheden worden geconfronteerd met internationale afspraken, normen en kaders waar zij weinig meer aan kunnen veranderen maar die wel invloed op hun beleid hebben. De sturingsmogelijkheden van gemeenten, provincies, maar ook van het rijk, komen hierdoor onder druk te staan. De toenemende decentralisatie is het gevolg van ruimtelijke en demografische ontwikkelingen die leiden tot een toenemende regionale en lokale verscheidenheid. Veel beleidsopgaven op het VROM-terrein zijn sterk lokaal, dan wel regionaal, bepaald. Deze verscheidenheid vraagt om maatwerk in beleid. De afgelopen tijd zijn dan ook veel taken en bevoegdheden gedecentraliseerd naar regionale en lokale overheden. Deze trends leiden tot verschillende vragen op het terrein van Milieu, WWI en Ruimte.

### **2.5.1 Milieu**

Op het terrein van Milieu ontstaat een spanning tussen internationalisering van beleid en decentralisering van beleidsuitvoering. Regionale en lokale overheden moeten steeds vaker beleid uitvoeren wat internationaal is afgesproken en waar ze geen invloed op hebben gehad. Die internationale normen en kaders maken het steeds moeilijker om regionaal en lokaal maatwerk te leveren, terwijl dat juist de bedoeling achter de decentralisatiegedachte was. Dit leidt tot de volgende kennisvragen:

- Op welke thema's ondervinden lokale en regionale overheden de meeste invloed van internationale en nationale beleidskaders en hoe kunnen zij beter bij de ontwikkeling van die kaders betrokken worden?
- Hoe kunnen we, ondanks de toegenomen internationalisering van beleid de ruimte voor regionale beleidsinitiatieven vergroten; waar ligt de balans tussen harde Europese of nationale normen en individuele afspraken per gemeente of provincie?
- Hoe kunnen we regionale overheden beter uitrusten zodat zij de vele taken die zij er bij krijgen naar behoren kunnen uitvoeren?

### **2.5.2 Wonen, Wijken en Integratie**

Op het terrein van WWI leiden de ontwikkelingen richting internationalisering en decentralisering vooral tot de vraag welke rol de rijksoverheid moet oppakken en hoe zij die zo effectief mogelijk kan vervullen. Ten eerste kan een toename van de tot nog toe beperkte bemoeienis van Europa met het WWI-beleid, bijvoorbeeld door het corporatiebestel marktconformer te maken, ertoe leiden dat de sturingsmogelijkheden van de rijksoverheid afnemen. Ten tweede is er door de toenemende decentralisering behoefte ontstaan aan een structurele visie op de legitimiteit van de rijksbemoeienis met lokaal en regionaal beleid op het WWI-terrein. Daarnaast is bij de decentralisering de effectiviteitsvraag van belang: hoe kan een effectieve balans worden gevonden tussen centraal en decentraal beleid. Complicerende factor hierbij is dat de rijksoverheid wel wordt aangesproken op de inhoudelijke prestaties van decentraal beleid, terwijl de invloed beperkt is. Daarbij komt dat onduidelijk is in hoeverre regionale en lokale overheden hun nieuwe taken en bevoegdheden wel allemaal aankunnen. Dit levert de volgende vragen op:

- Wat is de legitimiteit van de bemoeienis van het rijk met lokale opgaven?
- Welke balans tussen centraal en decentraal beleid is het meest effectief? Hoe goed zijn lokale overheden toegerust om de toenemende beleidslast in het kader van decentralisering op te vangen en wat hebben zij eventueel nog nodig?
- Welke invloed kan Europees beleid in de toekomst uitoefenen op het WWI-terrein en welke effect heeft dat op de toekomstige legitimiteit en effectiviteit van de rijksrol en de bestuurlijke verhoudingen?



- Hoe zijn bestuurlijke verhoudingen geregeld in andere sectoren en in andere landen, en hoe wordt daar omgegaan met de invloeden van Europa en decentralisering?

### 2.5.3 Ruimte

Op het terrein van Ruimte leiden internationalisering en decentralisatie tot de vraag hoe het rijk concreter de implementatie van ruimtelijk beleid kan sturen met behulp van ruimtelijke concepten. De concepten Behoud van open landschap, Stimuleren van bundeling, Versterking van stedelijke netwerken en Borging van landschappelijke kernkwaliteiten, zijn nu dermate algemeen benoemd dat het sturende karakter vaag is. Daarnaast is, met het oog op de decentralisering, de vraag legitiem geworden hoeveel effect nationale ruimtelijke kaders hebben op lokaal niveau, m.a.w. wat is de doorwerking van nationaal ruimtelijk beleid? Tenslotte leiden veranderende bestuurlijke verhoudingen, samen met maatschappelijke trends als het toenemende belang van de markt, tot meer onzekerheid en behoefte aan risicobeheersing op het terrein van ruimtelijke planning. Hierdoor ontstaat tevens steeds meer risicobeheersing vanuit Europa op thematische beleidsvelden die van belang zijn voor de ruimtelijke ontwikkeling, zoals de kaderrichtlijnen op het gebied van milieu. Dit leidt tot de volgende kennisvragen:

- Op welke manier zijn de ruimtelijke concepten uit de Nota Ruimte nader te operationaliseren voor ruimtelijk beleid? Wat betekent dit voor de concepten Versterking stedelijke netwerken, Stimulering bundeling, Borging landschappelijke kernkwaliteiten?
- Welke ruimtelijke instrumenten hebben in welke omstandigheden succes hebben gehad, en welke juist niet; in hoeverre zijn nieuwe instrumenten nodig, of zijn bestaande instrumenten overtollig? Hoe kan de Rijksoverheid beleidsinstrumenten ontwikkelen en zo goed mogelijk inzetten om nationale ruimtelijke doelstellingen te verwezenlijken?
- Hoe kan ruimtelijk beleid omgaan met grote onzekerheden over toekomstige ontwikkelingen?
- Veranderende bestuurlijke en maatschappelijke verhoudingen leiden tot meer onzekerheid en de behoefte risico's te beheersen vanuit thematische beleidsvelden; is ruimtelijk beleid in staat om ontwikkelingen te faciliteren in tijden van toenemende risicobeheersing?

