

Notitie

Werkprogramma 2009

Datum 17 september 2008

1. Inleiding

Het werkprogramma 2009 van de Raad voor Verkeer en Waterstaat is gebaseerd op de *Strategische Kennis- en Innovatieagenda Mobiliteit en Water, Nu denken voor morgen* van VenW (bijlage 1) en op het meerjarenprogramma van de Raad voor 2008 (bijlage 2). Verder is aansluiting gezocht bij de strategische thema's die het kabinet dit voorjaar heeft geformuleerd (bijlage 3). Tot slot is, net als bij het programma van 2008 het geval was, gezocht naar een evenwichtige verdeling van de nieuwe adviesonderwerpen over de voor onze Raad relevante pijlers uit het Coalitieakkoord en beleidsprogramma van het kabinet Balkenende IV.

Met de recent uitgebrachte adviezen en de adviezen die nu worden voorbereid speelt de Raad al in op een aantal vragen uit de Kennisagenda. De vragen 1 over de *concurrentiepositie van de mainports*, 7 over *demografische ontwikkelingen* en 9 over *gedrag van burgers en bedrijven* bieden goede mogelijkheden voor nieuwe adviezen van de Raad. Het meerjarenprogramma 2008 bevat een aantal onderwerpen die nog niet in de planning zijn opgenomen. Onder het thema *bereikbaarheid en internationale concurrentiepositie* staat het adviesonderwerp *mainport Rotterdam en achterlandverbindingen*. Dit onderwerp sluit aan bij vraag 1 uit de kennisagenda van VenW. Onder hetzelfde thema was ook het onderwerp *bereikbaarheid knooppunten op achterlandassen* opgenomen. Dit onderwerp wordt meegenomen bij het nu in voorbereiding zijnde advies *Bereikbaarheid Randstad*. Verder vermeldt het programma 2008 het onderwerp *Mobiliteit en kwaliteit leefomgeving*.

2. Adviesonderwerpen 2009

1. Kansen voor de mainports

Aanleiding

In de Strategische Kennisagenda van VenW lezen we de volgende passage over de veranderende positie van de mainports.

“De sterke toename van het internationale handelsverkeer en de explosieve economische groei in opkomende markten van met name Brazilië, Rusland, China, India en Oost-Europese landen leiden tot een andere verdeling in de wereldeconomie. De groeiende bewustwording dat we volgende generaties niet met grote negatieve gevolgen op kunnen zadelen, lijkt een belangrijker factor te worden ook voor de economische ontwikkeling. Het is belangrijk voor Nederland om de mainports en de Randstad in dit veranderende spanningsveld goed te positioneren en kansen te benutten die er liggen bij marktsegmenten met een hoge toegevoegde waarde en relatief lage milieubelasting.”

Bovenstaande constatering leidt in de Kennisagenda tot de volgende kennisvraag.

“Wat betekenen verschuivingen van economische centra, toenemende concurrentie vanuit andere mainports en het streven naar duurzaamheid voor de positie van de mainports? En welke kansen en mogelijkheden bieden deze tendensen voor Nederland (de Randstad) als mainport voor Europa?”

In het werkprogramma 2008 staat onder het thema *bereikbaarheid en internationale concurrentiepositie* het onderwerp *Mainport Rotterdam en achterlandverbindingen*. Daarbij is de volgende toelichting gegeven. *“Het coalitieakkoord stelt dat het goederenvervoer over water en de innovatie van de binnenvaart zal worden gestimuleerd. Hoe kunnen we op langere termijn zorgen voor adequaat en duurzaam achterlandvervoer?”* Dit onderwerp past goed binnen de vraagstelling uit de kennisagenda van VenW.

De Raad zal zich bij dit onderwerp richten op de mainport Rotterdam. De Raad heeft immers in maart 2008 al een advies over de langetermijnverkenning Schiphol uitgebracht en zal over dit onderwerp bij het opstellen van de structuurvisie een vervolgadvisie uitbrengen. Verder zal de Raad zich niet beperken tot enkel de haven van Rotterdam maar net als bij de toekomst van Schiphol het totale Nederlandse havensysteem in beschouwing nemen. Daarbij kan ook over de grens worden gekeken.

