



RIVM-rapport nr. 711931009

## Milieu- en natuureffecten Nota Ruimte

Mei 2004

Milieu- en Natuurplanbureau - RIVM, Bilthoven  
in samenwerking met Wageningen Universiteit en Researchcentrum

Dit onderzoek werd verricht op verzoek van het ministerie van VROM, DG Ruimte

## Colofon

Projectgroep Milieu- en natuureffecten Nota Ruimte:

Rienk Kuiper (projectleider)

Robert van den Brink

Leon Crommentuijn

Joep Dirx

Hans Farjon

Ron Franken

Frits Kragt

Wim Lammers

Raymond de Niet

Ton de Nijs

Coen Schilderman

Annemarie van Wezel

Aan dit rapport werkten verder mee:

Marian Abels

Anne-Claire Alta

Ton Dassen

Frank van Gaalen

Karst Geurs

Piet Lagas

Rens de Man

Meer informatie:

[enr@rivm.nl](mailto:enr@rivm.nl)

[Rienk.Kuiper@rivm.nl](mailto:Rienk.Kuiper@rivm.nl); T 030 - 274 20 72

[R.de.Niet@rivm.nl](mailto:R.de.Niet@rivm.nl); T 030 - 274 30 86

Dit Hoofdrapport en de Beleidssamenvatting zijn te downloaden op:

[www.rivm.nl/enr](http://www.rivm.nl/enr)

## Voorwoord

Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) Directoraat-Generaal Ruimte (DGR) heeft aan de vier planbureaus (Centraal Planbureau, Sociaal en Cultureel Planbureau, Ruimtelijk Planbureau en Milieu- en Natuurplanbureau) verzocht om een ex-ante-evaluatie te verrichten van de Nota Ruimte. Deze evaluatie zou moeten aangeven in hoeverre het in de nota geschetste beleid bijdraagt aan de realisering van de doelen die de nota stelt. De vier planbureaus hebben al eerder gezamenlijk de concept-versie van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening geëvalueerd (CPB et al. 2001).

De evaluatie van het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) richt zich – conform de taakstelling van het MNP – op de effecten op milieu, natuur, landschap en water; meer in het algemeen de ‘groene ruimte’. Het MNP heeft de Nota Ruimte geëvalueerd in samenhang met – voor zover (in concept) beschikbaar – de Uitvoeringsagenda Nota Ruimte, de Agenda Vitaal Platteland met Meerjarenprogramma, de Nota Mobiliteit en het Actieplan Bedrijventerreinen. Gezien de decentralisatie die de Nota Ruimte voorstaat, bestaat grote onzekerheid over de precieze resultaten van het ruimtelijk beleid. Veel hangt af van de invulling die provincies en gemeenten aan de Nota Ruimte zullen geven. Het MNP heeft er daarom voor gekozen het accent in deze evaluatie te leggen op de feitelijke achtergronden van de thema’s die relevant zijn voor het nationale ruimtelijke beleid. Slechts in beperkte mate wordt aandacht geschonken aan doorrekening van nieuw beleid en vergelijking met een nul situatie.

Per paragraaf wordt eerst een opsomming gegeven van de belangrijkste conclusies van de evaluatie van dat deel, vervolgens komt een van de ontwikkelingen op het desbetreffende onderwerp aan bod, daarna het voorgestelde beleid in de Nota Ruimte en ten slotte de evaluatie van het voorgestelde beleid.

De Nota Ruimte geeft aan dat rijk het Ruimtelijk Planbureau en het Milieu- en Natuurplanbureau zal verzoeken om elke twee jaar te rapporteren over de daadwerkelijke en verwachte ruimtelijke ontwikkelingen. Het MNP geeft graag gehoor aan dit verzoek.



Prof. Ir. N.D. van Egmond  
*Directeur Milieu- en Natuurplanbureau*



# Inhoud

<b>1</b>	<b>Samenvatting</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Netwerken en steden</b>	<b>15</b>
2.1	Lagenbenadering en woningbouwlocaties	15
2.2	Verstedelijking en woningbouw	21
2.3	Groen in en om de stad	26
2.4	Bedrijventerreinen	31
2.5	Greenports	33
2.6	Infrastructuur en verstedelijking	34
2.7	Stedelijk milieu en externe veiligheid	39
2.8	Ruimtebeslag Schiphol	42
<b>3</b>	<b>Water en groene ruimte</b>	<b>51</b>
3.1	Ruimtelijke ordening op waterbasis	51
3.2	Ruimte voor de grote rivieren en wateren	58
3.3	Landschapsbehoud en -ontwikkeling	65
3.4	Ontwikkeling, bescherming en beheer van natuur	70
3.5	Ruimte voor grondgebonden landbouw	76
<b>4</b>	<b>Sturing en instrumenten</b>	<b>81</b>
4.1	Doelstelling en sturingsfilosofie Nota Ruimte	81
4.2	Wet op de Ruimtelijke Ordening	86
4.3	Grondbeleid	88
<b>5</b>	<b>Literatuur</b>	<b>91</b>



# 1 Samenvatting

## Belangrijkste conclusies

De Nota Ruimte beoogt de verstedelijking te bundelen rondom de grotere steden. Hierdoor kunnen de gewenste stedelijke en groene woonmilieus ontstaan, terwijl tegelijkertijd de aantasting van natuur en landschap beperkt blijft en voorzieningen bereikbaar blijven. De nota biedt echter geen garanties om ervoor te zorgen dat provincies en gemeenten milieu en natuur goed in hun ruimtelijk beleid laten doorwerken. Dit blijkt uit de evaluatie van de Nota Ruimte, die het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP-RIVM) heeft verricht op verzoek van het ministerie van VROM.

De evaluatie op milieu- en natuuraspecten laat zien dat aan de rand van de grote steden tot 2030 voldoende ruimte is voor woningbouw. Een groot deel van de vraag naar woningen richt zich op stedelijke woonmilieus. Een beperkter deel van de woningvraag richt zich op groene woonmilieus met een goede bereikbaarheid van voorzieningen. Daarin kan goed worden voorzien door te bouwen in de vorm van groen wonen aan de stadsrand.

In de Randstad blijkt woningbouw in het Groene Hart de meeste aantasting van milieu, natuur, landschap en water op te leveren. Locaties aan en op de buitenflank van de Randstadring (zoals Almere en de Bollenstad) laten de minste aantasting zien. De Nota Ruimte kiest echter voor verstedelijking die ook het Groene Hart niet ongemoeid laat, zoals Rijnenburg bij Utrecht en de zone Leiden-Alphen.

Het voorstel om minder woningen bij Schiphol te bouwen zorgt ervoor dat het beleid op de grond (woningbouw) beter gaat aansluiten bij dat voor de lucht (uitbreiding vliegverkeer). Maar de Nota Ruimte laat bestaande nieuwbouwplannen voor woningbouw hierbij ongemoeid. Daarmee accepteert men hier een permanent hoog niveau van geluidhinder, dat fors uitstijgt boven wat bij weg- en spoorverkeer en industrie is toegestaan. Ook hanteert de Nota Ruimte een verouderde geluidsnorm.

De uitwerking van het ruimtelijk beleid is door de voorgenomen decentralisatie, meer dan tot dusverre, een zaak van provincies en gemeenten geworden. De nota biedt geen garanties om ervoor te zorgen dat provincies en

gemeenten milieu, natuur, landschap en water goed in hun ruimtelijk beleid laten doorwerken. Zo veronderstelt het Rijk bijvoorbeeld dat provincies en gemeenten bij stadsuitbreiding een leefomgeving met voldoende ruimtelijke kwaliteit en groen tot stand zullen brengen. Maar de Nota Ruimte stelt geen instrumenten beschikbaar om de waardestijging van de grond die ontstaat door bebouwing in te zetten voor investeringen in groen in en om de stad. Europese regels verplichten Nederland natuurgebieden te beschermen. De Nota Ruimte bevat geen harde randvoorwaarden om gemeenten ertoe te bewegen om natuur goed via bestemmingsplannen te beschermen.

De reservering van ruimte voor water stagneert, maar de Nota Ruimte trekt dit proces niet vlot.

Naast de decentralisatie verliest het ruimtelijke beleid van het rijk ook aan kracht doordat belangrijke investeringsbeslissingen die het kabinet nog moet nemen, in andere kaders dan de Nota Ruimte zullen plaatsvinden.

## Netwerken en steden

### Er is voldoende ruimte voor woningbouw in bundelingsgebieden en bestemmingsplannen

De Nota Ruimte geeft binnen de nationale stedelijke netwerken bundelingsgebieden aan. De verhouding van wonen en werken binnen en buiten de bundelingsgebieden moet tenminste gelijk blijven. Hierdoor blijven woningbouw, de aanleg van bedrijventerreinen en de toename van arbeidsplaatsen in de stedelijke netwerken gewaarborgd. Analyse van het MNP laat zien dat de bundelingsgebieden tot 2030 voldoende ruimte bieden voor woningbouw.

Ook de huidige streek- en bestemmingsplannen bevatten in ieder geval voor de komende twee jaar voldoende ruimte voor woningbouw. Hoewel er een achterstand is in woningbouw, is deze niet te wijten aan onvoldoende bestemmingsplancapaciteit. Meer locaties aanwijzen leidt dan ook niet per se tot hogere woningbouwproductie. Dat kan zelfs contraproductief zijn. Projectontwikkelaars nemen een nieuwbouwlocatie pas in aanbouw als een minimumhoeveelheid woningen is verkocht. Met meer

concurrentie tussen locaties duurt het langer totdat die hoeveelheid is bereikt.

**Behoeftte aan stedelijke woonmilieus veel groter dan het aanbod. Beperkte behoefte aan nieuwbouw in het groen kan aan de stadsrand worden opgevangen. Groen om de bestaande stad blijft grote tekorten houden**

Een groot deel van de vraag naar woningen richt zich op centrum- en groenstedelijke gebieden (39 procent). Deze gebieden maken echter slechts 21 procent uit van de huidige woningvoorraad.

Een beperkt deel van de woningvraag richt zich op landelijk wonen in combinatie met een goede bereikbaarheid van voorzieningen. Door te bouwen aan de stadsrand kan in deze behoefte worden voorzien. Slechts een fractie van het aantal verhuiscandidate wensers wenst een vrijstaande woning op een ruime kavel buiten directe nabijheid van voorzieningen en kan zich dat ook financieel veroorloven.

Zelfs een optimale uitvoering van de voorgestelde taakstelling grootschalig groen om steden zal de huidige tekorten aan recreatiemogelijkheden in de G-30-steden nauwelijks terugdringen, namelijk van 276.000 recreatieplaatsen in 1995 tot 200.000 in 2020. Als deze taakstelling niet wordt gerealiseerd, verdubbelt het tekort zelfs tot bijna tot 400.000 recreatieplaatsen.

De in de Nota Ruimte opgenomen streefwaarde van 75 m<sup>2</sup> groen per nieuwe woning binnen 500 m van de woning kan ertoe leiden dat de groenopgave op nieuwe bouwlocaties wordt onderschat. Deze norm is bedoeld voor wijkgroen en niet voor bovenwijkse groenvoorzieningen. Een streefwaarde van 400 m<sup>2</sup> per nieuwe woning binnen 5 kilometer van de woning geeft een betere indicatie; dat komt neer op één hectare groen per hectare stadsuitleg. De afgelopen jaren is de uitvoering van groenprojecten rond steden gestagneerd. De belangrijkste instrumenten om de uitvoering te verbeteren zijn bovenplanse verevening, provinciale onteigeningsbevoegdheid voor groene functies en het voorkeursrecht voor provincies. Het kabinet zal pas dit najaar een besluit nemen over het grondbeleid.

**Bouwen in de buitenring van de Randstad tast bodem, water, natuur en landschap het minst aan**

Het MNP heeft onderzocht in hoeverre de woningbouwlocaties uit de Kengetallen Kosten Baten Analyse (KKBA) Deltametropool bodem, water, natuur en landschap aantasten. Locaties in het Groene Hart en verspreide verstedelijking blijken de groene en blauwe waarden in de Randstad het meest aantasten. Locaties aan en op de buitenflank van de Randstadring (zoals een groot Almere en de

Bollenstad) tasten deze het minst aan. Overigens tast bouwen in de 'Zandstad' groene en blauwe waarden minder aan dan bouwen in laag-Nederland. Ook vanuit veiligheidsoptiek (hoog water) heeft dit de voorkeur boven bouwen in de Randstad.

**Nota Ruimte leidt tot verdichting stedelijke netwerken**

Het MNP heeft een ruimtelijk beeld gemaakt van het beleid van de Nota Ruimte. Dit is een modelmatige projectie van een één-op-éénuitvoering van de nota en van extrapolatie van ruimtelijke trends van de afgelopen jaren. Daarbij wordt uitgegaan van bestaande plannen tot 2010 en van het HRT-scenario voor de periode tot 2030. Het ruimtelijk beleid van andere overheden is hierin niet expliciet meegenomen, maar werkt als gevolg van de trendextrapolatie wel door.

Dit ruimtelijk beeld laat aan de ene kant zien dat de stedelijke netwerken zich verdichten, en aan de andere kant dat enkele nieuwe verstedelijkingsconcentraties ontstaan en verspreide bebouwing toeneemt.