## 2.6 Financiering leefomgevingskwaliteit

Het verhogen van de kwaliteit van de leefomgeving kost geld. Dit geld is echter niet eenvoudig te mobiliseren. Voor industriële producten levert een kwaliteitsimpuls (zuiniger, efficiënter, kleiner) vaak direct geld op voor de producent (lagere energierekening, aantrekkelijk marktproduct). Voor maatregelen voor de leefomgeving geldt dat niet altijd. Een gemeente verdient weinig terug op het investeren in openbaar groen en een projectontwikkelaar genereert weinig extra inkomsten uit de aanleg van een ondergrondse parkeergarage in een woonwijk.

Tegelijkertijd nemen de eisen ten aanzien van de leefomgeving toe. Het kabinet stelt dan ook hoge ambities, zoals toenemende tevredenheid over het landschap en herstructurering van verouderde bedrijventerreinen. De reguliere overheidsbudgetten die hiervoor vrijgemaakt kunnen worden blijven echter redelijk constant, wat betekent dat de meerkosten uit de markt gehaald moeten worden. Dit gaat niet vanzelf. Verschillende partijen hebben al aangegeven dat de gestelde kwaliteitsdoelen niet te bereiken zijn met de huidige middelen en instrumenten. Aan de ene kant is een efficiencyslag van de huidige overheidssubsidies nodig (betere coördinatie tussen bijvoorbeeld ILG, BLS, MIRT, etc.), aan de andere kant zal ook dan het beschikbare budget niet voldoen om alle opgaven aan te gaan.

Het is voor de overheid van belang om allianties aan te gaan met marktpartijen en maatschappelijke organisaties om de financiering van deze opgaven van de grond te krijgen. Een goed voorbeeld hiervan is de wijkaanpak: burgers, corporaties, gemeenten en rijk slaan de handen ineen om veertig prachtwijken te creëren.



Daarnaast wordt volop geëxperimenteerd met gebiedsfonds, grondbanken, rood-voor-groen regelingen en dergelijke. Deze beweging past ook bij de veranderende maatschappelijke opvattingen over de relatie tussen overheid, markt en maatschappij. Er ontstaat langzaam maar zeker een netwerksamenleving waarin flexibele partnerschappen centraal staan: horizontale afspraken voor kortere of langere tijd tussen wisselende coalities van overheid, burgers, maatschappelijke instellingen en marktpartijen, waarin de doelen van verschillende partijen met elkaar worden verbonden.

- Hoe kan de overheid flexibele en effectieve coalities aangaan met burger, markt en maatschappelijk middenveld om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren? Welke gevolgen heeft dit voor de borging van publieke belangen? Om welke rol- en verantwoordelijkheidsverdeling en financieringsconstructies vraagt dit?
- Hoe zien de huidige private investeringsstromen in stedelijke en landelijke gebieden er uit, en op welke manier dragen deze al dan niet bij aan leefomgevingskwaliteit?
- Hoe groot is de bereidheid van de samenleving in het algemeen, en van specifieke economische sectoren in het bijzonder om te investeren in leefomgevingskwaliteit? Welke arrangementen kan de overheid inzetten om die bereidheid optimaal te benutten (belastingstelsel, gemeentefonds, grondbanken, gebiedsconcessies, etc)? Welke aspecten van de leefomgeving zullen blijvend onder druk staan door onvoldoende financiering?
- Hoe kan kennis uit financiële wereld (banken, vastgoedwereld, verzekeraars) worden gemobiliseerd?



## 3 Kennisvraagstukken Ruimte

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk van de VROM SKA worden de belangrijkste ruimtelijke strategische kwesties weergegeven.

De kennisvraagstukken zijn afkomstig uit de strategische kennisagenda van de Portefeuille Ruimte binnen het ministerie van VROM. De strategische kennisagenda Ruimte is gebaseerd op ontwikkelingen voor nu en in de toekomst door het beleid worden voorzien en uit de politieke prioriteiten zoals die door het Kabinet zijn vastgesteld: Mooi Nederland, Randstad 2040 en Adaptatie ruimte en klimaat (ARK).

Voor de Kennisagenda Ruimte is een inventarisatie gemaakt van alle recente kennis- en onderzoeksagenda's. Vervolgens zijn gesprekken gevoerd met betrokken beleidsdirecties binnen het ministerie van VROM. Tot slot zijn workshops georganiseerd, waarin is gesproken over de ruimtelijke strategische kwesties met wetenschappers, beleidsstrategen bij nationale en regionale overheden en vertegenwoordigers van belangenorganisaties. De omvang en breedte van de toekomstige ruimtelijke vraagstukken zijn groot en loopt uiteen. Desondanks komen een aantal kwesties steeds terug. Dit geldt bijvoorbeeld voor de thema 'efficiënt ruimtegebruik' dat lastig blijft te definiëren, zowel als Mooi Nederland, wat is dat?. Bovendien is het de vraag in hoeverre verdichtingbeleid op een lange termijn voortgezet kan worden en hoe om te gaan met onzekerheden?

### 3.2 Efficiënt ruimtegebruik

Nationaal ruimtelijk beleid streeft efficiënt ruimtegebruik na door middel van zuinig ruimtegebruik, stimuleren van kwaliteit en menging van functies waar mogelijk en zinvol. Ruimtelijke ontwikkelingen werken soms echter in een andere richting. Zo speelt de discussie of aanleg van gespecialiseerde bedrijventerreinen een levensvatbaar en ruimtebesparend alternatief oplevert voor de gemengde terreinen van nu. Een ander voorbeeld zijn de nieuwe, grootschalige winkelconcepten, die een ander gebruik van de ruimte veroorzaken. Inzicht in drijvende krachten achter autonome processen is hard nodig. Met name van belang is hoe private investeringen tot stand komen, waar en hoe deze neerslaan, en op welke manier de overheid hier kansen kan benutten. Inzicht in ruimtelijke processen biedt ruimtelijk beleid de mogelijkheid om bewust op die processen in te spelen (meebewegen of juist met slimme maatregelen accommoderen).