Dit adviesonderwerp sluit aan bij pijler 2 uit het beleidsprogramma van het kabinet Balkenende IV, een innovatieve, concurrerende en ondernemende economie, en legt tevens een link met pijler 3, duurzame leefomgeving. Verder sluit het advies aan bij het strategische thema *Schaarste en transitie* van het kabinet (bijlage 3).

Vraagstelling

De centrale vraag voor een advies over dit onderwerp luidt als volgt:

Wat betekenen verschuivingen van economische centra, toenemende concurrentie vanuit andere mainports en het streven naar duurzaamheid voor de positie van de mainport Rotterdam en het Nederlandse havensysteem en voor de vervoersinfrastructuur van de mainport? En hoe kunnen de mainports (in de Randstad) gezamenlijk hun positie versterken?

2. Mobiliteit en kwaliteit leefomgeving

Aanleiding

De kwaliteit van de leefomgeving krijgt in het Coalitieakkoord van Balkenende IV veel aandacht. Onder het kopje mobiliteit en infrastructuur stelt het kabinet dat zal worden ingezet op het accommoderen van de mobiliteitsbehoeften op een zodanige wijze dat de kwaliteit van de leefomgeving in afnemende mate wordt belast.

De aandacht voor de omgevingseffecten van verkeer en mobiliteit is nogal gefragmenteerd en ad hoc. De Betuwelijn is vele malen duurder geworden dan aanvankelijk gepland door steeds maar het tracé aan te passen aan wensen voor een betere inpassing. Bij de HSL werd besloten tot aanleg van een tunnel onder het Groene Hart waar achteraf niemand gelukkig mee lijkt te zijn. De EU-besluitvorming over luchtkwaliteit en de manier waarop die in de Nederlandse praktijk is geïmplementeerd heeft tot uitstel van infrastructuurprojecten geleid. De verrommeling langs snelwegen en het “inpakken” tussen geluidsschermen, aarden wallen en wat dies meer zij krijgt meer aandacht. In het kader van de derde architectuurnota wordt gewerkt aan een routeontwerp voor autosnelwegen.

Vraagstelling

Een fundamentele beschouwing over de duurzame eisen van milieu en ruimtelijke kwaliteit waaraan mobiliteit en infrastructuur moeten voldoen lijkt zeker meerwaarde te hebben. Daarbij zullen ook de nu geldende (milieu)eisen tegen het licht worden gehouden.

Het adviesonderwerp *mobiliteit en kwaliteit leefomgeving* sluit aan bij pijler 3 van het beleidsprogramma kabinet Balkende IV, een duurzame leefomgeving, met een link naar pijler 2. Verder wordt aangesloten bij het strategische thema *Schaarste en transitie* van het kabinet (zie bijlage 3).

De centrale vraag voor een advies over dit onderwerp luidt als volgt:
Welke structurele eisen en voorwaarden stellen we vanuit milieu, natuur en omgevingskwaliteit aan het mobiliteits- en infrastructuurbeleid? En welke rol speelt de energietransitie daarbij?

3. De betekenis van ontwikkelingen in demografie, leefstijlen en sociaal-economische factoren voor mobiliteit

Aanleiding

De komende tientallen jaren krijgen we op grote schaal te maken met zowel *kwantitatieve* als *kwantitatieve* demografische veranderingen.

Nu al neemt in bepaalde delen van het land de bevolkingsomvang af. Rond 2035 zal in het hele land het inwonertal gaan dalen. In het investeringsbeleid zal met deze omslag tijdig rekening moeten worden gehouden.

De bevolkingssamenstelling zal als gevolg van vergrijzing en migratie aanzienlijk gaan veranderen. Er is nog weinig bekend over de gevolgen voor het ruimtelijk gedrag en de mobiliteit.