**Bereikbaarheid voorzieningen en werkgelegenheid binnen Randstad beter dan daarbuiten**

Voor inwoners in en rondom de grote steden van de Randstad is de bereikbaarheid van werk en van voorzieningen per auto en openbaar vervoer aanmerkelijk beter dan voor inwoners daarbuiten, ondanks de files. Vanwege de bereikbaarheid en de beperking van de externe effecten van (auto)mobiliteit, is woningbouw in en om de grote steden te verkiezen boven daar bouwen waar de infrastructuur op dit moment nog capaciteit heeft.

De inhoudelijke afstemming op rijksniveau tussen de Nota Mobiliteit en de Nota Ruimte is niet voldoende duidelijk. De Nota Ruimte bepleit bundeling van (mobiliteit op) hoofdinfrastructuur. De Nota Mobiliteit sluit daarentegen uitbreiding van het onderliggende wegennet niet uit in die gevallen waarin dat kosteneffectiever blijkt te zijn. Prijsbeleid (heffing per kilometer die hoger is naarmate er meer congestie is) kan de congestie op het hoofdwegennet in 2020 sterk verminderen. Eerst prijsmaatregelen invoeren en pas daarna, waar nodig, infrastructuur uitbreiden, resulteert in lagere uitgaven aan infrastructuur dan eerst infrastructuur uitbreiden en pas daarna prijsbeleid invoeren.

De Nota Ruimte geeft aan dat aanleg van de Zuiderzeelijn wenselijk is. De Zuiderzeelijn heeft per saldo geen positieve economische effecten op de Nederlandse economie. Verder blijkt dat alle onderzochte varianten maatschappelijk gezien onrendabel zijn, met name de varianten met een magneetzweefbaan.



## **Harmonisatie van het beleid voor geluidhinder van Schiphol in de lucht en op de grond**

De Nota Ruimte geeft aan dat Schiphol zich tot 2030 op de huidige locatie verder moet kunnen ontwikkelen. De voorgestelde uitbreiding van de woningbouwbeperkingen rondom Schiphol tot de 20-Ke-contour zorgt ervoor dat het beleid op de grond (woningbouw) beter gaat aansluiten bij dat voor de lucht (uitbreiding vliegverkeer).

Tussen 1990 en 2000 zijn er binnen de 20-Ke-contour al tussen de 12.000 en 17.000 woningen gebouwd.

Verschillende nieuwe woningbouwlocaties vallen binnen de 20-Ke-contour; deze vallen buiten het bouwverbod. Het Rijk accepteert hier een permanent hoge geluidsbelasting, die fors uitstijgt boven wat bij weg- en spoorverkeer en industrie is toegestaan.

Uit een onderzoek uit 1996 blijkt dat in een gebied met een straal van 25 kilometer rondom Schiphol meer dan 95 procent van de ernstig geluidgehinderden buiten de 35-Ke-zone woont en circa twee derde buiten de 20-Ke-zone. Van de 1,5 miljoen mensen die toen woonachtig waren in dit gebied, zijn naar schatting tussen de 265.000 en 465.000 ernstig geluidgehinderd door het vliegverkeer. De Ke-zones zijn op termijn niet doelmatig om geluidhinder te voorkomen, aangezien geluid met een sterkte onder 65 dB niet wordt meegenomen (zogenoemde '65 dB-afkap'). Zones op basis van de Europese geluidmaat, de Lden, bieden wel stabiele beschermingsniveaus voor de blootstelling aan de geluidbelasting door het vliegverkeer. Voor geluid van weg- en railverkeer geldt bij nieuwbouw een voorkeursgrenswaarde van 48 dB(A) Lden. Onder bepaalde voorwaarden zijn er mogelijkheden voor onthefing tot hogere waarden. Uit onderzoek blijkt dat de ervaren hinder van vliegtuiggeluid duidelijk groter is dan van weg- en railverkeersgeluid. Als zou worden uitgegaan van gelijke niveaus van gewone hinder (in plaats van ernstige hinder) of wanneer Nederlandse dosis-responsrelaties zouden worden toegepast, dan zou dit in beide gevallen resulteren in duidelijk nog lagere voorkeurs- en ontheffingsgrenswaarden voor luchtvaartgeluid en daarmee scherpere randvoorwaarden voor het vliegverkeer.

## **Water en groene ruimte**

### **Ruimtelijke ordening op waterbasis stagneert**

Water is volgens de Nota Ruimte een van de structurerende principes in de ruimtelijke ordening. De Nota Ruimte wil met de 'watertoets' de bestaande ruimte voor water handhaven. Tot nu toe blijkt de watertoets evenwel nog geen rol te spelen bij de locatiekeuze voor verstedelijking.

De nota biedt daarmee geen borging om te bereiken dat water in de toekomst de ruimte mede gaat ordenen, en te voorkomen dat de ruimte voor water verder afneemt. De gezamenlijke overheden hebben in het Bestuursakkoord Water en Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw afgesproken dat provincies en waterschappen in deelstroomgebiedsvisies aangeven waar extra ruimte voor water nodig is. Voor wateroverlast is dit in de meeste visies goed uitgewerkt. De ruimteclaim in de deelstroomgebiedsvisies is aanzienlijk (600.000 hectare, vooral via functiecombinaties, waarvan 300.000 ha voor de aanpak van wateroverlast). De implementatie van de deelstroomgebiedsvisies stagneert echter. Dat komt doordat maatregelen en locaties onvoldoende specifiek zijn, financiering onvoldoende is en schadevergoedingsinstrumenten ontbreken.

De wijze waarop de bodemdaling in de veenweidegebieden aangepakt zal worden, wordt aan de andere overheden overgelaten, en is in de Nota Ruimte nog niet uitgewerkt. Dat geldt ook voor de aanpak van het watertekort, de waterkwaliteit en de verbetering van de inrichting van het watersysteem (de laatste twee vanuit de EU-Kaderrichtlijn Water en de Vogel- en Habitatrichtlijnen). De aanpak van deze problemen kan echter wel grote effecten hebben op het ruimtegebruik. De zoetwateraanvoer naar West-Nederland is voor een aanzienlijk deel nodig om een overmaat aan nutriënten en zout door te spoelen. Door het waterpeil in diepe droogmakerijen te verhogen en het nutriëntenoverschot in het gehele gebied te verminderen, kan het watertekort verminderd worden. De Nota Ruimte stelt geen beleid voor om de integrale aanpak van deze samenhangende problematiek te bevorderen.

### **Aanpak via blauwe knooppunten past in sturingsfilosofie Nota Ruimte**

De rijksoverheid is (inter)nationale verplichtingen aangaan om de natuur te beschermen en de waterkwaliteit te verbeteren. De Nota Ruimte stelt een aanpak via de zogeheten 'blauwe knopen'-benadering voor. Blauwe knooppunten zijn de uitwisselingspunten van hoofd- en regionale watersystemen. Een dergelijke aanpak is geschikt om rijksverantwoordelijkheid te nemen, zonder in detailvoorwaarden aan de andere overheden te vervallen. De Nota Ruimte stelt terecht dat 'alle relevante sectoren – landbouw, natuur, verstedelijking, infrastructuur – betrokken moeten worden' bij het formuleren van doelstellingen voor blauwe knooppunten. Het gaat immers niet alleen om waterafspraken, maar om maatregelen met grote ruimtelijke consequenties.

### **Toekomstige ruimte voor de rivier nog niet gereserveerd**

De veiligheidsnormen tegen hoog water dateren van 1960. Sindsdien zijn inwonertal, bebouwing en geïnvesteerd vermogen sterk toegenomen. De mogelijke schade bij een eventuele overstroming zal daardoor ook aanzienlijk groter zijn. Bovendien zal klimaatverandering leiden tot een grotere kans op overstromingen.

In 2006 wordt een besluit genomen over de definitieve begrenzing van dijkverleggingen, groene rivieren en retentiegebieden (in de PKB Rivieren), evenals over de noodoverloopgebieden. De Nota Ruimte bevat geen harde planologische reservering van deze ruimte. De nota gaat niet in op de mogelijke concurrentie om ruimte voor waterberging in de Deltawateren vanuit de Rijn en Maas enerzijds en vanuit de Schelde anderzijds. Het lijkt gewenst dat de Nota Ruimte alle opties voor retentiegebieden in het Benedenrivierengebied (dus inclusief de Hoekse Waard) ruimtelijk reserveert, totdat een besluit is gevallen over verdere verdieping van de Westerschelde en duidelijk is geworden dat de Rijn en Maas gebruik kunnen maken van berging in de Delta. De Nota Ruimte gaat niet in op de ruimtelijke aspecten van de waterkwaliteitsproblematiek in de Deltawateren.

### **Nationale Landschappen goed gekozen. Groot deel kwaliteiten Nationale landschappen vragen behoud in plaats van ontwikkeling**

De Nota Ruimte beoogt landschappelijke waarden te borgen en te versterken, en richt zich daarbij op de (inter)nationaal meest waardevolle gebieden: de Nationale Landschappen. De selectie van Nationale Landschappen is over het algemeen goed en op basis van inhoudelijke criteria beargumenteerd. Op enkele plaatsen wordt de huidige grens van het Groene Hart aangepast om woningbouw mogelijk te maken.

De invulling van de ontwikkelingsplanologie in Nationale Landschappen is opgehangen aan kernkwaliteiten. De Nota geeft hiervoor echter geen streefwaarden en termijnen aan en koppelt het 'ja, mits'-regime voor de Nationale Landschappen niet voldoende duidelijk aan deze kernkwaliteiten. Twee derde van de genoemde kernkwaliteiten is niet gebaat bij ontwikkeling, maar vraagt behoud van openheid. Tot dusverre heeft de ruimtelijke ordening de verscheidenheid tussen stad en land redelijk in stand gehouden, hoewel de kleine kernen en dorpen sneller groeiden dan de steden. Desondanks is in de beoogde Nationale Landschappen tussen 1990 en 2000 ruim 8.000 hectare (3,5 procent) zeer open landschap verdwenen. Daarbuiten verdween 23.000 hectare zeer open gebied.

### **Bescherming natuur in bestemmingsplannen niet geborgd. De EU stelt het Rijk verantwoordelijk, ook al decentraliseert Nederland het soortenbeleid**

De Nota Ruimte bevat nog geen goede randvoorwaarden aan gemeenten om de EHS in bestemmingsplannen goed te kunnen laten beschermen ('toelatingsplanologie'). Aantasting van bestaande natuurgebieden is weliswaar beperkt gebleven, maar niet geheel voorkomen. Dit komt onder andere doordat nog bouwruimte is opgenomen in verouderde bestemmingsplannen. Uit een steekproef in Gelderland blijkt dat nog weinig nieuwe natuur in bestemmingsplannen bescherming geniet. De dreiging van planschade én de noodzaak om nieuwe bestemmingen binnen tien jaar te realiseren maken het voor gemeenten weinig aantrekkelijk om – vooruitlopend op daadwerkelijke realisatie van nieuwe natuur – gebieden al als natuur te bestemmen.

Bescherming van leefgebieden van beschermde soorten buiten beschermde natuurgebieden is gedecentraliseerd, maar als de verplichtingen niet worden nagekomen, zal de EU hier wel het Rijk op aanspreken (Vogel- en Habitatrichtlijn). De Nota Ruimte komt niet met een oplossing voor het probleem dat bouwprojecten moeten worden stilgelegd doordat buiten beschermde gebieden losse individuen van beschermde soorten voorkomen. Een meer werkbare benadering kan liggen in de bescherming van populaties en samenhangende netwerken van hun leefgebieden. Dit kan de EU kan motiveren om coulanter te zijn voor Nederland bij ruimtelijke ontwikkelingen in gebieden elders waar losse individuen van beschermde soorten worden bedreigd.

### **Ontwikkelingsplanologie functioneert slechts bij de schaarste van toelatingsplanologie**

'Ontwikkelingsplanologie' vormt een belangrijk speerpunt in de Nota Ruimte. Maar ontwikkelingsplanologie kan slechts functioneren bij de schaarste die toelatingsplanologie schept. Als ontwikkelingen te veel worden vrij gelaten, ontbreekt de druk op de markt om in ruil voor 'rode' ontwikkelingen bijvoorbeeld 'groene' investeringen te plegen en 'free rider'-gedrag te voorkomen. De Nota besteedt geen aandacht aan de rol van andere actoren dan de mede-overheden.

De Nota Ruimte werkt de ontwikkelingsplanologie niet uit, met uitzondering van de saldobenadering voor de ecologische hoofdstructuur. Deze benadering maakt bebouwing in de EHS mogelijk, mits het plan beoogt de kwaliteit en/of kwantiteit van de EHS per saldo te verbeteren. Het verschil met reguliere compensatie volgens het 'nee tenzij'-regime is dat de saldobenadering geen afweging van 'zwaarwegend openbaar belang' vereist en geen kwaliteits-

borging kent. Het risico bestaat dat natuur van hoge waarde wordt vervangen door snel te realiseren natuur met een lagere waarde. Vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de EHS heeft het Rijk dan ook een belangrijke rol om te toetsen of daadwerkelijk natuurwinst optreedt. Het is van belang de saldoregeling voor de EHS van een stappenplan te voorzien en in een breed geografisch perspectief te plaatsen.

