



Planbureau voor de Leefomgeving

# OP WEG NAAR TOEKOMSTBESTENDIG HERSTEL

## **PBL-notitie**

**Planbureau voor de Leefomgeving**

**25 mei 2021**

PBL

## **Op weg naar toekomstbestendig herstel**

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving  
Den Haag, 2021

### **Contact**

Hans Mommaas [hans.mommaas@pbl.nl](mailto:hans.mommaas@pbl.nl)

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

# INTRODUCTIE

**Het bijeffect van de coronacrisis op de leefomgeving – waaronder een schonere lucht en minder mobiliteit – is tijdelijk. Deze crisis geeft echter wel kansen om leefomgevingsbeleid mee te nemen in economisch herstelbeleid. Uit het perspectief van de kwaliteit van de leefomgeving vragen de voortgang van het klimaatbeleid, de aanpak van de stikstofcrisis en de bestrijding van het woningtekort het meest dringend aandacht. Aandacht voor deze drie vraagstukken speelt een cruciale rol in de toekomstbestendigheid van het herstelbeleid.**

**Dat stelde Hans Mommaas, directeur van het Planbureau voor de Leefomgeving, in zijn gesprek met informateur Mariëtte Hamer op 25 mei 2021, samen met de directeurs van het Centraal Planbureau en het Sociaal en Cultureel Planbureau. Het gesprek handelde over de vormgeving van een herstel- en transitiebeleid.**

**Tijdens dit gesprek zijn de volgende aandachtspunten naar voren gebracht in verband met de staat van de leefomgeving en het leefomgevingsbeleid.**

# OP WEG NAAR TOEKOMSTBESTENDIG HERSTEL

## Algemeen

1. Op de korte termijn heeft de coronacrisis een positief effect gehad op de leefomgeving: een verminderde druk op natuur en milieu, schonere lucht, een stillere leefomgeving, een meer ontspannen mobiliteit en ruimtegebruik. Maar dit effect is tijdelijk, en mondiaal zijn er tekenen dat het terugveren van de economie ('rebound') ons weer terugbrengt naar eerdere niveaus van milieubelasting. De coronacrisis heeft daarmee niet significant bijgedragen aan het behalen van de gestelde doelen van het klimaat-, natuur- of grondstoffenbeleid.

2. Voorkomen moet worden dat herstelbeleid leidt tot een verminderde aandacht voor de kwaliteit van de leefomgeving, waardoor de doelen van bijvoorbeeld het klimaat- en energiebeleid en het natuurbeleid verder uit beeld raken. Onder de juiste randvoorwaarden, zo geven modelstudies aan, biedt dit herstelbeleid daarentegen kansen om significante veranderingen richting duurzaamheid in gang te zetten en te versnellen, om zo de verloren beleidstijd in te halen.

3. Het is zaak om daarbij de aanpak op de korte termijn steeds te verbinden met de beleidsopgaven op de lange termijn. Dit kan defensief uit principes van 'doe geen kwaad', maar omwille van het doelbereik en het voorkomen van desinvesteringen is een inzet gewenst vanuit de vraag hoe kortetermijnmaatregelen wenselijke langetermijndoelen kunnen faciliteren of dichterbij brengen (herstel- én transitiebeleid).

4. Bij de zoektocht naar een toekomstbestendig herstelbeleid, ingezet uit een perspectief van 'brede welvaart' kan, in navolging van en aansluiting op het beleid van een groot aantal buurlanden en binnen Europese Unie, mede gebruik worden gemaakt van de beschikbare ruimte vanuit het Nationaal Groeifonds of de Europese *Recovery and Resilience Facility* (RRF). Dit geldt in het bijzonder voor (tijdelijke) uitgaven en investeringen gericht op sociaaleconomisch herstel in combinatie met duurzaamheid.