→ Welke processen leiden tot meer of minder efficiënt ruimtegebruik, en in hoeverre zijn deze processen met beleid te beïnvloeden?



### 3.3 Beleving van de ruimte

Beleving speelt een steeds belangrijkere rol in de ruimtelijke ordening. Het feit dat bestrijding van de verrommeling hoog op de politieke agenda staat, is daar een uiting van. Ondanks dat Nederlanders op dit moment veelal tevreden zijn over de ruimte, zien ze dat Nederland voller en drukker wordt, het landschap verrommelt, wegen verder dichtslibben en waterhuishouding een groter probleem wordt. Het ruimtelijk beleid worstelt met deze ontwikkeling. In veel gevallen is het gat tussen hoe de ruimte beleefd wordt, en wat fysiek mogelijk is, te groot. Er is geen ruimtelijk beleid denkbaar, waarmee de Nederlander over vijf of tien jaar zal zeggen dat Nederland minder vol is. Toch is de politieke wil aanwezig om iets aan gevoelens van bezorgdheid rond ruimtelijke inrichting te doen.

- In hoeverre verschillen perceptie en beleving van de ruimte tussen uiteenlopende groepen burgers, bestuurders en ondernemers?
- In hoeverre is de beleving van deze groepen te koppelen aan concrete, fysiek-ruimtelijke kenmerken van een gebied?
- Hoe verhouden die kenmerken zich tot haalbare, en met andere doeleinden te verenigen ruimtelijke plannen?
- Moet beleid proberen de beleving van mensen te beïnvloeden door bijvoorbeeld andere communicatie, streven naar en ander gebruik, of door ingrepen in de ruimtelijke inrichting?

### 3.4 Ruimtedruk in de nabijheid van de stad

De ruimtelijke ordening heeft tot nu toe geen antwoord op de grote ruimtedruk in de zogenaamde peri-urbane gebieden van Nederland. Toch concentreert zich hier de ruimtedruk vanuit alle denkbare functies (wonen, werken, mobiliteit, recreatie, natuur, cultuurhistorie, waterberging enz.). Het gaat hierbij om uiteenlopende gebieden en schaalniveaus. Op nationaal niveau zullen met name grote delen van Brabant en Gelderland met veel verstedelijking te maken krijgen, voor een deel veroorzaakt door verhuizingen en bedrijfsverplaatsingen uit de Randstad. In nu nog deels open gebieden binnen de bestaande stedelijke netwerken is sprake van toenemende verrommeling. Dat zelfde geldt voor de directe omgeving van vrijwel elke stad in Nederland. Om tot een duurzame inrichting te komen zijn aanvullende vormen van beleid en regie nodig, en innovatieve inrichtingsprincipes die recht doen aan de grote dynamiek en de vraag naar uiteenlopende kwaliteiten van ruimte.

- Hoe ontwikkelt zich de ruimtevrage in peri-urbane gebieden
- Welke waarden en belangen spelen een rol, welke vorm van regie en welke financiering leiden tot de meest duurzame benutting van deze ruimte?

### 3.5 Ruimtelijk-economische samenhang

Alle toekomstscenario's gaan uit van blijvende economische groei, hoewel deze groei sterk varieert, met name naar gelang ontwikkelingen in de wereldeconomie. Wat dit betekent voor de economische kerngebieden in Nederland en daarbuiten is onduidelijk. De bandbreedtes in mogelijke ontwikkelingen per sector zijn namelijk groot, waardoor groei per regio er verschillend uit kan zien. Verbindingen tussen economische kernregio's en hun achterland zijn een belangrijke factor voor die groei. Discussies over Zuiderzeelijn, Schiphol, A4 en vele andere tonen aan dat de mate waarin achterlandverbindingen die groei faciliteren, moeilijk valt te duiden. Als de grote bandbreedte in economische groei en mobiliteitsvraag daarbij in aanmerking wordt genomen, is duidelijk dat er een aantal grote kennisvragen ligt:



- Hoe ontwikkelt zich de ruimtelijke samenhang tussen de stedelijke netwerken en de economische zwaartepunten van Nederland?
- Hoe is deze gerelateerd aan ontwikkelingen over de grens?
- Hoe kan economische groei op ruimtelijk duurzame wijze worden geoptimaliseerd?

### 3.6 Duurzaamheid

Duurzaamheid zou in een ideale situatie onderdeel moeten zijn van elke ruimtelijke ontwikkeling. Invulling van dit begrip kan bijdragen aan het inbrengen van ruimtelijke componenten van mondiale duurzaamheidvraagstukken als klimaatverandering en duurzame energie. Deze onderwerp behoren tot de ruimtelijke beleidsprioriteiten. Bij de ruimtelijke onderwerpen die samenhangen met people en prosperity, zoals de prioriteit werken, komen onderwerpen als afwenteling en neveneffecten aan de orde. Daartoe moet eerst worden ingevuld wat onder duurzame ruimtelijke ontwikkeling wordt verstaan.

Door uiteenlopende ontwikkelingen (decentrale sturing, meer samenwerking; een andere overheid, een beter functionerende markt) verandert de positie van de nationale ruimtelijke ordening. Daarnaast is er meer behoefte aan aandacht voor onzekerheden, Zo zal bij het opstellen van de structuurvisie Randstad 2040 rekening moeten worden gehouden met onzekerheden.