#### **Aanwijzing provinciale beïnvloedingsgebieden natuur kan overheidsinvesteringen richten**

De Nota Ruimte verzoekt de provincies om zorg te dragen voor goede milieu- en waterrandvoorwaarden van natuurgebieden. Dit verzoek past binnen de gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk en provincie. Door beïnvloedingsgebieden op de kaart te zetten, kunnen de provincies aangeven welke randvoorwaarden voor natuur en landbouw gelden voor milieu, water en landschap. De beïnvloedingsgebieden kunnen zo gekozen worden dat grotere ruimtelijke eenheden ontstaan als ommanteling van EHS- en VHR-gebieden. Dit biedt duidelijkheid voor zowel landbouw als natuur en maakt het mogelijk de beperkte overheidsinvesteringen te richten op die gebieden waar doelrealisering binnen redelijke termijn mogelijk is.

#### **Ruimte voor landbouw**

De Bollenstreek is een beoogde 'greenport' voor de bollenteelt. In greenports moet vanwege de internationale betekenis de tuinbouwfuncties worden behouden en versterkt. De keuze voor de Bollenstreek ligt niet voor de hand. Anders dan de naam doet vermoeden, bevindt zich namelijk slechts tien procent van het landelijke bollenareaal in dit gebied.

In discussies over de juiste verhouding tussen verwerving en particulier en agrarisch beheer van natuurgebieden en gebieden voor water, moet rekening gehouden worden met regionale verschillen tussen vraag naar en aanbod van groene en blauwe diensten. Waar vraag naar en aanbod van groene diensten niet goed op elkaar aansluiten, moet gekozen worden voor grondverwerving of voor blijvende landbouw zonder natuurdoelstellingen. De Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland werken het begrip 'groene diensten' echter niet verder uit.

## Sturing

### **Rijksverantwoordelijkheden water en natuur nog niet geborgd**

De Nota Ruimte geeft over het algemeen helder aan welke verantwoordelijkheden het Rijk op zich neemt, conform de drieslag van de Wetenschappelijke Raad voor de Regering (WRR): 'Rijk stuurt, Rijk stelt kaders, Rijk faciliteert'. De Nota Ruimte komt tot een selectie van rijksprioriteiten, ruimtelijk vertaald in een Ruimtelijke Hoofdstructuur. Het Rijk heeft hier een resultaatverantwoordelijkheid.

De Verantwoordingstoets Nota Ruimte van VROM laat zien dat infrastructuur, rode functies, water en groene functies uiteenlopen in hardheid van beleid (rijksbetrokkenheid, financiële onderbouwing), ook wanneer het gaat om thema's die als een rijksverantwoordelijkheid zijn gedefinieerd. De uitvoeringsverantwoordelijkheid voor natuur en landschap ligt bij de provincies en gemeenten. De uiteindelijke bestuurskracht voor natuur en landschap is daardoor kleiner dan voor infrastructuur en verstedelijking. Dit vormt een risico voor de realisering van deze rijksdoelstellingen. Het is in dit verband opmerkelijk dat de gezamenlijke provincies in hun Ruimtelijk Strategische Agenda (IPO 2004) de uitvoering van de Ecologische Hoofdstructuur niet benoemen als prioritair project.

De nota maakt overigens nog niet duidelijk op welk moment en op welk schaalniveau de afweging tussen natuur en landschap en andere belangen moet plaatsvinden. Een belangrijk aspect hierbij is dat de perceptie van 'groot openbaar belang', 'beschikbare alternatieven' en 'een passende beoordeling van de gevolgen' schaalafhankelijk is. Daarmee dreigt de Nota Ruimte belangrijke keuzen tussen economische en ecologische waarden af te wettelen naar lagere schaalniveaus. De nota kan deze onduidelijkheid wegnemen door noodzakelijke en heldere uitspraken te doen over de relatie tussen resultaat- en uitvoeringsverantwoordelijkheid.

Het belangrijke begrip 'basiskwaliteit' is als randvoorwaarde onvoldoende gespecificeerd voor de rijkstoetsing van het provinciale beleid.

Daarnaast is een effectieve decentralisatie van ruimtelijk beleid erbij gebaat dat het Rijk aan de andere overheden ook de instrumenten beschikbaar stelt om dit beleid te realiseren, bijvoorbeeld voor het grondbeleid (verevening). Nieuwe planologische ruimte voor wonen en werken toekennen in bestemmingsplannen houdt altijd het risico in op vermindering van ruimtelijke flexibiliteit. De overheid kan eenmaal gegeven bouwbestemming vaak slechts met schadevergoeding afkopen, mochten zich nieuwe inzichten

voordoen. Het risico van 'pijplijnplannen' blijft beperkt als er garanties zijn dat de toegekende ruimte op afzienbare termijn wordt benut.

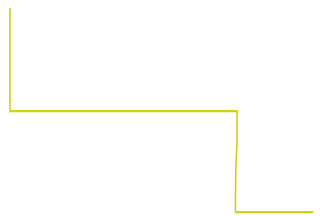
De Nota Ruimte anticipeert nog onvoldoende op de herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO). Regelmatig spreekt de nota over doorwerking van beleid in streekplannen, terwijl deze planfiguur binnenkort (na inwerkingtreding van de nieuwe WRO, waarschijnlijk in 2006) komt te vervallen. In de Nota Ruimte ontbreekt een visie voor de rijksinzet van de instrumenten die de nieuwe WRO biedt, zoals rijksbestemmingsplannen en voorschriften aan provincies en gemeenten via Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB).

#### **Weinig garanties voor samenhangend rijksbeleid in Uitvoeringsagenda Nota Ruimte**

In de Nota Ruimte zijn de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en de ruimtelijke aspecten uit het Structuur-

schema Groene Ruimte geïntegreerd. Dit leidt ertoe dat de 'stapeling' van beleid vermindert. Toch blijft er sprake van een grote hoeveelheid sectorale rijksnota's en uitwerkingsplannen.

De toenemende Europese aansturing van de met ruimtelijke ordening samenhangende beleidsterreinen (milieu, water, landbouw, natuur, enz.) maakt het nog moeilijker de ruimtelijke ordening integraal af te wegen, terwijl Europa tegelijkertijd wél een samenhangende aanpak eist. Het Rijk krijgt daarnaast minder interventiemogelijkheden doordat de EU direct regio's financiert. Vanuit het kabinetsdoel 'samenhang op rijksniveau' is het daarom gewenst om in de Uitvoeringsagenda Nota Ruimte te komen tot een integrale en niet-vrijblijvende prioriteitsstelling voor de inzet van alle ruimtelijk relevante rijksmiddelen. Gezien het feit dat vrijwel alle middelen tot 2010 al zijn belegd, zal dit vooral voor de langere termijn perspectief bieden.





## 2 Netwerken en steden

### 2.1 Lagenbenadering en woningbouwlocaties

- Locaties in het Groene Hart en verspreide verstedelijking blijken groene en blauwe waarden het meest aan te tasten. Locaties aan en op de buitenflank van de Randstadring (zoals een groot Almere en de Bollenstad) tasten deze waarden minder aan.
- Overigens tast bouwen in de 'Zandstad' groene en blauwe waarden minder aan dan bouwen in laag-Nederland. Ook vanuit veiligheidsoptiek (hoog water) heeft dit de voorkeur boven bouwen in de Randstad.
- Het MNP heeft een ruimtelijk beeld gemaakt van het beleid van de Nota Ruimte. Dit is een modelmatige projectie van een één-op-één-uitvoering van de nota en extrapolatie van ruimtelijke trends, uitgaande van al bestaande plannen tot 2010 en van het HRT (hoge ruimtedruk)-scenario voor de periode tot 2030. Dit ruimtelijk beeld laat zien dat de stedelijke netwerken zich verdichten, enkele nieuwe verstedelijkingsconcentraties ontstaan, en verspreide bebouwing toeneemt.

#### Ontwikkelingen

Ruimtelijke ontwikkelingen hebben zich de afgelopen decennia op een zodanige wijze voltrokken, dat niet altijd even veel rekening is gehouden met bodem, water, ecologie of bereikbaarheid. Langetermijnprocessen zoals klimaatverandering, zeespiegelstijging en bodemdaling hebben ingrijpende effecten op de ondergrond, met name op de waterhuishouding. Europees beleid dwingt Nederland om ecologische waarden goed in de ruimtelijke planvorming te betrekken.

Door stapsgewijze ontwikkelingen is de ruimte versnipperden is de samenhang in bijvoorbeeld groenstructuren steeds kleiner geworden. Van het Groene Hart zijn de afgelopen decennia stapje voor stapje stukken afgeknabbeld.

#### Voorgesteld beleid

De Nota Ruimte geeft aan dat de opbouw van de Planologische Kern Beslissing is geïnspireerd op een lagenbenadering waarin onderscheid wordt gemaakt tussen drie lagen: ondergrond, netwerken en occupatie. Ruimte voor water en ruimtelijke ordening op waterbasis vormen het beleidsantwoord op klimaatverandering, zeespiegelstijging, bodemdaling en de daaraan gekoppelde waterhuishoudingsproblemen.

De netwerken bestaan uit een fysieke infrastructuur die verkeers- en vervoersstromen kanaliseert, uit onzichtbare verbindingen voor bijvoorbeeld informatieverkeer en com-

municatie, en uit vlieg- en vaarroutes. Met de occupatielaag worden de patronen voor het gebruik van de ruimte aangegeven die voortkomen uit het menselijk gebruik van de ondergrond en de netwerken. Bij ruimtelijke afwegingen op alle niveaus worden de processen in de ondergrond, in de netwerkenlaag en in de occupatielaag met elkaar in verband gebracht.

De Nota Ruimte vult dit in door een aantal inhoudelijke criteria voor bodem en water te noemen waaraan de watertoets moet voldoen en door aan te geven dat infrastructuur een sturende rol moet spelen bij verstedelijking. De nota geeft hierbij echter geen meetbare, toetsbare en handhaafbare criteria aan.

De Nota Ruimte geeft aan (zoals eerder al de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening) dat een aantal beoogde verstedelijkingslocaties buiten het Groene Hart komt te liggen: Rijnenburg, Zuidplaspolder, Bloemendalerpolder. Het gebied tussen Leiden en Alphen aan den Rijn blijft onderdeel van het Groene Hart, maar de nota biedt hier wel mogelijkheden voor kleinschalige bebouwing die dient ter versterking van de landschappelijke structuur. In het gehele Groene Hart is woningbouw toegestaan voor de opvang van de groei van de eigen bevolking.

## Evaluatie

### *Groen-blaauwe effecten woningbouwlocaties Randstad*

Op verzoek van de RPC hebben de departementen van VROM, V&W en LNV de 'Kengetallen Kosten Baten Analyse (KKBA) Deltametropool' (Ecorys-NEI 2004) laten uitvoeren. Hierin zijn verschillende verstedelijkingsvarianten voor de Randstad met elkaar vergeleken. De verschillen in kosten en baten tussen de onderzochte varianten zijn grotendeels gerelateerd aan de veronderstelde infrastructuuruitbreidingen en congestie-effecten van het wegverkeer; 'groen/blauwe effecten' speelden geen rol van betekenis. De verschillen in gemiddelde reissnelheden voor het Nederlandse wegennet blijven beperkt (maximaal 1% verschil in snelheid). Ze leiden wel tot aanzienlijke verschillen in totale congestiekosten, maar deze zijn relatief gering in verhouding tot de totale verstedelijkings- en infrastructuuropgave.

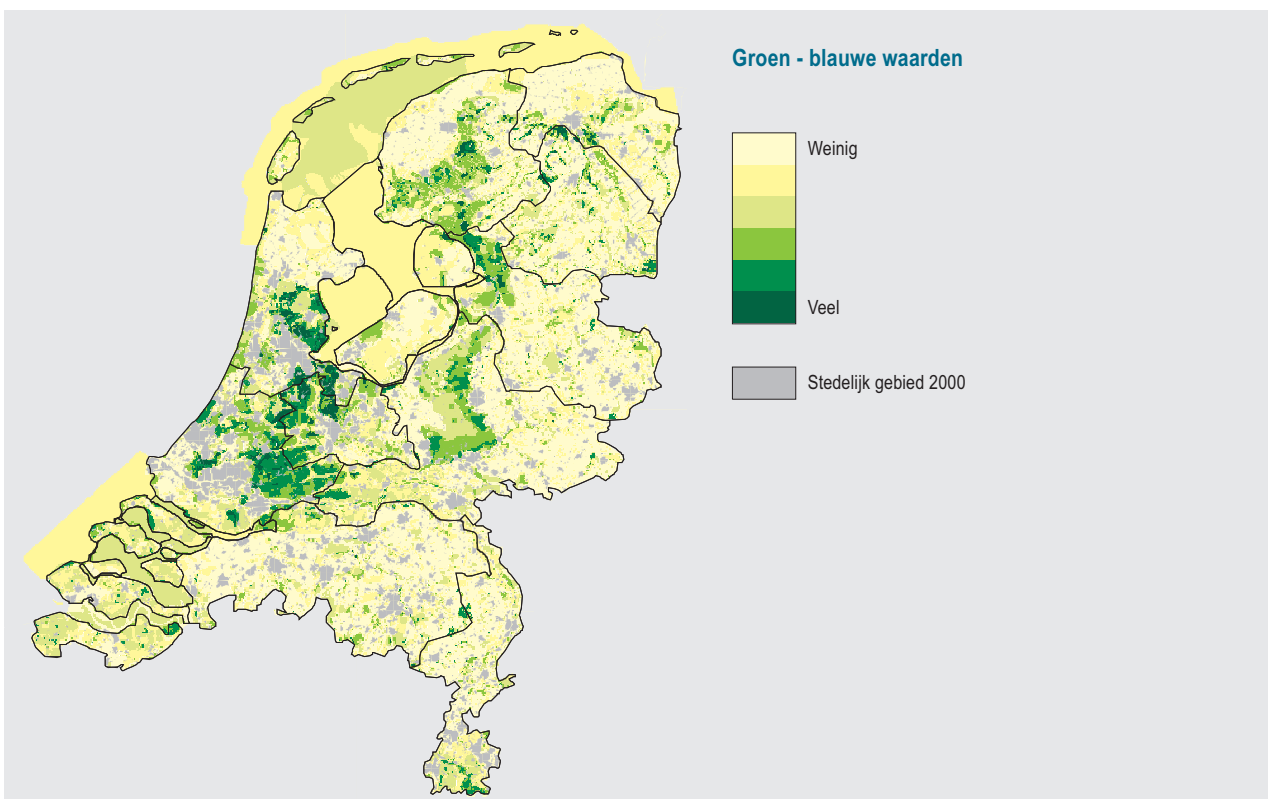
De onzekerheid in de prognose van de congestie-effecten is groot. Dit is het gevolg van de aannames in de varianten, het feit dat slechts 30% van de woningbouwopgave in de KKBA ruimtelijk wordt gevarieerd, de afwijkende samenstelling van de infrastructuurpakketten tussen de

varianten (waardoor de resultaten mogelijk weinig robuust zijn), het locatiekeuzegedrag van bedrijvigheid (dat wordt beïnvloed door infrastructuurinvesteringen en congestie-effecten), en de effecten van mogelijk prijsmaatregelen (mogelijk in te voeren congestieheffingen hebben grote invloed op de congestieniveaus). Op grond van de resultaten van deze KKBA gaat het bij de keuze van verstedelijkingslocaties voor de Randstad dus meer om een politiek-inhoudelijke afweging waarin vooral andere overwegingen een rol spelen: ruimte voor mainports, waardevolle of kwetsbare gebieden en greenports.