Het mobiliteitsgedrag zal niet alleen door veranderingen in de bevolkingssamenstelling en – opbouw veranderen. Ook leefstijlen en daarmee de beleving van en houding tegenover mobiliteit kan in de toekomst veranderen. We weten niet hoe toekomstige generaties zich op terreinen als wonen, ruimtegebruik, recreatie, mobiliteit zullen gaan gedragen. De effectiviteit van beprijzing en van andere maatregelen om het mobiliteitsgedrag en het veiligheidsgedrag te beïnvloeden hangt af van een veranderende beleving en perceptie van problemen en oplossingen. Of het mogelijk is door mobiliteitsmanagement het mobiliteitsgedrag van burgers en bedrijven te veranderen is sterk afhankelijk van beleving van en houding tegenover mobiliteit.

In de *Atlas voor gemeenten 2008* is een hoofdstuk opgenomen met als titel “Werk voor de wijk”. In dit artikel wordt gesteld dat leefbaarheidsproblemen in de steden vooral lijken voort te komen uit de sociaal-economische achterstandspositie van bepaalde inwoners die de stad om zich heen zien floreren en hun burens daarvan zien profiteren. Aangezien ook laagopgeleiden voor het overgrote deel buiten de eigen wijk en zelfs buiten de eigen stad werken moet je volgens de schrijvers niet het werk naar de wijk maar de mensen naar het werk brengen. Investeren in goedkope, snelle en frequente vervoersmogelijkheden zou kunnen helpen om bestaande banen letterlijk beter bereikbaar te maken voor mensen uit probleemwijken.

Dit adviesonderwerp zit op het snijvlak van de pijlers 2 en 4 (sociale samenhang) van kabinet Balkenende IV. Belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen zoals vergrijzing en integratie komen in dit advies aan de orde. Verder sluit dit adviesonderwerp aan bij het strategische thema *Maatschappelijke achterstanden van de toekomst* van het kabinet (bijlage 3).

Vraagstelling

De centrale vraag voor een advies over dit onderwerp luidt als volgt:
Wat zijn de gevolgen voor het mobiliteitsbeleid van ontwikkelingen in bevolkingsomvang en – samenstelling, leefstijlen en sociaal-economische factoren?

3. Aandachtspunten

Ruimte voor niet voorziene adviezen

De Raad zal voldoende ruimte open houden voor tussentijds opkomende adviesvragen. Zo blijkt er in de loop van een adviesjaar nog al eens behoefte aan een snel (brief)advies. Het departement heeft al aangegeven de Raad waarschijnlijk om advies te zullen vragen over onderwerpen die voortkomen uit het advies van de Deltacommissie. Deze commissie, de zogenoemde commissie Veerman, brengt op 3 september 2008 advies uit over de gevolgen van de zeespiegelstijging voor de Nederlandse kust. Mogelijk kunnen uit ‘Veerman’ voortkomende vragen al meegenomen worden bij het in het najaar af te ronden advies van de

Raad over adaptatie klimaatverandering. Zo nodig en gewenst kan de Raad in 2009 nog een briefadvies over dit onderwerp uitbrengen.

Ruimte voor follow-up van uitgebrachte adviezen

In gesprekken met het departement kwam naar voren dat het nuttig is dat de Raad ook geruimere tijd na de verschijning nog aandacht besteedt aan een advies. Om de doorwerking van een advies te vergroten is het raadzaam om voor een langere periode met het ministerie en ook met andere actoren over een advies "in gesprek te blijven".

Samenwerking met andere raden en planbureaus

De Raad voor Verkeer en Waterstaat werkt intensief samen met de VROM-raad en ook de Raad voor het Landelijk Gebied en de Energieraad. Over onderwerp 1, kansen voor de mainports, zal de Raad met de VROM-raad een gezamenlijk advies uitbrengen. Bij de onderwerpen 2, mobiliteit en kwaliteit leefomgeving, en 3, de betekenis van ontwikkelingen in demografie, leefstijlen en sociaal-economische factoren voor mobiliteit, zal de Raad intensief samenwerken met de VROM-raad. Bij deze adviezen zal een lid van de VROM-raad deelnemen aan de commissie die het advies voorbereidt. Ook zal vanuit het secretariaat van de VROM-raad ondersteuning worden gegeven bij de opstelling van het advies. Bij onderwerp 2 zal ook de Raad voor het Landelijk Gebied worden uitgenodigd op een zelfde manier als de VROM-raad deel te nemen aan de voorbereiding van het advies. Bij onderwerp 3 zal samenwerking worden gezocht met het Sociaal-Cultureel Planbureau. De Raad maakt bij de opstelling van de adviezen waar mogelijk gebruik van de kennis van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid van VenW (KiM). De Raad stemt daartoe zijn werkprogramma af met dat van het KiM. Onderwerp 3 over de gevolgen voor het mobiliteitsbeleid van ontwikkelingen in demografie en leefstijlen is ook bij het KiM in het programma 'gedrag' een belangrijk onderzoeksthema. De Raad, KiM en SCP zullen bij dit onderwerp nauw met elkaar optrekken. De Raad zal met het KiM en het SCP nagaan of vragen die bij de voorbereiding van het advies naar voren komen in het werkprogramma van het KiM en SCP kunnen worden ingepast.