- Wat moet worden verstaan onder duurzame ruimtelijke ontwikkeling? Wat zijn de basis- of minimum duurzaamheideisen bij ruimtelijke ontwikkeling?
- Is op basis van bestaande inzichten een werkbaar raamwerk voor duurzaamheid te ontwikkelen? Hoe verhoudt dit raamwerk zich tot de discussie rond MKBA's en het opnemen daarin van zachte waarden?
- Welke inrichtingsprincipes en sturingsmodellen onderscheiden zich op basis daarvan als meest duurzaam?
- In hoeverre kunnen ruimtelijke opgaven die effecten hebben op de lange termijn met 'no-regret' maatregelen worden aangepakt?



## 4 Kennisvraagstukken Wonen, Wijken en Integratie

### 4.1 Inleiding

In het kabinet Balkenende IV zijn wonen, wijkaanpak, stedenbeleid, inburgering en integratie onder de verantwoordelijkheid van één minister gebracht. Deze bundeling is niet zomaar een departementale herindeling, maar geeft de wens van het kabinet weer om de samenhang tussen de beleidsterreinen te versterken. Dit komt ook tot uiting in deze kennisagenda: vier van de vijf thema's gaan over de grenzen van de individuele domeinen heen. De vragen hebben zowel betrekking op de huidige beleidsagenda als op de ontwikkelingen die op de langere termijn de beleidsterreinen van WWI beïnvloeden. Hoe kunnen we de sociale samenhang in wijken bevorderen, welke rol kunnen nieuwe technologische ontwikkelingen daarbij spelen, waar ligt het evenwicht tussen sectorbeleid en frontliniesturing en welke opgaven op het terrein van stedenbeleid en integratie brengt de internationalisering van de arbeidsmarkt met zich mee? Daarnaast bevat de kennisagenda een 'traditioneel' volkshuisvestingsthema: de woningmarkt.

### 4.2 Woningmarkt

Het huidige overheidsbeleid op de woningmarkt is erop gericht om het aanbod te verruimen en de betaalbaarheid te borgen, zodat de woningmarkt mensen een stabiele basis voor maatschappelijke ontplooiing kan bieden. Tegelijkertijd is er een breed maatschappelijk debat gaande over de toekomst van de woningmarkt en de rol van de overheid. Dat debat wordt echter vanuit economische invalshoek gevoerd. Het ontbreekt aan maatschappelijke consensus over de vermeende problematiek en oplossingsrichtingen.

Het is van belang om na te denken over nieuwe invalshoeken die de verschillende belangen kunnen verbinden. Daarbij moet ook rekening worden gehouden met de elders in deze Kennisagenda beschreven exogene toekomstige uitdagingen en opgaven, zoals de veranderende woonwensen als gevolg van de vergrijzing, en de noodzaak tot flexibilisering in het kader van de toenemende arbeidsmarktdynamiek.

- Vanuit welke nieuwe perspectieven kunnen de belangen op de woningmarkt worden verbonden en de toekomstige uitdagingen worden aangegaan?
- Met welke exogene toekomstige uitdagingen en opgaven moeten we rekening houden in het kader van een toekomstbestendige woningmarkt?
- Welke leerpunten leveren woningmarktarrangementen in andere landen op?



### 4.3 Gebiedsgericht beleid en frontliniesturing

Om in te kunnen spelen op lokale en regionale problemen, en vanuit het besef dat verschillende problemen om verschillende aanpak vragen, zet WWI op steeds meer terreinen gebiedsgericht beleid in, bijvoorbeeld bij het stedenbeleid, de wijkaanpak en de woningbouw. Er gaan geluiden op om ook op andere terreinen meer gebiedsgericht beleid te ontwikkelen, bijvoorbeeld in de vraagondersteuning op de woningmarkt. Het is daarom belangrijk meer kennis te ontwikkelen over succesfactoren voor gebiedsgericht beleid.

Een belangrijk onderdeel van gebiedsgericht beleid is frontliniesturing. Bij deze vorm van sturing wordt de piramide als het ware omgedraaid: niet het sectorale overheidsbeleid, maar de verantwoordelijkheid van de professional ter plaatse vormt het uitgangspunt van handelen. Zeker waar sprake is van meervoudige, met elkaar samenhangende problematiek, zoals in veel aandachtswijken het geval is, vergroot een ontkokerde en integrale aanpak de kans op succes. In de praktijk blijkt echter dat de professionals bij deze manier van werken tegen verschillende problemen aanlopen, zoals knellende regels, onvoldoende ondersteuning en te weinig ruimte voor maatwerk. Het is de vraag hoe rijk en gemeenten de professionals zodanig kunnen faciliteren dat zij hun taak zo effectief mogelijk kunnen uitvoeren.

Een andere kennisbehoefte betreft de samenhang tussen beleid op verschillende schaalniveaus. Welke relaties bestaan er tussen de verschillende niveaus en in hoeverre zijn de beleidsdoelen op deze niveaus randvoorwaardelijk ten opzichte van elkaar? Zo worden in de wijkaanpak doelstellingen geformuleerd ten aanzien van de arbeidsparticipatie en onderwijs; wat voor effect heeft dit op regionale doelstellingen omtrent de mismatch op de arbeidsmarkt en schooluitval?

- Sectorbeleid en frontliniesturing blijken in de praktijk soms op gespannen voet met elkaar te staan. Onder welke voorwaarden kunnen zij elkaar juist versterken? Wat betekent dat voor de dynamiek tussen 'beleid' (rijk) en 'uitvoering' (professionals)? Wat is nodig om professionals in de frontlinie zo effectief mogelijk in te zetten?
- Welke relaties zijn er tussen de wijk en andere gebiedsniveaus (stad en regio) en in hoeverre zijn de beleidsdoelen op verschillende niveaus randvoorwaardelijk voor elkaar?