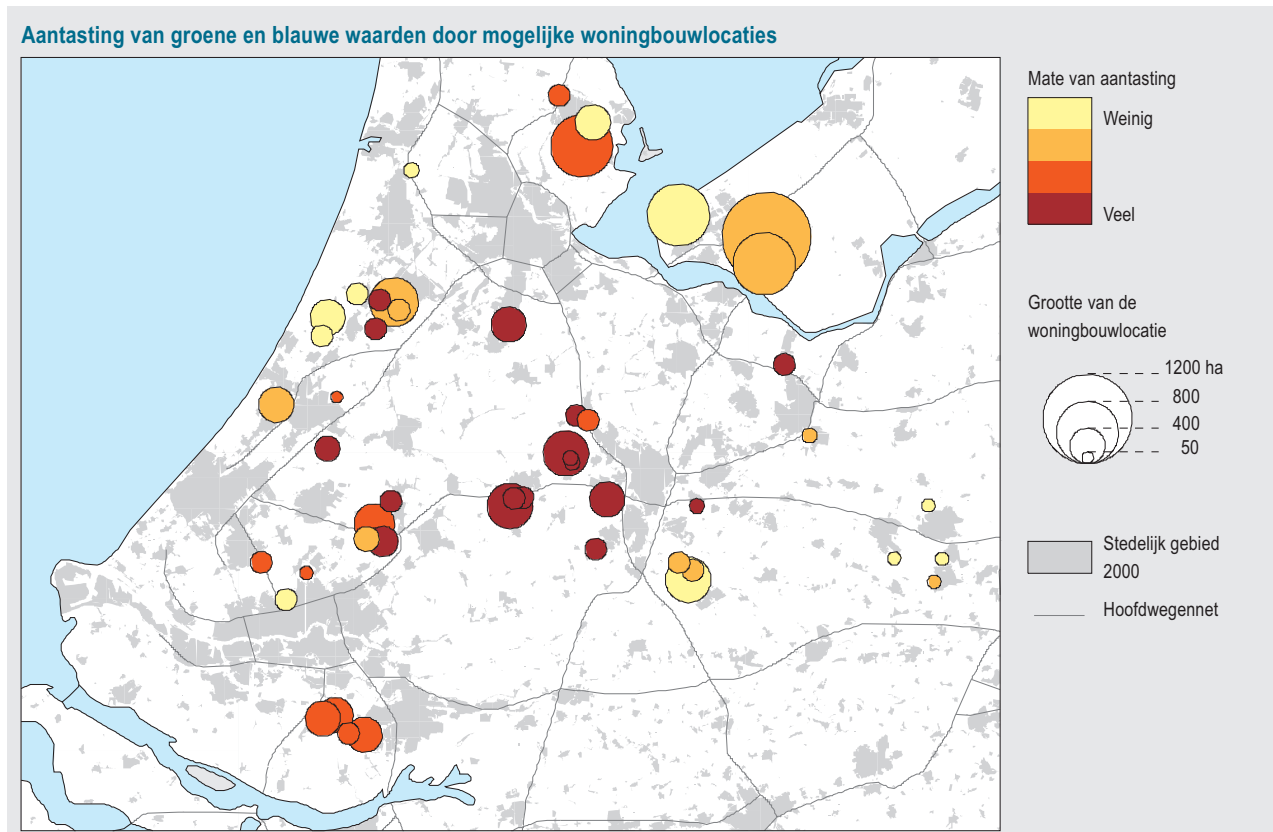
De Nota Ruimte maakt niet inzichtelijk tot welke conclusies de lagenbenadering op dit gebied aanleiding heeft gegeven.

Het MNP heeft de KKBA-locaties daarom onderzocht op hun effecten op natuur, landschap en water (Kuiper, De Niet & De Nijs 2003). *Figuur 2.1* geeft aan waar zich groene en blauwe waarden bevinden die door verstedelijking kunnen worden aangetast. De kaart bestaat uit een overlay van een aantal groene en blauwe kaartlagen zoals van de Ecologische Hoofdstructuur en van landschapswaarden. Vanzelfsprekend is het bepalen van criteria en het toeken-

**Figuur 2.1: Stapelkaart beleidscategorieën en waarden vanuit bodem, water, natuur en landschap**







**Figuur 2.2: Aantasting van groene en blauwe waarden door de alternatieve verstedelijkingslocaties uit de KKBA-Deltametropool**  
Bron: Kuiper, de Niet & de Nijs 2003

nen van gewichten een taak van de politiek en moet een lagenbenadering niet alleen op nationaal niveau maar ook op regionaal niveau worden toegepast. Ook is een lagenbenadering meer dan het over elkaar leggen van kaarten; er is ook een ontwerpgerichte aanpak nodig. Ontwikkelingen in het westen blijken relatief veel aantasting op te leveren van groene en blauwe waarden en belangen, vanwege de lage ligging, de bodemstructuur, de waterhuishouding en het in internationaal opzicht waardevolle landschap. Binnen het Westen zijn de waarden geconcentreerd in het veenweidengebied. Dit hoeft niet altijd direct te betekenen dat er in dit gebied geen plaats is voor nieuwe ontwikkelingen op het gebied van wonen, werken of infrastructuur; maar wél dat het verstandig is om bij ruimtelijke ontwikkelingen goed rekening te houden met de natuurlijke condities.

In *figuur 2.2* zijn de mogelijke woningbouwlocaties uit de KKBA Deltametropool geprojecteerd over de kaart met groene en blauwe waarden. Het blijkt dat locaties in het

Groene Hart (zoals de Zuidplaspolder, Rijnenburg, Leiden-Alphen, Woerden en Breukelen) groene en blauwe waarden het meest aantasten.

Locaties in het Groene Hart en verspreide verstedelijking blijken de groene en blauwe waarden in de Randstad het meest aantasten. Locaties aan en op de buitenflank van de Randstadring (zoals een groot Almere en de Bollenstad) tasten deze het minst aan.

*Modelmatige ruimtelijke projectie 2030 van de Nota Ruimte*  
Het MNP heeft met het LUMOS-model (module Leefomgevingsverkenner) een modelmatige projectie van het ruimtegebruik gemaakt voor het jaar 2030. Onder verstedelijking is hierbij de ruimte begrepen voor wonen, werken, glastuinbouw en recreatie, uitgaande van de ruimtebehoefte per Corop-regio volgens het HRT-scenario (Brouwer et al. 2002).

Hierbij is ervan uitgegaan dat de beleidsvoornemens uit de Nota Ruimte 1:1 worden uitgevoerd. De uitwerking die provincies en gemeenten nog aan de Nota Ruimte moeten

geven is vanzelfsprekend nog niet bekend. Deze is benaderd door de trends in de ontwikkeling van ruimtelijke patronen van de afgelopen jaren (1989-1996) door te trekken.

Er is in deze modelmatige projectie vanuit gegaan dat er geen verstedelijking plaatsvindt in aantal gebiedscategorieën die de Nota Ruimte als zodanig benoemt: het kustfundament, het winterbed van de grote rivieren, de begrensde (netto) ecologische hoofdstructuur en regionale parken. Binnen het overblijvende gebied is uitgegaan van een restrictie voor woningbouw in de 20 Ke-contour van Schiphol en gebieden die binnen de risicocontouren voor externe veiligheid vallen. Vervolgens is binnen dit gebied met LUMOS een simulatie van het toekomstig ruimtegebruik gemaakt. De uitbreidingsbehoefte is allereerst geprojecteerd binnen reeds vastgestelde locaties zoals opgenomen in 'Nederland in Plannen.' Vervolgens is de overblijvende deel van de opgave geprojecteerd op basis de trends in ruimtelijke ontwikkeling van de afgelopen jaren, en rekening houdend met beperking van de verstedelijking binnen Nationale Landschappen en concentratie in de bundelingsgebieden.

Het kaartbeeld (figuur 2.3) geeft de kans op verstedelijking aan. Indien wordt uitgegaan van 25% intensivering (nieuwbouw woningen binnen bestaand bebouwd gebied) conform de praktijk in de Randstad van de afgelopen jaren, dan betreft de benodigde oppervlakte de in rood en oranje, en deels in donkergeel aangegeven locaties. Dit ruimtelijk beeld laat zien dat de stedelijke netwerken zich verdichten, enkele nieuwe verstedelijkingsconcentraties ontstaan, en verspreide bebouwing toe neemt.

De kaart laat het volgende zien, en moet vanzelfsprekend met de nodige reserves worden bekeken:

- vooral in de provincie Utrecht (rondom de stad Utrecht en in de Gelderse Vallei) ligt een grote verstedelijkingsopgave ligt, en voorts in de Noordvleugel en Zuidvleugel van de Randstad, het Knooppunt Arnhem-Nijmegen, de Brabantse Stedenrij en Zuid-Limburg.
- een aanzienlijk deel van de verstedelijking in de Noordvleugel komt terecht boven het Noordzeekanaal, door de ruimtelijke restricties rond Schiphol en de beperkte groei van Almere.
- de verstedelijking in de Zuidvleugel komt terecht in de driehoek Rotterdam-Zoetermeer-Gouda, de Bollenstreek, IJsselmonde/ Hoekse Waard en Dordrecht. Indien het groengebied in het zuiden van IJsselmonde wordt gerealiseerd, is een groter deel van de Hoekse Waard nodig. Anders dan Amsterdam met zijn groene 'vingerstructuren' ontstaat in de Zuidvleugel een aaneengesloten