5. Uit het perspectief van de kwaliteit van de leefomgeving vraagt een drietal vraagstukken om prioritaire aandacht, namelijk de voortgang van het klimaatbeleid, de aanpak van de stikstofcrisis en de bestrijding van het woningtekort. Aandacht voor deze drie vraagstukken speelt enerzijds een cruciale rol in de toekomstbestendigheid van herstelbeleid. Anderzijds zijn ze, mits in samenhang vormgegeven (klimaat-stikstof-wonen-mobiliteit-ruimtelijke kwaliteit), ook zelf bronnen van economische dynamiek en vooruitgang.

## Klimaat en energie

6. De voortgang van het klimaatbeleid vraagt voor de langere termijn om een aanscherping van maatregelen richting het wettelijk vastgelegde nationale klimaatdoel van 49 procent minder CO<sub>2</sub>-uitstoot in 2030 ten opzichte van 1990 (met huidig beleid is 43 procent haalbaar), om een beleidsmatig antwoord op binnenkort aangescherpt EU-beleid (met een Europees reductiedoel van 55 procent voor 2030) en om een bezinning op de (beleids)route richting 2050 ('netto-nul emissies').

7. Op korte termijn zijn daarbij voor het klimaatbeleid de volgende maatregelen in beeld:
- een inzet op een versnelde versterking van elektriciteitsnetwerken en een toekomstige infrastructuur voor CO<sub>2</sub>-afvang en -opslag (CCS), groen gas en waterstof;
  - een omschrijving van de contouren voor de Nederlandse uitvraag aan het Europese *Recovery and Resilience Facility* (RRF), zoals op het vlak van infrastructuur, industriebeleid, gebouwde omgeving, landbouwhervorming; een inzet op het 'no-regret'-deel van de voorstellen uit het rapport van de Commissie-Van Geest, als voorzet op de aanscherping van het Europese klimaatbeleid, met bijvoorbeeld een inzet op energiebesparing, de versnelde aanleg van warmtenetten en de landbouwhervorming.

## Stikstof, landbouw en natuur

8. De aanpak van de 'stikstofcrisis' vraagt voor de langere termijn om vervolgmaatregelen richting de wettelijk verankerde stikstofreductie- en natuurverbeteringsdoelen voor 2025, 2030 en 2035. Dit deels ook in verband met binnenkort aangescherpt EU-beleid (de 2030 biodiversiteitsdoelen) en vooruitlopend op een bezinning op de route voor het natuur- en landbouwbeleid richting 2050.

9. Op korte termijn zijn daarbij – ook om de vergunningverlening voor economische ontwikkeling juridisch houdbaar te maken – binnen het stikstof- en natuurbeleid de volgende maatregelen in beeld:

- een kosteneffectieve inzet op stikstofbronmaatregelen en uitkoopregelingen door deze gebiedsgericht in te zetten op/nabij de zwaarst overbelaste Natura 2000-gebieden;
- een versterkte inzet op natuurmaatregelen (ontsnippering, beheer en herstel, vernatting en versteviging) op basis van ecologisch onderbouwde gebiedsplannen en gebiedsgerichte maatregelen, en afgestemd op bredere ruimtelijke doelen (klimaat, landbouw, verstedelijking);
- een inzet op de ontwikkeling van een afrekenbare stoffenbalans in combinatie met een jaarlijks krimpend gebiedsspecifiek uitstootplafond voor zowel stikstof als broeikasgassen, rekening houdend met juridische aspecten en uitvoeringskosten, evenals aspecten en kosten van handhaving.

## Wonen, mobiliteit en verstedelijking

10. Nederland heeft een tekort aan woningen (momenteel ingeschat op een tekort van ruim 300.000) dat ook in de komende jaren niet zonder meer kan worden ingelopen. Het terugvallen van de bouw kan het tekort doen oplopen en moet om die reden worden voorkomen. Tegelijkertijd moet worden voorkomen dat stimuleringsmaatregelen averechts werken doordat ze in contexten van schaarste leiden tot prijsopdrijving. Bovendien is het zaak om de woningbouwopgave te verbinden met een toekomstbestendige ruimtelijke ontwikkeling van stad én land, waarbij enerzijds het bodem- en watersysteem meer leidend is en waarin anderzijds wordt gekozen voor een samenhangende verstedelijking (combinaties van wonen-werken-mobiliteit-natuur).