### 4.4 Bevorderen van sociale samenhang in wijken en steden

Door individualisering en globalisering worden maatschappelijke verbanden meer flexibel en veranderlijk. Dit biedt mensen enerzijds kansen voor persoonlijke ontwikkeling, maar het kan ook leiden tot nieuwe maatschappelijke achterstanden en tegenstellingen. Niet iedereen is in staat de snelle maatschappelijke veranderingen bij te benen, waardoor nieuwe achterstandsgroepen ontstaan. Een ander belangrijk gevolg van de individualisering is een toenemende onthechting van de buurt, hetgeen versterking van de sociale samenhang kan bemoeilijken. Steeds meer bewoners gaan tijdelijke, wisselende en geografisch verspreide maatschappelijke contacten aan. Zij hebben relatief weinig binding met de wijk en gaan nauwelijks structurele relaties aan in hun directe leefomgeving. Ze onderscheiden zich steeds duidelijker van de groep die nog wel een sterke lokale binding voelt.

Deze ontwikkelingen kunnen zowel kansen als belemmeringen opleveren voor de sociale samenhang in wijken en steden. Daarom is het belangrijk onze kennis hierover te vergroten. Allereerst willen we in beeld krijgen hoe maatschappelijke verbanden zich in de toekomst, onder verschillende trends, kunnen ontwikkelen. Daarnaast is meer zicht nodig op de ontwikkeling van deze verbanden tussen en onder autochtonen en allochtonen. Ook moeten we meer inzicht krijgen in de autonome sociaal-ruimtelijke processen in wijken en steden, zodat beleid hierop kan aangrijpen. Wijken en steden zijn weliswaar de



plaatsen waar sociale problemen cumuleren, maar het zijn ook bij uitstek de plaatsen die belangrijke emancipatie-, participatie- en integratiemechanismen herbergen waarmee de sociale aansluiting van maatschappelijke achterblijvers kan worden versterkt. Bijzondere aandacht verdienen in dit verband de nog weinig verkende autonome mechanismen 'buurtgeschiedenis' en 'buurtidentiteit'. Daarnaast is meer inzicht nodig in de (negatieve zowel als positieve) effecten van (etnische) segregatie en menging.

- Welke invloed zullen economische ontwikkelingen en trends als globalisering en individualisering hebben op de ontwikkeling van maatschappelijke verbanden?
- Welke maatschappelijke verbanden ontwikkelen zich onder migranten in vergelijking met autochtonen, en welke tussen migranten en autochtonen?
- Welke autonome mechanismen in wijken en steden bevorderen emancipatie, participatie en integratie; welke factoren verklaren dat de ene wijk uit zichzelf goed 'functioneert' en de andere niet?
- Wat is in dit verband de rol van de nog weinig verkende begrippen 'buurtidentiteit' en 'buurtgeschiedenis'?
- Wat zijn de (negatieve zowel als positieve) effecten van segregatie en menging, ook in etnisch opzicht?

#### 4.5 Technologische ontwikkelingen

Technologische ontwikkeling is een belangrijke en relatief autonome trend die een grote rol kan spelen op verschillende terreinen die voor WWI van belang zijn. Een aantal specifieke ontwikkelingen zijn van belang. Ten eerste speelt informatie- en communicatietechnologie een steeds belangrijker rol bij het faciliteren van contact tussen burger en politiek, en daarmee bij het scheppen van kansen voor maatschappelijk gedragen en gelegitimeerde beleidsvorming. Daarnaast bepalen informatie- en communicatietechnologie in toenemende mate wat mensen als hun relevante sociale omgeving beschouwen, en hoe ze zich daarin gedragen (met wie of wat ze zich identificeren, welke maatschappelijke contacten ze aangaan). Ten slotte beïnvloeden technologische ontwikkelingen op het terrein van ruimtegebruik en woningbouw de fysieke woon- en leefmogelijkheden.

- Welke mogelijkheden bieden technologische ontwikkelingen bij het flexibel en duurzaam inspelen op de dynamische opgaven op het terrein van woningbouw en ruimtegebruik?
- Hoe kunnen technologische ontwikkelingen een rol spelen bij de vergroting van de interactie tussen burger en politiek, en bij het scheppen van kansen voor maatschappelijk gedragen en gelegitimeerde beleidsvorming?
- Welke technologische ontwikkelingen bieden kansen voor het bevorderen van sociale samenhang tussen mensen?

#### 4.6 Arbeidsmarktdynamiek en integratie

Eén van de meest dominante mondiale ontwikkelingen op sociaal-economisch terrein is de internationalisering van de arbeidsmarkt. Door het openstellen van de grenzen voor werkenden uit andere Europese landen vestigen zich nieuwe groepen, al dan niet tijdelijk, in ons land. Zeker op de langere termijn, als de beroepsbevolking in Nederland als gevolg van de vergrijzing afneemt, is het onvermijdelijk dat arbeidskrachten van binnen en buiten Europa zich hier vestigen. Deze nieuwe groepen hebben onbekende woonwensen en levensstijlen. Dit leidt tot veranderingen in de bewonerssamenstelling van wijken en steden, wat gevolgen heeft voor de sociale samenhang, de inburgerings- en integratieopgave en de woningmarkt.



Deskundigen gaan er vanuit dat ook binnen Nederland de dynamiek in de economie en op de arbeidsmarkt zal toenemen. Mensen zullen meer van baan wisselen, zowel binnen als tussen sectoren. Deze ontwikkeling heeft ook een geografische component: werkenden zullen vaker verhuizen en korter op één plaats wonen. Is ons woningmarktarrangement hier voldoende op toegerust? In de huidige systematiek is verhuizen duur (in de koopsector) of komt men onderaan een lange wachtlijst (in de sociale huursector).

- Welke (tijdelijke en permanente) migratiestromen zijn te verwachten als gevolg van de internationalisering van de arbeidsmarkt? Welke opgave levert dit op voor integratie en inburgering, de stedelijke ontwikkeling, de wijken en de woningmarkt?
- Welke voor- en nadelen heeft het huidige woningmarktarrangement bij groeiende dynamiek op de arbeidsmarkt?



## 5 Kennisvraagstukken Milieu

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk van de VROM SKA worden de voor het milieubeleidsterrein belangrijkste strategische kennisvraagstukken weergegeven.