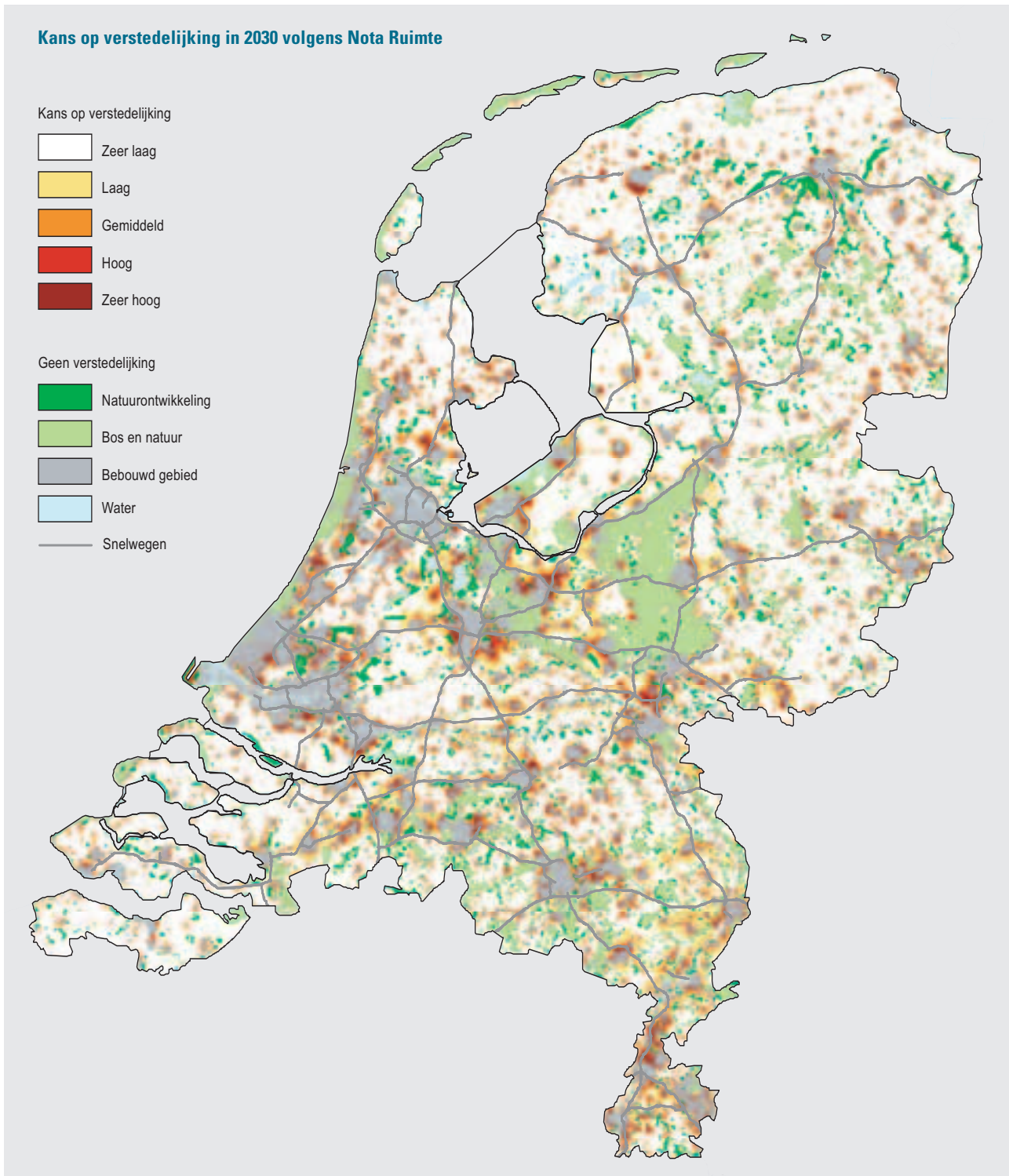
gebied van stad en glastuinbouw

- Arnhem en Nijmegen, Eindhoven en Helmond en de Brabantse Stedenrij, groeien praktisch aan elkaar vast. Verstedelijking in Zuid-Limburg komt terecht ten noorden van Sittard als gevolg van de restricties in het Heuvelland. In de praktijk lijkt het waarschijnlijker dat op termijn deze verstedelijking vlak over de grens met België en Duitsland terechtkomt.

#### *Feiten over het Groene Hart*

In discussies over verstedelijking in de Randstad komt regelmatig het Groene Hart om de hoek kijken. Daarom zijn hieronder enkele feiten bij elkaar gezet die relevant zijn voor het Groene Hart. Het kaartbeeld geeft aan welke ontwikkelingen zich de afgelopen jaren in het Groene Hart hebben voorgedaan en in de toekomst kunnen voordoen (figuur 2.4).

- Landelijk gezien komen in het Groene Hart veel – ook in internationaal opzicht belangrijke – waarden voor op het gebied van natuur, maar bijvoorbeeld ook op het gebied van landschap en water. De recreatieve ontsluiting en inrichting kan beter, maar hiervoor is wel geld nodig.
- Rondom de steden en in Flevoland is nog voldoende ruimte over. Door die ruimte te benutten, is het niet nodig om het Groene Hart aan te tasten.
- De vraag naar landelijk wonen overtreft het aanbod slechts in zeer beperkte mate. Overigens wensen mensen die aangeven landelijk te willen wonen, tegelijkertijd goed bereikbare voorzieningen. Bovendien blijkt dat deze voorkeur voor landelijk wonen vooral wordt ingegeven door het verlangen naar een veilige woonomgeving en niet zozeer door overige aspecten van de 'landelijkheid'. Een dergelijk woonmilieu is het best te creëren aan de rand van steden en niet op het platteland.
- Voor de periode 2010-2030 zijn er in de Randstad 440.000 extra woningen nodig. Als hiervan 40 procent in bestaand stedelijk gebied kan worden gebouwd – een optimistische aanname – bedraagt de uitbreidingsopgave 250.000 woningen. Deze omvang is 'far beyond' organische groei. Dat wil overigens niet zeggen dat het landschap geen sturende rol bij verstedelijking zou kunnen spelen, maar wel op een hoger schaalniveau.
- In de eerste helft van de jaren negentig was de groei van de woningvoorraad in het Groene Hart lager dan in de Randstad, maar gelijk aan het Nederlandse gemiddelde. Wanneer gemeenten kozen voor de bouw van duurdere vrijesectorwoningen, kon het voorkomen dat de eigen ouderen en jongeren voor een gesloten deur kwamen te staan.



**Figuur 2.3: Modelmatige ruimtelijke projectie 2030 van de Nota Ruimte**



## 2.2 Verstedelijking en woningbouw

- De Nota Ruimte geeft binnen de nationale stedelijke netwerken bundelingsgebieden aan. De verhouding van wonen en werken binnen en buiten de bundelinggebieden moet tenminste gelijk blijven. Hierdoor blijven woningbouw, de aanleg van bedrijventerreinen en de toename van arbeidsplaatsen in de stedelijke netwerken gewaarborgd. Analyse van het MNP laat zien dat de bundelingsgebieden tot 2030 voldoende ruimte bieden voor woningbouw.
- Ook de huidige streek- en bestemmingsplannen bevatten in ieder geval voor de komende twee jaar voldoende ruimte voor woningbouw. Hoewel er een achterstand is in woningbouw, is deze niet te wijten aan onvoldoende woningbouwlocaties. Meer locaties aanwijzen leidt dan ook niet per se tot hogere woningbouwproductie. Dat kan zelfs contraproductief zijn. Projectontwikkelaars nemen een nieuwbouwlocatie pas in aanbouw als een de minimumhoeveelheid woningen is verkocht. Met meer concurrentie tussen locaties duurt het langer totdat die hoeveelheid is bereikt.
- Een groot deel van de vraag naar woningen richt zich op centrum- en groenstedelijke woonmilieus (39 procent), terwijl deze milieus slechts 21 procent uitmaken van de huidige woningvoorraad. Een beperkt deel van de woningvraag richt zich op landelijk wonen. Het gaat hier om een combinatie van groene woonmilieus met een goede bereikbaarheid van voorzieningen. Door te bouwen in de vorm van groen wonen aan de stadsrand kan worden voorzien in deze behoefte. Slechts een fractie van het aantal verhuisgeneigden wenst een vrijstaande woning op een ruime kavel buiten directe nabijheid van voorzieningen.
- Leefbaarheid op het platteland is geen louter sociaal-economisch vraagstuk, maar hangt samen met (bereikbaarheid van) voorzieningen voor autoloze groepen (vooral ouderen en jongeren).
- Bouwen voor de eigen groei van het platteland betekent dat maatwerk moet worden geleverd, waarbij het accent meer komt te liggen op de bouw van sociale huurwoningen voor een- en tweepersoonshuishoudens (voor de eigen jongeren en ouderen).

### Ontwikkelingen

Het feitelijk woningtekort is de afgelopen jaren weer toegenomen (VROM 2003). Een belangrijke oorzaak is dat de woningbouwproductie achterblijft. Mede door de economische stagnatie is het aantal huishoudens met verhuisplannen echter afgenomen.

De woningbouwproductie in Nederland blijft achter (Taskforce woningbouwproductie 2002). Gemiddeld is een achterstand van circa één jaar in de productie van de afgelopen vier jaar opgetreden. De productie van nieuwbouwwoningen is gedaald van ruim 92.000 woningen in 1997 naar minder dan 67.000 in 2002 (Van Staal 2003) en zelfs maar 60.000 woningen in 2003 (CBS Statline). Het is opvallend dat er in deze achterstand geen duidelijk regionaal patroon te ontdekken is. Grote projecten kennen een grotere mate van achterstand dan kleine projecten. Dit uit zich in grotere achterstand in zogenaamde Vinex-gemeenten (bron: interviews provinciale beleidsmakers; CBS Statline).

De verstedelijkingsopgave voor de komende decennia is zeer fors. De ruimteclaim voor wonen en werken voor de

periode 2000-2030 bedraagt 71.700 hectare wanneer wordt uitgegaan van een woningdichtheid van 25 woningen per hectare (Brouwer et al. 2002).

### Voorgesteld beleid

De Nota Ruimte geeft binnen de nationale stedelijke netwerken bundelingsgebieden aan. De verhouding van woningen, bedrijventerreinen en arbeidsplaatsen binnen en buiten de bundelinggebieden moet tenminste gelijk blijven.

De Nota Ruimte neemt niet het algemene intensiveringsstreven van 50 procent bouwen in bestaand gebied, zoals dat te vinden was in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. De Nota Ruimte wijst slechts op de ambitie om meer dan in de afgelopen jaren binnenstedelijk te bouwen, en geeft aan dat landelijk gezien het aandeel binnenstedelijk van de afgelopen jaren ook gerealiseerd kan gaan worden. Hiervoor wordt een streefgetal van 40 procent genoemd van het totale uitbreidingsprogramma (wonen en werken). De Nota Ruimte wil de concurrentie tussen locaties bevorderen door te streven naar concurrentie tussen locaties en

een betere afstemming van 'vraag en aanbod'.

Er moet voldoende ruimte wordt geboden aan de gemeenten om te kunnen bouwen voor de natuurlijke bevolkingsgroei en lokaal georiënteerde bedrijvigheid. Voor uitleglocaties wordt expliciet genoemd dat deze aan moeten sluiten bij bestaand bebouwd gebied of tot stand moeten komen in nieuwe clusters van bebouwing daarbuiten.

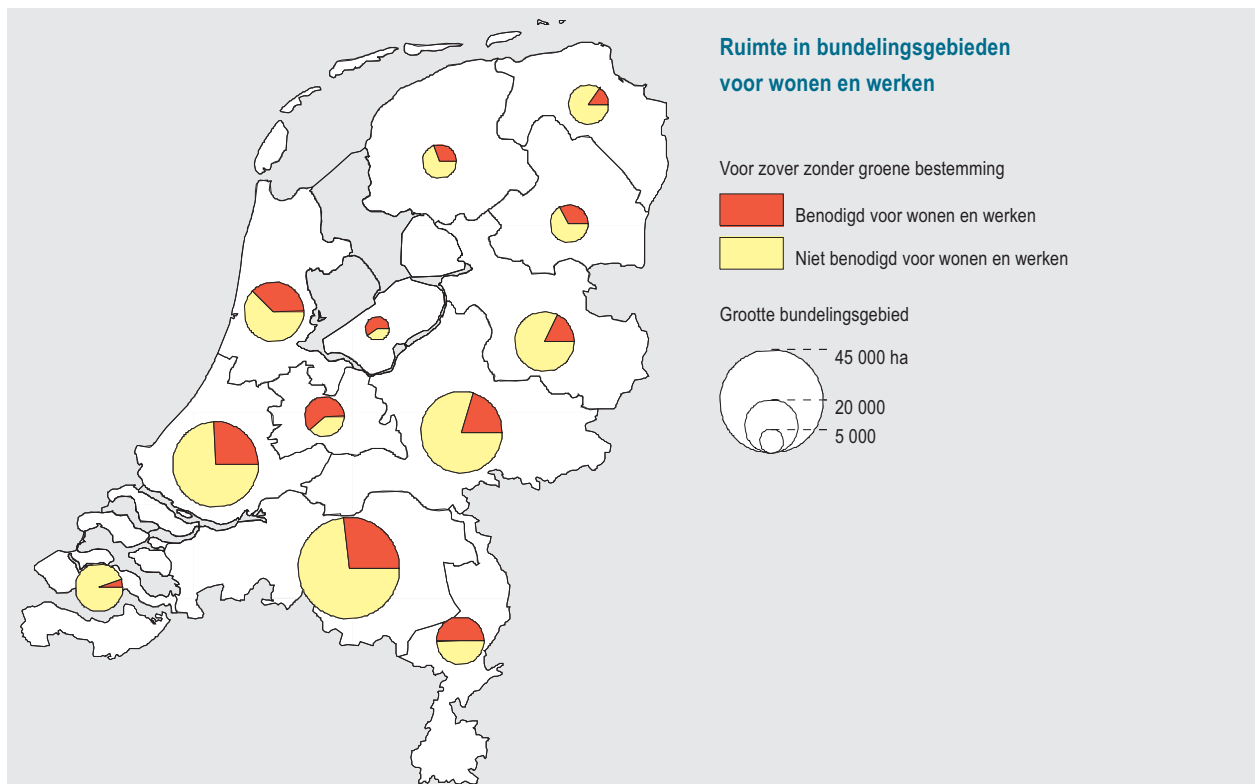
De revitaliserings-, herstructurerings- en transformatieopgave in bestaand bebouwd gebied moet in beleid en uitvoering krachtig opgepakt worden. Het Rijk stimuleert deze opgave in het algemeen maar richt zijn financiële ondersteuning met name op de grote(re) steden.

De Nota Ruimte geeft aan dat provincies of WGR-plusregio's elke gemeente genoeg ruimte wordt geboden als overeenkomt met de natuurlijke bevolkingsgroei. Hiervoor biedt het beleid de mogelijkheid dit overeen te laten komen met het aantal woningen dat nodig is wanneer het saldo van alle verhuisbewegingen op nul wordt gesteld ('migratiesaldo nul'). Per Nationaal Landschap geldt dat er ruimte wordt geboden voor ten hoogste migratiesaldo nul. In bepaalde andere gevallen (EHS, veiligheid hoog water, externe risico's) kunnen provincie of WGR-plusregio bepalen dat het niet mogelijk is te bouwen voor migratiesaldo nul.