11. Omwille van het faciliteren en versnellen van de toegankelijkheid van de woningmarkt en een verantwoorde woningbouwproductie komen op korte termijn de volgende maatregelen in het vizier:

- gebiedsspecifiek investeren in publieke voorzieningen die ten goede komen aan een volgende fase van duurzame verstedelijking (gebiedsspecifieke combinaties van

- verdichting/opschaling), zoals in de sfeer van het openbaar vervoer, de fietsinfrastructuur, warmtenetten, de groene en openbare ruimte;
- b. de inzet van de verhuurdersheffing voor sociale taken als een versnelde verduurzaming, betere betaalbaarheid of aanvullende bouw van sociale huurwoningen;
  - c. een versterking van het ambtelijke plan- en ontwikkelvermogen van gemeenten, omwille van een versnelde 'verharding'/waarborging van de aanwezige plancapaciteit.

## Ten slotte

De opsomming van mogelijke maatregelen maakt duidelijk dat er tal van dwarsverbanden bestaan tussen het klimaat-, stikstof- en woningbouwbeleid. Daarom verdient het aanbeveling om bij de totstandkoming van herstel- en transitiebeleid naast de samenhang tussen de korte en de lange termijn, ook de samenhang tussen de uiteenlopende maatregelenpakketten en het bijbehorende doelbereik in het oog te houden. Het ligt daarom voor de hand investeringsbudgetten prioritair te bestemmen voor projecten die de verschillende leefomgevingsopgaven in samenhang adresseren dan wel de regio uit te nodigen daartoe voorstellen te doen.

Daarbij is het zinvol om bij de vormgeving van maatregelen niet alleen te focussen op financieel-economische impulsen (met inbegrip van fiscaal beleid), maar ook op het onderling ont-schotten van beleidsinstrumenten (woningbouw en mobiliteit; stikstof, natuur en klimaat; 'sectoraal-integraal/centraal-decentraal') en op de aansluiting met bredere sociaal-economische vraagstukken (regionale ongelijkheid, functioneren arbeidsmarkt, maatschappelijk draagvlak, uit een perspectief van brede welvaart).

De benoeming van bovenstaande onderdelen voor de vormgeving van een herstel- en transitiebeleid op de korte termijn loopt vooruit op een meeromvattende transitieagenda in verband met de leefomgeving. Die agenda vraagt niet alleen op de verschillende onderdelen van het klimaat-, energie-, stikstof-, natuur- en het woningbouwbeleid om een meeromvattende aanpak en besluitvorming, maar ook op het vlak van het waterbeleid (klimaatadaptatie en waterkwaliteit), het grondstoffenbeleid (circulaire economie) en het ruimtelijke beleid (NOVI en omgevingsbeleid). Ook hierbij moet voorkomen worden dat beleid op de korte termijn besluitvorming later in de weg staat.

Het PBL gaat hierover graag het vervolggesprek aan, bijvoorbeeld in verband met een nader vorm te geven Regeerakkoord.

Den Haag, 25 mei 2021  
Planbureau voor de Leefomgeving

## REFERENTIES

- Aandachtspunten voor een herstelbeleid (2020), Briefadvies Covid-19 Overleg Planbureaus. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Bestemming Parijs, Wegwijzer voor klimaatkeuzes 2030, 2050. Eindrapportage studiegroep Invulling klimaatopgave Green Deal. Januari 2021.
- PBL (2020), Balans van de Leefomgeving. Burger in zicht, overheid aan zet. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2020), Analyse Leefomgevingseffecten Verkiezingsprogramma's 2021-2025. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2021), Wonen na de verkiezingen. Het woningtekort wordt in de regio opgelost. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Verwest F., J. Notenboom & O.-J. van Gerwen (2020), Van coronacrisis naar duurzaam herstel. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.