De Raad voor Verkeer en Waterstaat zal ook een bijdrage leveren aan adviezen van bijvoorbeeld de VROM-raad en de Energieraad. Bij het onderwerp 'Klimaat en ruimtelijke investeringen' van de VROM-raad zal gebruik worden gemaakt van het advies adaptatie klimaatverandering dat eind 2008 gereed zal komen. Bij het onderwerp 'Noordzee als energieprovincie' van de Energieraad zal vanuit de Raad voor Verkeer en Waterstaat inbreng geleverd kunnen worden op basis van adviezen uit 2005 en 2007 over de Noordzee.

Het kabinet heeft in de Nota vernieuwing Rijksdienst van september 2007 voorgesteld de Raad voor Verkeer en Waterstaat, de VROM-raad en de Raad voor het Landelijk Gebied op te laten gaan in een Raad voor de duurzame leefomgeving. In september komt het kabinet op verzoek van beide Kamers met een nadere analyse over het functioneren van het adviesstelsel en voorstellen voor aanpassing van het stelsel. Nadat het kabinet definitief besloten heeft de drie genoemde raden samen te voegen en het Parlement met de voorstellen heeft ingestemd, kan de samenvoeging daadwerkelijk plaatsvinden. Afhankelijk van de implementatiesnelheid kan de programmering van de drie raden tijdens de uitvoering van de programma's desgewenst nog meer op elkaar afgestemd worden. Voor 2010 zal gestreefd worden naar een gezamenlijk werkprogramma.

Bijlage 1: Strategische Kennisagenda van VenW

(Uit Strategische Kennis- en Innovatieagenda Mobiliteit en Water, Nu denken voor morgen)

Tien vragen van nu voor straks

Deze paragraaf bevat eerst een overzicht van de tien belangrijkste kennisvragen voor de langere termijn. Daarna volgt een behandeling in meer detail, met een toelichting op de vraag en een specificatie in de vorm van deelvragen.

1. Wat betekenen verschuivingen van economische centra, toenemende concurrentie vanuit andere mainports en het streven naar duurzaamheid voor de positie van de mainports? En welke kansen en mogelijkheden bieden deze tendensen voor Nederland (de Randstad) als mainport voor Europa?
2. Wat betekent de opkomst van de netwerksamenleving voor mobiliteit en water? Hoe kan het overheidsbestuur hierop inspelen in termen van structuren en rollen op alle niveaus?
3. Wat zijn de ontwikkelingen en mogelijkheden op het gebied van ICT voor mobiliteit en water? Hoe kan het gebruik ervan worden beïnvloed en benut?
4. Hoe kunnen het watersysteem en de bescherming tegen hoog water in Nederland klimaatbestendig worden ingericht via met name het ruimtelijk beleid en het infrastructuurbeleid?
5. Wat betekenen de klimaatverandering en de reactie van bedrijven, burgers en overheden daarop voor het mobiliteitssysteem?
6. Wat betekent energietransitie, de overgang naar een duurzame energievoorziening, voor mobiliteit en water?
7. Wat betekenen veranderingen in demografie voor het mobiliteitssysteem?
8. Hoe te komen tot een integrale aanpak bij de verdere ontwikkeling van netwerken met functies op het gebied van zowel mobiliteit als water?
9. Welke factoren in het gedrag van burgers en bedrijven zijn in belangrijke mate bepalend voor de toekomstige mobiliteits- en waterproblematiek en hoe kunnen deze factoren worden benut?
10. Hoe kunnen beleidsondersteunende modellen en analysemethoden beter geschikt worden gemaakt om integrale afwegingen tussen economie, leefomgeving en veiligheid te ondersteunen?