De vragen zijn afkomstig uit de strategische kennisagenda voor de milieuportefeuille binnen het ministerie van VROM. De Strategische Kennisagenda Milieu is tot stand gekomen in een van binnen naar buiten proces. De Raad voor Ruimtelijk, Milieu en Natuuronderzoek (RMNO) heeft een inventarisatie gemaakt van bestaande kennisagenda's binnen het milieudomein. Op basis van deze inventarisatie heeft zij gesprekken gevoerd met medewerkers van de verschillende bij milieu betrokken VROM directies. Op basis hiervan heeft zij een conceptagenda opgesteld. Deze agenda is vervolgens voorgelegd in twee workshops aan de VROM partners bij het milieubeleid (kennisinstellingen, andere overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven). De resultaten van het literatuuronderzoek, de interviews en de workshops hebben geleid tot de Strategische Kennisagenda Milieu.

### 5.2 Risicobeleid

In het milieubeleid wordt op verschillende manieren omgegaan met milieurisico's. Extern veiligheidsbeleid gaat op een andere manier met risico's om dan brandveiligheidsbeleid, of dan het veiligheidsbeleid rond genetisch gemodificeerde organismen (ggo's). In het externe veiligheidsbeleid en bij ggo's wordt de context van het milieurisico meegenomen in de afweging. Context kan echter in beide terreinen anders worden uitgelegd. Beide beleidsdomeinen gaan, in tegenstelling tot brandveiligheidsbeleid, uit van kans x effect. In het ggo beleid staat een van geval tot geval analyse centraal in het externe veiligheidsbeleid niet. Binnen het milieubeleid bestaat een groot aantal benaderwijzen voor risico's.

- Welke verschillende risicobenaderingen kunnen we in het milieubeleid onderscheiden en wat kunnen we daarvan leren voor de huidige benaderingen en de toekomstige?
- Is het mogelijk de verschillende risicobenaderingen beter bij elkaar te laten aansluiten en een waar dat niet mogelijk is de verschillen meer transparant te maken?

Risicobeleving verandert in de tijd. Kernenergie werd een twintig jaar geleden door velen als een bedreiging ervaren. Tegenwoordig liggen weinig mensen er wakker van. In discussies over nieuwe technologieën, als genetische modificatie, waterstof, mobiele telefonie zie je als regel dat deze in eerste instantie als risico worden beleefd. Naar verloop van tijd worden de risico's als minder bedreigend ervaren. Het is heel waarschijnlijk dat de discussies over nanotechnologie en synthetische biologie dezelfde dynamiek zal vertonen.



- Wat zijn de wetmatigheden en grootste gemene delers, in discussies over nieuwe technologieën en wat betekenen deze voor het beleid?

De technologische en maatschappelijke ontwikkeling leidt tot nieuwe uitdagingen voor het milieubeleid. De laatste jaren zijn een aantal technologieën opgekomen waar vanuit een milieurisico / externe veiligheid oogpunt nog naar gekeken moet worden. Op dit moment zijn dat nanotechnologie, synthetische biologie, de waterstof economie, aanlanding LNG en ondergrondse CO2 opslag. Voor deze technologieën moeten de milieue- externe veiligheid risico's in kaart worden gebracht en de beleidsuitdagingen vastgesteld.

- Wat zijn de mogelijke risico's en bijbehorende beleidsuitdagingen van genoemde technologische ontwikkeling.

### 5.3 Governance

Governance verwijst naar het geheel van instituties, gezagstructuren en samenwerkingsverbanden waarmee:

1. Middelen in een samenleving worden gealloceerd voor maatschappelijke opgaven.
2. Inspanningen in de samenleving om dergelijke opgaven te realiseren worden gecoördineerd.
3. Toezicht wordt gehouden op de activiteiten en de ontwikkelingen in de samenleving, met het oog op de maatschappelijke opgaven
4. Naleving van gemaakte afspraken – in wetten en contracten - wordt afgedwongen.

Governance gaat verder dan overheidsbeleid in enge zin (het stelsel van wetten en regels; budgetten en andere instrumenten die de overheid ten dienste staat) maar gaat ook over de manier waarop de overheid tot beleid komt in interactie met burgers bedrijven, instellingen en andere overheden op lager en/of hoger niveau. De toegenomen complexiteit van het milieubeleid vraagt om een herbezinning over de governance structuren ten aanzien van de fysieke omgeving.

- Wat is de geëigende taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende partijen (overheden, burgers, bedrijven, NGO's)? En hoe verhoudt dit zich met het vigerend beleid?
- Hoe kan de overheid met gerichte interventies andere partijen (mede) verantwoordelijk maken en van instrumenten voorzien om deze verantwoordelijkheden in te vullen?

### 5.4 Mondiale instituties

Klimaatverandering is een mondiale problematiek. Het klimaatprobleem oplossen kan alleen met mondiale coalities. Het Kyoto Protocol, waarin afspraken worden gemaakt over emissiereductie van broeikasgassen, is een voorbeeld van een dergelijke coalitie. Het probleem met het Kyoto Protocol is dat een aantal landen met een grote emissie van broeikasgassen niet mee doet. Ook vallen enkele belangrijke sectoren (luchtvaart, zeevaart) buiten het protocol. Gezien de ernst van de klimaatproblematiek is het Kyoto Protocol misschien niet genoeg.

Behoud van biodiversiteit is zowel een nationaal als mondiaal thema. Op alle niveaus wordt het belang van het behoud van biodiversiteit onderkend. Het biodiversiteitsverdrag stelt ambitieuze mondiale doelen die o.a. door Nederland worden onderschreven. De realiteit is dat we noch nationaal, noch internationaal in de buurt komen van het behalen van deze doelen. De nationale en mondiale biodiversiteit neemt, alle verdragen en nota's ten spijt, snel af.