## Evaluatie

In de publieke discussie wordt erop gezinspeeld dat een tekort ontstaat aan capaciteit en potenties voor verdere verstedelijking, als uitgegaan wordt van een bundelingsbeleid. Het blijkt echter dat de bundelingsgebieden uit de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening niet alleen bij een betrekkelijk hoog intensiveringspercentage (vijftig procent conform de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening) voldoende ruimte bieden, maar zelfs in het hypothetische geval dat geen intensivering gerealiseerd wordt, en uitsluitend uitleg (figuur 2.5). Bij deze analyse is al rekening gehouden met het feit dat de groengebieden binnen de stedelijke netwerken (EHS, bufferzones, groen in en om de stad) niet bebouwd mogen worden. Het verder weg gelegen landelijk gebied kan daardoor voor een groot deel gevrijwaard worden van verdere verstedelijking. In de Nota Ruimte wordt nog slechts een beperkt aantal stedelijke netwerken aangewezen. Ook voor deze gebieden geldt dat in de directe omgeving van het bestaande bebouwd gebied nog voldoende ruimte is voor verdere verstedelijking. Wel blijkt uit analyses van het MNP dat met name in het Westen van het land er zeer weinig ruimte overblijft, zeker als ook andere claims in de analyse betrokken worden. In de praktijk zal dit wellicht wel tot uitdrukking komen als

**Figuur 2.5: Ruimte in bundelingsgebieden Vijfde Nota RO voor wonen en werken bij 25 procent intensivering**





een tekort aan ruimte voor verdere verstedelijking, zeker ook als tegemoet gekomen zal worden aan andere ruimteclaims.

Ook zullen hoogstwaarschijnlijk in de verdere doorwerking naar provincies en gemeenten nog discussies volgen over de exacte operationalisatie: moet bij de gelijkblijvende verhouding tussen bundelingsgebieden en overig Nederland gekeken worden naar woningen, hectares, kavels, inwoners, ...

In de literatuur komt een breed scala aan onderwerpen naar voren als verklaring voor de achterstand in bouwproductie van dit moment. Alle partijen noemen de lange doorlooptijd van procedures als een oorzaak. Ook wordt de huidige economische recessie vaak als oorzaak opgevoerd. Het is niet zo – anders dan vaak wordt beweerd – dat de oorzaak van de lage woningbouwproductie ligt in een te laag aanbod van bestemmingsplancapaciteit. De huidige streek- en bestemmingsplannen bevatten in ieder geval voor de komende twee jaar voldoende ruimte voor woningbouw (Reijden et al. 2003). Veel koopwoningen worden niet in aanbouw genomen, voordat zeventig pro-

cent van tekening is verkocht. Dat betekent dat een eventuele vergroting van het aanbod van bouwlocaties zelfs contraproductief kan werken op de bouwproductie, omdat de spoeling dan dunner wordt.

Grote locaties lopen risico door procedures en regelgeving en conglomeraten van zeer uiteenlopende partijen. Een oplossing hiervoor zou gelegen zijn in het ontwikkelen van grote uitleglocaties als een breed amalgaam aan deelprojecten. Kleinere (binnenstedelijke) projecten lopen ook grote risico's om vertraging op te lopen, enerzijds door regelgeving, anderzijds door herstructurering en liquiditeit van bijvoorbeeld corporaties. Projectontwikkelaars bevelen aan om tot meer uniformering te komen, regelgeving te versimpelen, en een duidelijker regie aan te brengen in de planvorming en uitvoering. Geen van de genoemde oorzaken is evenwel als enige oorzaak aan te voeren voor de achterstand in woningbouwproductie; altijd gaat het om een samenspel van oorzaken (EIB 2003; Van Staal 2003; interviews provinciale beleidsmedewerkers).

Het ministerie van VROM (2003) constateert dat het woningtekort de afgelopen jaren enigszins is toegenomen. Ook wordt geconstateerd dat, mede door de economische recessie, het aantal huishoudens met verhuisplannen is afgenomen. In het Woningbehoefteonderzoek 2002 betreft het aantal huishoudens met verhuisplannen (zowel urgent als potentieel en zowel doorstromer als starter) circa 1,9 miljoen; in 1998 ging het nog om ruim 2,2 miljoen huishoudens. Een belangrijk gegeven, bij zowel urgent als potentieel verhuisgeneigden en bij zowel starters als doorstromers, is dat een groot deel wil verhuizen in hun huidige wijk of buurt of naar een vergelijkbare wijk of buurt.

*Tabel 2.1* laat zien dat een groot deel van de vraag naar woningen zich richt op centrum- en groenstedelijke woonmilieus (39 procent), terwijl deze milieus slechts 21 procent uitmaken van de huidige woningvoorraad. Een beperkt deel van de woningvraag richt zich op landelijk wonen. Het gaat hier om een combinatie van groene woonmilieus met een goede bereikbaarheid van voorzieningen. Slechts een fractie van het aantal verhuisgeneigden wenst een vrijstaande woning op een ruime kavel buiten directe nabijheid van voorzieningen. *Tabel 2.1* geeft aan dat de vraag naar landelijk wonen (8 procent) iets groter is dan het huidig aandeel in het aantal huishoudens (7 procent). De vraag naar landelijk wonen waarin op dit moment niet wordt voorzien, is dus erg beperkt (1 procent). Hierbij geldt ook de kanttekening dat slechts een fractie van het aantal verhuisgeneigden dat een vrijstaan-

**Tabel 2.1: Huishoudens met verhuisplannen (verhuiscens binnen twee jaar), naar huidig en gewenst woonmilieu**  
**Bron: WBO2002 (VROM 2003), bewerkingen MNP**

Huidig woonmilieu	Gewenst woonmilieu			Centrum Dorps	Landelijk Wonen	Totaal
	Centrum Stedelijk	Buiten Centrum	Groen Stedelijk			
Centrum Stedelijk	4%	2%	2%	0%	0%	9%
Buiten Centrum	8%	21%	12%	3%	2%	46%
Groen Stedelijk	2%	4%	5%	1%	1%	12%
Centrum Dorps	2%	3%	2%	17%	2%	26%
Landelijk wonen	0%	1%	1%	2%	3%	7%
Totaal	17%	31%	22%	22%	8%	100%

(= 1.860.000 huishoudens)

de woning wenst op een ruime kavel, deze ook kan betalen. Door te bouwen in de vorm van groen wonen aan de stadsrand kan worden voorzien in deze behoefte aan landelijk wonen in de nabijheid van voorzieningen. Niet altijd is duidelijk hoe landelijk wonen gedefinieerd en geoperationaliseerd wordt.

Van Dam e.a. (2003) geven een indicatie van de kwantitatieve vraag. In Nederland is de vraag naar rurale woonmilieus weliswaar groot, maar dit betekent niet dat deze ook noodzakelijkerwijs op het platteland gehonoreerd moet worden (Heins 2002). Het gaat om groene woonmilieus met een goede bereikbaarheid. Deze vraag kan best aan de rand van steden vervuld kan worden. De vraag naar groen wonen betekent dan ook voornamelijk een ontwerppoging. In tabel 2.1 komt ook duidelijk de ongewildheid van het woonmilieu Buiten Centrum naar voren. Dit woonmilieu bestaat vooral uit de vroeg naoorlogse woonwijken, de wijken met de grootste herstructureringsopgave.

De cijfers waarop het MNP zich baseert betreffen WBO-2002 (Woningbehoefte-onderzoek). Het gaat hierbij om cijfers over huidige woonwensen en huidige woonmilieus. Deze gegevens zijn nog niet nader genuanceerd, bijvoorbeeld door te bekijken of de betreffende woonwensen in de betreffende COROP-regio's wel zijn te realiseren. In de Nota Ruimte zijn cijfers opgenomen van ABF. Deze betreffen de woningbehoefte voor de periode 2010-2030 in het HRT-scenario. Deze cijfers zijn gebaseerd op eerdere WBO-cijfers, maar vormen wel een verdere bewerking en interpretatie van deze gegevens. De tabel die het MNP heeft gebruikt is transparanter. Wel ontbreekt een woningmarktberkening, maar hiervoor zijn zo veel aannames nodig over bijvoorbeeld wat er in de periode 2000-2010 precies wordt gebouwd, over het verhuisgedrag, ruimtelijke en sectorale substitutie, dat de transparantie verdwijnt.

Voor de natuurlijke bevolkingsgroei op het platteland moet goed gekeken worden naar de actuele vraag. Het MNP heeft dit voor de Stedendriehoek Apeldoorn-Deventer-Zutphen laten onderzoeken. Hier bleek het weliswaar te gaan om een behoorlijk aantal woningen, maar het betrof vooral woningen voor starters en ouderen. Dit betekent dat het ruimtebeslag relatief gering is, aangezien het vooral gaat om huur- en meergezinswoningen en niet om grote villa's en landhuizen (Bosten e.a. 2003).





De lokale behoefte zou dus de leidraad moeten zijn bij bouwen op het platteland, maar de vraag is of de Nota Ruimte genoeg handvatten biedt om dit te realiseren. Onder de oude Huisvestingswet konden gemeenten bindingseisen stellen. In 1998 heeft de Tweede Kamer een wijzigingsvoorstel voor deze wet aangenomen. Bindingseisen zijn nog slechts toegestaan in de restrictieve ruimtelijke gebieden. Deze hadden in de Nota Ruimte moeten worden aangewezen, reden waarom de invoering van de wetswijziging is uitgesteld tot na publicatie van de Nota Ruimte ([www.aedeswcp.nl](http://www.aedeswcp.nl)). Nu de Nota Ruimte geen restrictieve gebieden aanwijst, kunnen gemeenten onder de nieuwe Huisvestingswet geen bindingseisen stellen. Een forse aanpassing van het woningbouwprogramma op het platteland – meer gericht op de behoeften van de eigen

*Brabants Dagblad, 16 januari 2004*

#### **Brabant bouwt voor de smalle beurs**

Brabantse gemeenten hebben de afgelopen jaren vooral geïnvesteerd in dure woningen. Jongeren en ouderen met een krappe beurs vielen daardoor buiten de boot. Met steun van de provincie maken kleine gemeenten dit jaar een inhaalslag. Voor eind 2004 verschijnen in Brabant bijna 900 goedkope woningen, verspreid over 28 gemeenten.

starters en ouderen – lijkt dan de enige mogelijkheid om tegemoet te komen aan de eigen behoefte. Vraag blijft evenwel of het hanteren van een ‘natuurlijke bevolkingsgroei’ (het ‘migratiesaldo nul’-principe) voldoende houvast biedt voor gemeenten om ook tegemoet te komen aan de eigen lokale behoefte.

De leefbaarheidsproblematiek op het platteland (verschraling van voorzieningen) speelt vooral in de akkerbouwgebieden in Noord-Nederland en in Zeeland. Sinds de grote uitstoot van arbeidskrachten uit de landbouw in de jaren vijftig, is de regionale economie nog maar in beperkte mate afhankelijk van de agrarische sector. Kleinere steden en dorpen zijn in het algemeen redelijk welvarend. Slechts een minderheid heeft problemen met de schaarste aan basisvoorzieningen. Er is geen duidelijke samenhang tussen de ontwikkeling van het aantal inwoners, de economische vitaliteit en de ontwikkeling van het lokaal voorzieningenniveau (Thissen 1995). Leefbaarheid hangt vooral samen met (bereikbaarheid van) voorzieningen voor autoloze groepen, met name ouderen en jongeren. Scholen, supermarkten en postkantoren hebben al jaren te maken met schaalvergroting. Het bijbouwen van enkele huizen brengt de supermarkt in kleine kernen niet meer terug. Het ministerie van VROM concludeerde eerder dat meer woningbouw op het platteland dan ook vanwege leefbaarheidsmotieven zijn onderbouwing mist (Horstenvan Santen e.a. 2000).

## 2.3 Groen in en om de stad

- Zelfs een optimale uitvoering van de voorgestelde taakstelling grootschalig groen om steden zal de huidige tekorten aan recreatiemogelijkheden in de G-30-steden nauwelijks terugdringen, namelijk van 276.000 recreatieplaatsen in 1995 tot 200.000 in 2020. Als deze taakstelling niet wordt gerealiseerd, verdubbelt het tekort zelfs tot bijna tot 400.000 recreatieplaatsen.
- De in de Nota Ruimte opgenomen streefwaarde van 75 m<sup>2</sup> groen per nieuwe woning binnen 500 m van de woning kan ertoe leiden dat de groenopgave op nieuwe bouwlocaties wordt onderschat. Deze norm is bedoeld voor wijkgroen en niet voor bovenwijkse groenvoorzieningen. Een streefwaarde van 400 m<sup>2</sup> per nieuwe woning binnen 5 kilometer van de woning geeft een betere indicatie; dat komt neer op één hectare groen per hectare stadsuitleg.
- De afgelopen jaren is de uitvoering van groenprojecten rond steden gestagneerd. De belangrijkste instrumenten om de uitvoering te verbeteren zijn bovenplanse verevening, provinciale onteigeningsbevoegdheid voor groene functies en het voorkeursrecht voor provincies. Het kabinet zal pas dit najaar een besluit nemen over het grondbeleid.