Bijlage 2: strategische adviesthema's voor 2008 en de jaren daarna

(uit werkprogramma 2008)

1. Bereikbaarheid en internationale concurrentiepositie

a. Bereikbaarheid Randstad

In het Coalitieakkoord is het Urgentieprogramma Randstad opgenomen. Bereikbaarheid speelt daarin een cruciale rol om de rol van de Randstad als aantrekkelijke metropool te behouden en te versterken. Het Urgentieprogramma is vooral gericht op (versnelling van) maatregelen op de korte termijn. In aansluiting daarop is een langetermijnvisie – voor de periode na 2020 - op de bereikbaarheid van de Randstad gewenst.

b. Mainport Rotterdam en achterlandverbindingen

Het coalitieakkoord stelt dat het goederenvervoer over water en de innovatie van de binnenvaart zal worden gestimuleerd. Hoe kunnen we op langere termijn zorgen voor adequaat en duurzaam achterlandvervoer?

c. Groeimogelijkheden Schiphol op de lange termijn

Het Rijk heeft Schiphol gevraagd om in het voorjaar van 2007 te komen met een visie op de langetermijnontwikkeling van Schiphol. Eind 2007 zal het Rijk langetermijn-opties formuleren, in 2008 zullen nut en noodzaak van die opties afgewogen worden.

d. Bereikbaarheid knooppunten op achterlandassen

De positie van de Randstad is voor de toekomstige welvaart van Nederland van groot belang. De ontwikkeling van de overige stedelijke netwerken is zowel op zichzelf als in relatie met de ontwikkeling van de Randstad van belang. Welke economisch-ruimtelijke ontwikkelingen zijn voor diverse knooppunten zoals Brabantstad, Arnhem-Nijmegen, Zwolle, Twente op termijn te verwachten en wat vraagt dat van de bereikbaarheid?

e. Bereikbaarheid in NW-Europa

De Randstad en Nederland maken deel uit van het zogenoemde NW-Europese kerngebied. Welke kansen biedt een samenhangende visie op de bereikbaarheid in NW-Europa voor de economische rol die dat gebied en de onderdelen daarvan in de wereld kunnen spelen?

2. Rol openbaar vervoer

a. Toekomstvisie spoor

Het Coalitieakkoord kent een stevige ambitie voor het spoor. De NS moet als maatschappelijke onderneming een zo groot mogelijk deel van de mobiliteitsbehoefte accommoderen. Het akkoord gaat uit van een groei van het OV over het spoor van 5% per jaar. Welke toekomstvisie kan inhoud geven aan die ambitie?

b. Kwaliteit regionaal OV, samenhangend stelsel en organisatie vooral in Randstad (relatie met 1a)

De OESO constateert dat het regionaal OV in de Randstad erg versnipperd is en daardoor niet de kwaliteit biedt die bij een metropool als de Randstad wenselijk is. Voor de Randstad, maar ook voor belangrijke regio's elders in het land is een heldere visie op de (mogelijke) kwaliteit van het regionaal openbaar vervoer nodig. Hoe moet het regionaal OV worden opgebouwd en wat betekent dat voor de (bestuurlijke) organisatie?

3. Adaptatie klimaatverandering

De verandering van het klimaat is voor een deel reeds onomkeerbaar. Dat betekent dat we de infrastructuur en de ruimtelijke inrichting van ons land moeten aanpassen aan hogere rivierafvoeren, hogere zeespiegel, drogere zomers met neerslag- en windpieken en nattere winters. Het Coalitieakkoord stelt dat water een dominant structurend

element is van de inrichting van Nederland en dat het watermanagement in ons land opnieuw wordt gezien in het licht van klimaatverandering. Wat betekent adaptatie aan klimaatverandering voor de planning, gebruik en financiering van droge en natte infrastructuur en de relatie tussen beide soorten infrastructuur in Nederland?