- Welke nieuwe arrangementen zijn nodig om te komen tot een grote mondiale coalitie in klimaatbeleid?
- Hoe komen we tot nieuwe mondiale instrumenten en arrangementen die passen bij de mondiale klimaatproblematiek?
- Hoe komen we tot nieuwe nationale instrumenten en arrangementen om het verlies aan Nederlandse biodiversiteit tegen te gaan?
- Hoe komen we tot nieuwe mondiale instrumenten en arrangementen, om het mondiale verlies aan biodiversiteit tegen te gaan?
- Wat kunnen we van de klimaatagenda leren voor de biodiversiteitsagenda. Biodiversiteit staat t.o.v. klimaat nog veel meer in de beginfase van de beleidscyclus.
- Wat kunnen volgende stappen op de (Post-Kyoto) klimaatagenda zijn? Waar moet Post-Kyotobeleid beginnen? Zijn er no-regret stappen die unilateraal kunnen worden gezet? Op welke instituties moet worden ingezet?

## 5.5 Duurzaam consumeren in een globaliserende wereldeconomie

Globalisering leidt tot het geografisch scheiden van productie en consumptie. Als land verantwoordelijkheid dragen voor de (milieu)consequenties voor de nationale consumptie wordt bemoeilijkt door politieke en juridische barrières. Het is onmogelijk om eisen te stellen aan buitenlandse productieprocessen (WTO). Binnen de EU is ook de mogelijkheid om als land nationale producteisen te formuleren aan scherpe grenzen gebonden. Tegelijkertijd is geconstateerd dat gebundelde consumentenmacht ook grote bedrijven kan dwingen tot beleidswijzigingen. En aangezien bedrijven schaalvoordelen alleen maar kunnen exploiteren bij uniforme standaarden, is consumentenmacht in een wereld met vergaande specialisatie aan de productiekant, een (potentieel) belangrijk instrument bij het afdwingen van veranderingen aan de productiekant; waar ook ter wereld.

- Hoe kunnen nationale en internationale overheden consumentenmacht mobiliseren en deze te gebruiken om milieuverbeteringen aan producten en productietechnieken af te dwingen? Wat zijn de lessen die geleerd zijn in het oude consumentengerichte beleid? En wat zijn best-practises op dit terrein in het buitenland?

## 5.6 Emissiehandel

Om klimaatverandering tegen te gaan is in Europa een aantal jaren geleden emissiehandel geïntroduceerd. Bedrijven die het broeikasgas CO<sub>2</sub> uitstoten kregen van de overheid, voor de in het jaar nul uitgestoten hoeveelheid CO<sub>2</sub>, CO<sub>2</sub> rechten. Het idee is dat als een bedrijf meer CO<sub>2</sub> wil uitstoten, het van een andere partij rechten moet gaan kopen. Deze handel in CO<sub>2</sub> emissierechten moet er uiteindelijk toe leiden dat het voor bedrijven economisch logisch wordt om minder CO<sub>2</sub> uit te stoten. Het Europese emissiehandelssysteem loopt nu een aantal jaren en het is daarom interessant om dit systeem te evalueren.

- Wat is het effect van emissiehandel op de CO<sub>2</sub> of Nox uitstoot in Europa?
- Wat zijn de onvoorziene effecten van de introductie van emissiehandel en wat zijn de mogelijke gevolgen hiervan voor het halen van de Europese klimaatdoelstellingen?
- Wat kan de rol van emissiehandel zijn in een mondiale context, en wat betekent het geografisch opschalen van het klimaatbeleid voor het functioneren van emissiehandel in Europa.



## 5.7 Milieubeleid gericht op koplopers

De attitude van bedrijven ten opzichte van milieuvraagstukken loopt sterk uiteen. Een deel van de bedrijven (koplopers) richt zich uit financiële of ethische motieven vanzelf op het verbeteren van milieuefficiëntie. Een grote groep bedrijven (het peloton) zal milieumaatregelen toepassen op het moment dat ze gemeengoed geworden zijn. Tenslotte is er een groep bedrijven (achterblijvers) die niet in beweging komt alvorens men wettelijke verplicht is actie te nemen. Veel milieubeleid is gericht op het peloton (convenanten) en/of de achterblijvers (wet- en regelgeving). Naarmate de milieuprestaties van bedrijven dichter bij de technologische frontier zitten, wordt innovatie belangrijker bij het realiseren van toekomstige milieudoelen. Het milieubeleid zou zich dan ook meer en meer op de technologische koplopers moeten richten. Met name de niet agrarische industrie moet worden aangehaakt bij het stimuleringsbeleid.

→ Hoe kan een effectief en efficiënt milieubeleid gericht op stimulering van innovatiebevorderende activiteiten door koplopers eruit zien? Hoe kan een dergelijk beleid gemonitord worden?

## 5.8 Energiehuishouding

De hoge energieprijzen, onze afhankelijkheid van buitenlandse leveranciers en de recente aandacht voor de klimaatproblematiek hebben geleid tot een discussie over onze energiehuishouding. Moeten we ons richten op diversificatie van het energieaanbod, moeten we grote, kleine of een mix van energieaanbieders hebben, moeten we decentraal of juist centraal energie opwekken, etc. De keuzes die de komende jaren wel of niet gemaakt gaan worden met betrekking tot onze energiehuishouding hebben naar alle waarschijnlijkheid ook een milieueffect.

→ Wat zijn de gevolgen voor het milieu van de mogelijke keuzes die gemaakt gaan worden met betrekking tot onze energiehuishouding?

→ En wat is de rol van de overheid bij het maken van die keuzen?

## 5.9 Transitie management als milieubeleid

De lange termijnoplossing van een aantal hardnekkige milieuproblemen vergt een transitie-aanpak. In de afgelopen jaren is ervaring met de actieve sturing van transities opgedaan in het energiedomein. Het is wenselijk na te gaan welke elementen uit deze aanpak effectief zijn gebleken en om te schetsen op welke wijze deze en aanvullende elementen succesvol kunnen worden ingezet bij transities in andere domeinen, o.a. ten aanzien van de verduurzaming van de landbouw, de mondiale voedselzekerheid, de mondiale stikstof-kringloop en het behoud en duurzaam gebruik van vernieuwbare natuurlijke hulpbronnen. Na 5 jaar is het tijd om de balans op te maken.