### Ontwikkelingen

Het groen in de directe leefomgeving van mensen is een belangrijke drager van de leefomgevingskwaliteit in stedelijke gebieden en wordt in het algemeen door mensen ook als zodanig gewaardeerd. Openbaar groen in de buurt heeft voor de stedelingen een positieve invloed op zowel de fysieke als de mentale gezondheid (WHO 1997; de Vries et al. 2003). Er zijn aanwijzingen dat het ontbreken van voldoende groen in de woonomgeving leidt tot een lagere levensverwachting (Grahn & Stigsdotter 2003; Takano et al. 2003). De aanwezigheid van natuur en water in de directe omgeving van woningen leidt voorts tot een substantiële toename van de woningwaarde (Luttik 2000). Daarnaast heeft het ook een sociale en recreatieve functie: openbaar groen fungeert als ontmoetingsplaats en is bepalend voor de recreatieve mogelijkheden van stedelingen. De hoeveelheid en de kwaliteit van het groen zowel in als om de stad, blijft echter achter bij de behoefte. Deze blijvende groentekorten dragen onder meer bij aan een verhuisstroom van jonge gezinnen naar groenere woonmilieus en aan meer automobilititeit tijdens de vrije tijd.

De Vries en Bulens (2001) hebben berekend dat op basis van gegevens over 1995 in de G30-gemeenten een tekort van 27.600 recreatieplaatsen voor wandelen en fietsen bestaat. *Figuur 2.6* laat zien dat in ruim de helft van de G-30-gemeenten minder dan de algemeen gehanteerde norm van 75 m<sup>2</sup> openbaar groen per woning beschikbaar is binnen 500 meter van de woning. Ook de beschikbaarheid van groen binnen 5 kilometer van de woning laat tekorten zien in ongeveer de helft van de G30-gemeenten (*figuur 2.7*). Als een geaccepteerde norm van 0,17 recrea-

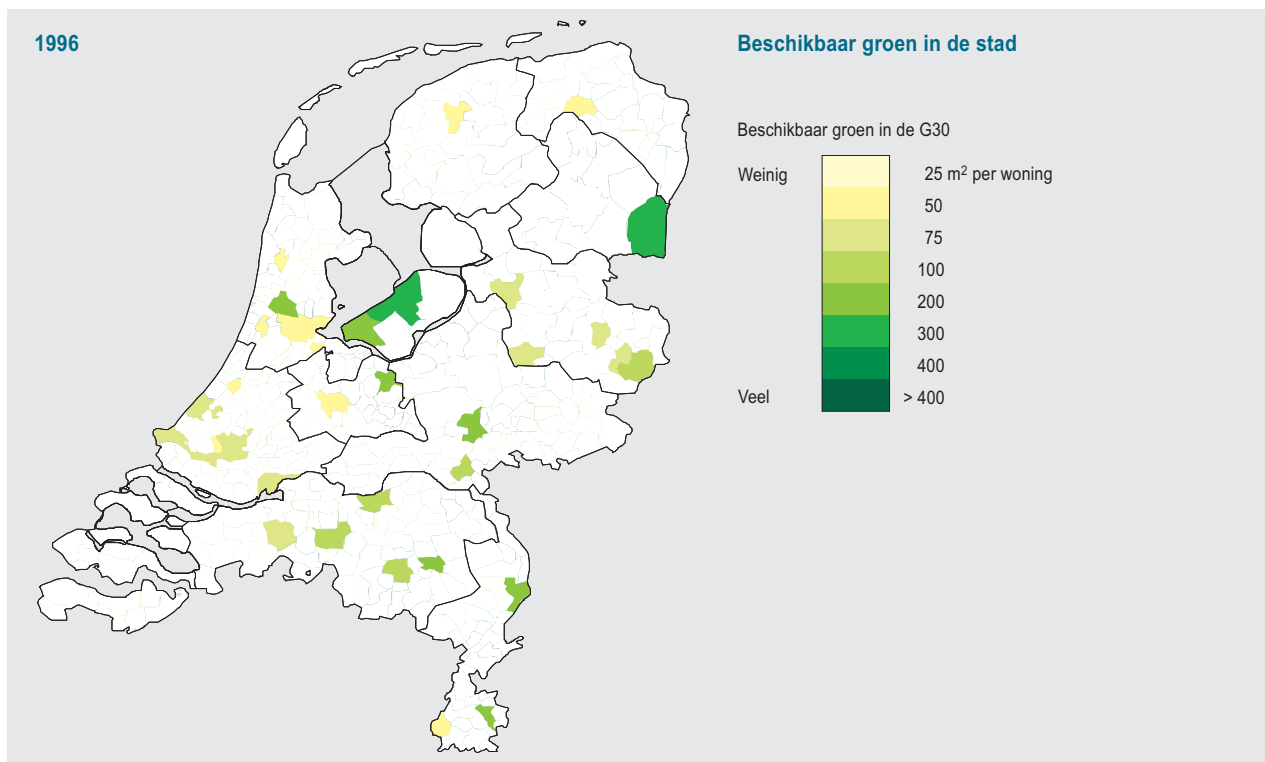
tieplaats per inwoner wordt gehanteerd, bestaan er grote tekorten aan groen in de grote steden, in het bijzonder in de Deltametropool en in Noord-Nederland.

Ook in 2020 zal bij een optimale realisatie van de huidige taakstellingen voor Vinac en Randstadgroenstructuur rond de G30 een tekort blijven bestaan van 200.000 recreatieplaatsen (Farjon & Lammers 2003). Dit komt overeen met 20.000 tot 35.000 hectare bos, kleine landschapselementen en paden. Het tekort neemt dus bij optimale realisatie wel iets af ten opzichte van 1995. Als de huidige taakstellingen niet gerealiseerd worden, verdubbelt het tekort bijna tot 400.000 recreatieplaatsen.

Vanaf het eind van de jaren negentig is er een duidelijke vertraging in de uitvoering van de Randstadgroenprojecten opgetreden (RIVM 2000). Bij het huidige tempo zal de Randstadgroenstructuur niet in 2013 maar in 2024 gerealiseerd zijn. Redenen voor de vertraging van groen in en om de stad zijn het ontbreken van een duidelijke trekker en regisseur (Mentink 2002), planologische onduidelijkheid en daarmee samenhangend stijgende grondprijzen en inrichtingskosten (MNP 2003c). Dit laatste kan betekenen dat de huidige taakstellingen uiteindelijk slechts gerealiseerd kunnen worden met aanvullende financiering.

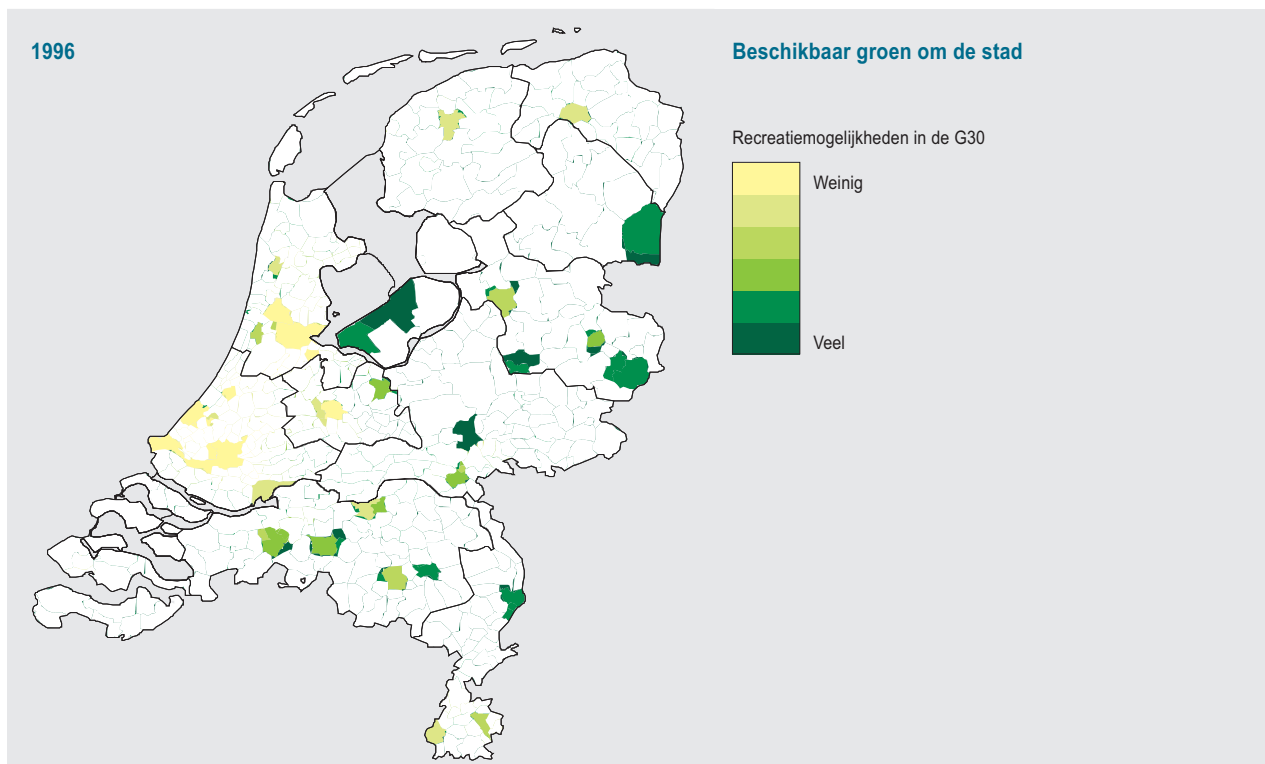
### Voorgesteld beleid

De Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland streven naar voldoende groene recreatievoorzieningen in en om de stad (rood en groen in balans). Ruimtelijke plannen van provincies en gemeenten moeten ervoor zorgen dat het oppervlak aan parken en groenvoorzieningen in bebouwd gebied gelijk blijft, en dat de recreatiemogelijkheden in het buitengebied in balans blijven met de ontwikkelingen



**Figuur 2.6 (boven): De hoeveelheid beschikbaar groen binnen 500 m van de woning van de G30-gemeenten**  
 Bron: [www.rivm.nl/giosatlas](http://www.rivm.nl/giosatlas)

**Figuur 2.7: De hoeveelheid beschikbaar groen binnen 5 km van de G30-gemeenten**  
 Bron: [www.rivm.nl/giosatlas](http://www.rivm.nl/giosatlas)





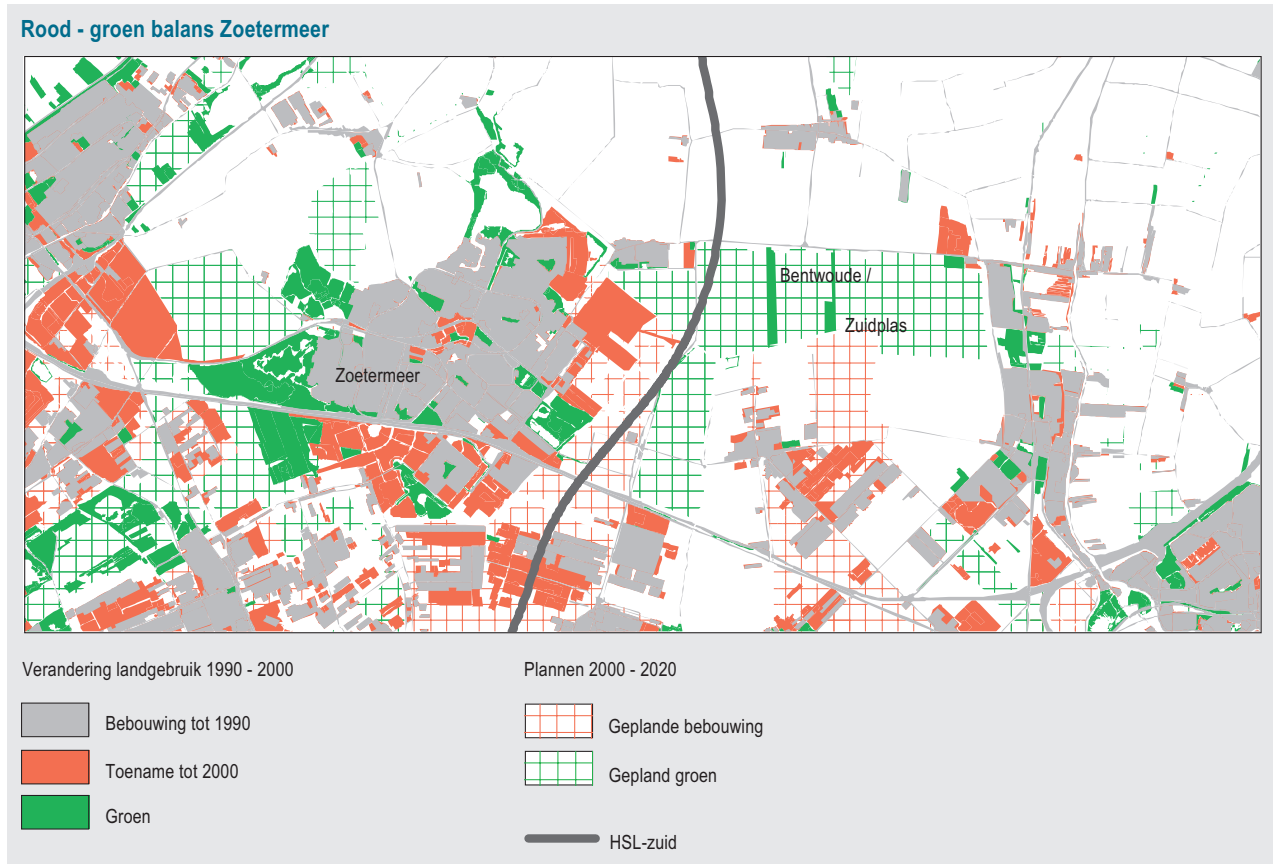
in bebouwd gebied. Tevens is het van belang dat het groen voldoende bereikbaar en toegankelijk is.