4. Mobiliteit en kwaliteit leefomgeving

De kwaliteit van de leefomgeving krijgt in het Coalitieakkoord veel aandacht. Onder het kopje mobiliteit en infrastructuur stelt men dat zal worden ingezet op het accommoderen van de mobiliteitsbehoeften op een zodanige wijze dat de kwaliteit van de leefomgeving in afnemende mate wordt belast. Over het terugdringen van de CO₂-uitstoot zijn inmiddels zowel in Europa als door het kabinet ambitieuze afspraken gemaakt.

De Raad bereidt nu samen met de VROM-raad en de Energieraad een advies voor over mobiliteit en CO₂. Het is zinvol om een breed advies te maken over de relatie tussen mobiliteit en de diverse milieuaspecten. Daarin kunnen luchtkwaliteit, geluid, ruimtelijke inpassing, externe veiligheid een plek krijgen. Nu er weer meer aandacht komt voor milieu en de kwaliteit van de leefomgeving is een fundamentele beschouwing over hoe mobiliteit en infrastructuur meer duurzaam zijn te verzoenen met allerlei milieu- en hinderaspecten actueel.

Bijlage 3: strategische thema's van het kabinet

1. Schaarste en transitie (BuZa en VROM)

Een aantal mondiale trends (bevolkingsgroei, toename welvaart en consumptie, klimaatverandering, vergrijzing) kan leiden - en leidt in sommige gevallen al - tot toenemende schaarste van grondstoffen, energie, voedsel, biodiversiteit en water. Kan innovatie pas houden met schaarste? Welke transitie-scenario's zijn er? Wat zijn de gevolgen voor zowel ontwikkelde als ontwikkelingslanden, o.a. op het gebied van geopolitiek, ecologie, migratie en energievoorzieningszekerheid? Hoe grijpen de verschuivende krachtsverhoudingen in de wereld in op deze vraagstukken?

2. Dynamiek en zekerheid in een open samenleving (SZW en EZ)

Dynamiek en zekerheid lijken elkaar nodig te hebben. Economische dynamiek met vernieuwing en flexibiliteit is een voorwaarde voor een stevige verzorgingsstaat. En wie zich zeker weet, gaat gemakkelijker risico's aan. Toch worden dynamiek en zekerheid vaak tegenover elkaar geplaatst. Welke toekomstige arrangementen behelzen een optimale combinatie van dynamiek en zekerheid? Hoe kan de overheid 'zekerheden' bieden in een globaliserende wereld en tegelijkertijd blijven werken aan een sterke concurrentiepositie?

3. Nieuwe technologieën (EZ)

Recent zijn rapporten verschenen over de zogenaamde nieuwe technologieën (nano-, bio-, ict- en cognitieve technologieën). Uitgaand van bestaande scenario's voor doorontwikkeling en convergentie, is het tijd voor een bestuurlijk-strategische analyse van de kansen en bedreigingen van de toepassing van deze nieuwe technologieën.

4. Openbaar bestuur van de toekomst: over legitimiteit en vertrouwen (BZK en AZ)

Legitimiteit en vertrouwen zijn pijlers onder het Nederlandse bestuur. Welke ontwikkelingen grijpen in op de legitimiteit van het maatschappelijk middenveld en wat zijn de implicaties voor de overheid? En hoe is het gesteld met de legitimiteit van de overheid zelf, gezien het lage en sterk fluctuerende vertrouwen van burgers in overheid en politiek de afgelopen jaren? Hoe kan dit lage vertrouwen internationaal vergelijkend en in de tijd worden geduid? Wat is gezien dit krachtenveld het handelingsperspectief voor de overheid?

5. Maatschappelijke achterstanden van de toekomst (WWI, SZW, J&G)

Welke scheidslijnen tekenen zich in de huidige Nederlandse samenleving af en wat zijn de verwachtingen voor de middellange termijn? Lopen die nog langs lijnen van allochtoon-autochtoon of worden andere zaken meer bepalend dan ze nu al zijn voor sociale mobiliteit? Wat is in het verlengde hiervan het perspectief op sociale binding en integratie?