→ Welke lessen zijn ex-post te trekken uit de transitieaanpak die na het NMP4 is gekozen?

→ Op welke punten heeft het geleid tot vooruitgang die zonder een dergelijke aanpak niet mogelijk was geweest?

→ Tot welke beleidsmatige vernieuwing heeft het geleid?

→ Welke lessen (do's en don'ts) zijn er uit te trekken voor andere beleidsvelden?

## 5.10 Meerwaarde van integraliteit bij vormgeving van milieubeleid

Onvrede over doelmatigheid en doelgerichtheid van milieubeleid leidt stevast tot een roep om het gebruiken van integrale kaders van waaruit tot de keuze van doelstellingen en instrumenten gekomen



wordt. Er wordt al heel lang vanuit dergelijke integrale kaders gewerkt. Het no-impact level principe van MV1 en NMP1 was een dergelijk integraal kader. Duurzame ontwikkeling is een ander veelgenoemd integraal denkkader. MKBA's is ook een poging om de te maken keuzen vanuit een consistent kader in beeld te brengen. Meer recent wordt ecosysteemdenken en de Cradle-to-cradle benadering naar voren geschoven als integrale denkkaders van waaruit milieubeleid kan worden opgezet. Toch blijft onduidelijk wat in concreto de meerwaarde is van dergelijke integrale kaders.

→ Wat is, gezien vanuit ervaringen met integrale kaders, de concrete meerwaarde van integrale kaders?

Het integraliteitsdenken leidt tot een complexere besluitvorming. De hoeveelheid te maken afwegingen en besluiten en het aantal betrokkenen en daarmee belangen neemt toe wanneer zaken integraal worden bekeken. De Nederlandse poldercultuur, het streven naar consensus, en de ruime mogelijkheden voor partijen om bij besluitvormingsprocessen betrokken te raken daarbij opgeteld lijken besluitvorming in Nederland steeds moeilijker te maken.

→ Wanneer wordt integraliteitsdenken een belemmering voor het oplossen van een probleem of het halen van een doelstelling?

## 5.11 Ecosysteemdiensten

Ecosysteemdiensten zijn producten en processen van ecosystemen, waarvan de mens voor zijn welzijn en welvaart gebruik maakt. In de *'Millenium Ecosystem Assessment'* wordt onderscheid gemaakt in *'provisioning services'* (vis, brandhout, biobrandstof), *'regulating services'* (bacteriële afbraak van verontreinigingen in bodem en water, waterbergend vermogen van groendaken en positieve beïnvloeding stedelijk klimaat door stadsbomen), *'cultural services'* (boswandeling, baden door Hindoes in de Ganges, het positieve effect van groen op de arbeidsproductiviteit) en *'supporting services'* (genetische variatie voor toekomstig gebruik).

Deze Kabinetsperiode is er hernieuwde aandacht voor ecosysteemdiensten. In discussies over klimaat, duurzame energie, milieukwaliteit, stedelijke ontwikkeling en mooi Nederland is er ruimte en aandacht voor de bijdrage die ecosystemen en ecosysteemdiensten kunnen leveren bij het aangaan van de maatschappelijke uitdagingen en het oplossen van de problemen waar wij voor staan. Internationale discussie over biodiversiteit en klimaatverandering maken dat ook internationaal ecosysteemdiensten op nieuwe belangstelling kunnen rekenen.

Het belang dat wordt gehecht aan ecosysteemdiensten is divers. Er wordt gesteld dat door het gebruik van ecosysteemdiensten externe inputs (chemisch, technologisch) in onze productiesystemen (kunnen) verminderen. Oog voor natuurlijke bodemvruchtbaarheid vermindert bijvoorbeeld het gebruik van kunstmest en oog voor het stroomvertragend vermogen van oeverbeplanting maakt het ophogen van dijken overbodig. Ook wordt het benaderen van maatschappelijke problemen vanuit het ecosysteem gezien als een nieuw integrerend concept. Zo compenseert het planten van bomen CO<sub>2</sub> uitstoot, het draagt bij aan een aantrekkelijk landschap en het verbetert de stedelijke luchtkwaliteit. Oog voor de verschillende diensten die een ecosysteem levert, leidt, zo is de gedachte, tot integrale oplossingen voor maatschappelijke problemen.

De aandacht voor ecosysteemdiensten is niet nieuw. Al jaren wordt getracht om ecosysteemdiensten en het gebruik daarvan te formaliseren. Drie problemen staan dit gebruik in de weg. Het eerste probleem is dat de baten van ecosysteemdiensten vaak niet ten volle ten goede komen aan diegenen die de lasten dragen. Een boseigenaar ontvangt geen entreegelden van wandelaars, maar de wandelaars genieten wel



van het bos. Een tweede probleem is dat de baten van ecosysteemdiensten vaak moeilijk zijn te monetariseren. Wat is bijvoorbeeld de recreatiewaarde van een stukje bos? Het laatste probleem is het integrale karakter van ecosysteemdiensten. Meerdere partijen hebben vanuit een ander belang, belang bij bepaalde ecosysteemdiensten. Het is ingewikkeld om deze belangen bij elkaar te brengen.

- Wat zijn ecosysteemdiensten en wat is de betekenis van ecosysteemdiensten voor het VROM-beleid?
- Wat zijn de ervaringen met het gebruik van ecosysteemdiensten bij het halen van beleidsdoelen?
- Is ecosysteemdenken, of het denken vanuit ecosysteemdiensten, een werkbaar kader voor integrale gebiedsontwikkeling?
- Is het mogelijk een economische waarde toe te kennen aan de in Nederland voorhanden zijnde ecosysteemdiensten en is hier in het beleid gebruik van te maken?