De verantwoordelijkheid voor regie en uitvoering legt het Rijk bij gemeenten en provincies. De G-30-gemeenten zijn verantwoordelijk voor het groen in de stad en voor de realisering van groen gekoppeld aan nieuwe bouwlocaties en de provincies voor het groen om de stad. Het Rijk ondersteunt de regie en uitvoering onder meer door de huidige taakstellingen voort te zetten voor investeringen in recreatief groen om de stad. In de voormalige rijksbufferzones zijn ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk, mits de landschappelijke en recreatieve kwaliteiten worden behouden of versterkt. Het Rijk acht zich verantwoordelijk voor toetsing en evaluatie van de planologische regimes voor voormalige rijksbufferzones en voor de verbetering van de uitvoeringspraktijk, met name wat het instrumentarium betreft voor grondbeleid en het opstarten van PPS-voorbeldprojecten. Zo streeft het Rijk naar een voorkeursrecht van en zelfstandige onteigeningsbevoegdheid voor provincies en denkt zij aan het aanbieden van instrumenten voor bovenplanse kostenverevening. Tot slot geeft de Nota Ruimte een richtgetal van 75 m<sup>2</sup> groen per woning, die met name voor de ontwikkeling van nieuwe uitleglocaties van belang kan zijn.

#### Evaluatie

De hoofddoelstelling van het beleid (rood en groen in balans) is onvoldoende scherp geformuleerd om te beoordelen of de operationele doelen en taakstellingen (ruim 22.000 hectare in 2013) in voldoende mate bijdraagt aan deze hoofddoelstelling. Het is nog maar de vraag of het in de Nota Ruimte genoemde richtgetal van 75 m<sup>2</sup> per woning binnen 500 meter van de woning voldoende is. Dit richtgetal is weliswaar breed geaccepteerd voor de reconstructieopgave voor bestaand stedelijk gebied waar parken en groenvoorzieningen onder druk van intensivering van het stedelijk grondgebruik staan, maar voor stedelijke uitleg volstaat dit richtgetal niet. In dit getal is namelijk niet de behoefte meegenomen aan groen op meer dan 500 meter afstand van de woning. Bij de integrale ontwikkeling van rood en groen geeft een richtgetal van 400 m<sup>2</sup> per woning een meer realistische aanduiding van de opgave om rood en groen in balans te brengen op uitleglocaties (zie tekstkader).

De realisering van nieuw grootschalig groen is de afgelopen jaren gestagneerd. De verantwoordelijkheden voor regie en uitvoering na het inzetten van de Decentralisatie Impuls waren onvoldoende duidelijk. In dit licht is de helderheid die de Nota Ruimte geeft over de taakverdeling tussen Rijk en provincie een stap vooruit. Maar een goede invulling van de provinciale verantwoordelijkheid is



**Figuur 2.8: De moeizame realisatie van het Bentwoud/Zuidplas groengebied bij Zoetermeer als voorbeeld van de problematiek rond het groen in en om de stad.**

gediend met uitvoeringsinstrumenten die de knelpunten helpen oplossen. Voor groenprojecten rond steden bestaat bij verwerving een vicieuze cirkel van onvoldoende duidelijkheid over bestemmingen, in de tussentijd oplopende grondprijzen en daardoor tekortschietende financiën. Het gevolg daarvan is een onbalans tussen rood en groen, ofwel het achterblijven van groenprojecten ten opzichte van woon- en werkprojecten en infrastructuur. Een voorbeeld is de moeizame realisatie van het Bentwoud/Zuidplas groengebied bij Zoetermeer (zie figuur 2.8). Terwijl Zoetermeer de afgelopen decennia is gegroeid tot een stad van meer dan 100.000 inwoners en in het omliggende gebied ook de glastuinbouw fors uitbreidt, is tot op heden slechts 40 hectare ingericht van het geplande groengebied van 2000 hectare. In het meest gunstige geval is het groengebied beschikbaar voor de komende generatie. Het virtuele Bentwoud wordt doorsneden door de HSL, die later is gepland, maar waarvan de aanleg al duidelijk zichtbaar is in het landschap.

Een combinatie van voorkeursrecht, een zelfstandige ont-eigeningsbevoegdheid en de mogelijkheid om risicodragend deel te nemen aan regionale projecten, kan de uitvoering door provincies verbeteren. Een dergelijke combinatie is daarom een voorwaarde voor een succesvolle inzet van PPS-constructies (Evers et al. 2003). Dergelijke constructies zouden vooral rond steden noodzakelijk kunnen zijn, niet alleen om de financiering rond te krijgen, maar ook omdat de grondposities van projectontwikkelaars in deze gebieden de ontwikkelingen meer gaan bepalen dan in het verleden. De Nota Ruimte geeft aan dat het groen rond steden tezamen met rood ontwikkeld moet worden. Cruciaal is hierbij de vraag welke mogelijkheden de zogenoemde exploitatievergunning in het kader van de Wet Grondexploitatie gaat bieden voor bovenplanse verevening (Raad voor het Vastgoed Rijksoverheid 2003). De Agenda Vitaal Platteland benoemt de noodzaak, maar geeft geen voorwaarden waaraan een exploitatievergunning zou moeten voldoen. De Nota Ruimte geeft aan dat het kabinet pas dit najaar zal besluiten over het grond

**Streefwaarde groen in en om uitleglocaties 400 m<sup>2</sup> binnen 5 km per nieuwe woning**

Bij een gangbare bouwdichtheid van 25 woningen per hectare komen 50 mensen op een hectare te wonen. Op een drukke dag (zonnige zondag in april, mei, juni of september) gaat ongeveer 20 procent van deze mensen wandelen of fietsen (De Vries et al 2003). Dit betekent dat per hectare bebouwd gebied 10 recreatieplaatsen beschikbaar moeten zijn. De open, weinig ontsloten agrarische landschappen in de Deltametropool, waar het overgrote deel van de tekorten ligt, kunnen ongeveer 1 à 2 recreanten per hectare opvangen. Door

omvorming naar bos of park of door aanleg van paden en kleine landschapselementen, gaat de recreatieve opvangcapaciteit van een hectare met ongeveer 10 plaatsen omhoog (De Vries & Bulens 2001). Voor 25 woningen is dus de verbetering van de recreatieve gebruikswaarde van 1 hectare noodzakelijk. Dit komt overeen met 400 m<sup>2</sup> binnen 5 km per nieuwe woning. Door 4 procent van de grondprijs bij stedelijke ontwikkeling te reserveren voor groenontwikkeling, is verwerking van gronden voor groen tegen 'rode' marktprijzen mogelijk.

(Farjon et al., in voorbereiding)

beleid. De nota noemt daarbij een nieuwe provinciale ont-eigeningsbevoegdheid ex Titel IV van de Onteigeningswet. Het betreft hier evenwel onteigening op basis van een vastgesteld bestemmingsplan. In veel gevallen zullen

gemeenten de nieuwe groenfunctie nog niet in het bestemmingsplan hebben verwerkt, zodat de provincies in de praktijk weinig zullen hebben aan deze nieuwe bevoegdheid.

## 2.4 Bedrijventerreinen

- Het locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen (ABC-beleid) en het locatiebeleid voor Perifere en Grootschalige Detailhandelvevestiging (PDV/GDV-beleid) wordt vervangen door een integraal locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen en wordt in belangrijke mate gedecentraliseerd. Op deze wijze kunnen ontwikkelingen regionaal beter afgestemd worden, maar is het zeer de vraag of er ook afstemming tussen regio's zal plaatsvinden.
- Het probleem bij het gebruik van de 'verkeersaantrekende werking' van bedrijven als criterium voor locatiebeleid, is dat dit criterium per bedrijf niet constant is, maar varieert met de locatie. Nabij een NS-station zal de verkeersaantrekende werking (autoverkeer) minder zijn dan wanneer hetzelfde bedrijf zich ver van een NS-station vestigt. Het nieuwe locatiebeleid draagt het risico in zich dat nieuwe bedrijven met veel werknemers of bezoekers eerder dan nu terecht komen aan de rand van steden in plaats van in de buurt van OV-knooppunten.
- De uitplaatsing van voorzieningen (in outlet stores, leisure centres enzovoort) leidt tot schaalvergroting van het verzorgingsgebied; voorzieningen in kleinere plaatsen komen hierdoor ter discussie te staan. De schaalvergroting van voorzieningen draagt bij aan problemen met de leefbaarheid; de snelheid van deze schaalvergroting is zo hoog dat deze redelijkerwijs niet te pareren is met extra woningbouw in de kleine kernen.

### Ontwikkelingen

Het locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen (ABC-beleid) had tot doel dat dienstverlenende bedrijven met veel bezoekers of werknemers zich zouden vestigen op stedelijke locaties met goede OV-infrastructuur (A-locaties). Uit een evaluatie van het ABC-locatiebeleid door de Tweede Kamer (2000) blijkt dat van alle nieuwe bedrijfsvestigingen tussen 1991 en 1996 35 procent op de 'juiste plek' is terechtgekomen en 30 procent op een aantoonbaar 'onjuiste plek'. Uit een analyse van het grondgebruik (in hectare) tussen 1981 en 1993 blijkt dat de groei van de dienstverlenende sector bij NS-stations ongeveer vergelijkbaar is geweest met de groei in de buurt van op- en afritten bij snelwegen (Wagtendonk & Schotten 2001). Wanneer wordt gekeken naar de projectplannen tot 2005, blijkt dat de groei van de dienstverlenende sector bij op- en afritten tussen 1993 en 2005 de groei bij NS-stations zal overtreffen.

Het Actieplan Bedrijventerreinen (concept) biedt een gedegen analyse van het huidige beleid voor bedrijventerreinen. Een belangrijk knelpunt in het huidige beleid is een gebrekkige organisatie en procesmatige aanpak. Verder worden genoemd het ontbreken van gebiedsgerichte visies, regionale afstemming en samenwerking en een gebrekkig overleg met bijvoorbeeld gemeenten. Ook spelen meer sectorale problemen een rol, zoals de lage organisatiegraad van bedrijven en ondernemers en het probleem van 'free-riders'. Een gevolg hiervan is dat op heel veel plekken in Nederland nieuwe bedrijventerreinen ont-

wikkeld worden en bestaande herontwikkeld.

Belangrijk in het huidige beleid is de herstructurering van bedrijventerreinen. De omvang van de te herstructureren bedrijventerreinen is ongeveer gelijk aan de omvang van de nieuw te ontwikkelen bedrijventerreinen. Het rijk zal zich inzetten voor de 'topprojecten'. Deze zijn voor wat betreft de nieuwe bedrijfsterreinen geheel gelegen binnen de economische kerngebieden.

Het PDV/GDV-beleid heeft voorkomen dat in Nederland veel grootschalige detailhandelsvestigingen buiten het stedelijk gebied tot ontwikkeling zijn gekomen.

Een nieuwe ontwikkeling vormen de zogenoemde perifere leisure stores en outlet stores. Een voorbeeld hiervan is Bataviastad in Lelystad. Het lijkt erop dat in de nabije toekomst dit concept vaker ontwikkeld zal worden. In voorbereiding is bijvoorbeeld NL.C, een zogenoemd 'retail and leisure centre' nabij knooppunt Deil (A2/ A15). Het moet een groots opgezet centrum worden met detailhandel, hotels, conferentiemogelijkheden en diverse outdoor- en indoorrecreatiemogelijkheden (MAB 2003). In diverse andere Europese landen zijn ontwikkelingen op dit gebied al (veel) verder (Schatz 2000). Welke mogelijke consequenties deze ontwikkelingen hebben, is niet helemaal duidelijk. Het ligt voor de hand dat ze een toename van mobiliteit veroorzaken; de centra liggen immers veelal op auto-locaties.

### **Voorgesteld beleid**

Het ABC-locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen en het PDV/GDV-beleid worden vervangen door een integraal locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen. Daarnaast geldt het bundelingsbeleid niet alleen voor wonen, maar ook voor werken.

Het doel van dit integrale locatiebeleid is voor ieder bedrijf of voorziening een 'goede' locatie te vinden.

Provincies en gemeenten mogen uitmaken wat goede locaties zijn. Wel geeft het Rijk twee criteria mee waaraan moet worden voldaan. Ten eerste moeten bedrijven of voorzieningen die uit oogpunt van hinder, veiligheid of verkeersaantrekkende werking niet inpasbaar zijn in of nabij woonbebouwing, zich vestigen op specifieke bedrijventerreinen. Ten tweede moeten bedrijven en voorzieningen met omvangrijke goederenstromen en/of verkeersaantrekkende werking een goede aansluiting hebben op bestaande verkeers- en vervoerverbindingen van bij voorkeur verschillende modaliteiten.

De Nota Ruimte geeft overigens aan dat provincies dan wel WGR-plusregio's aan elke gemeente in ieder geval de mogelijkheid moeten bieden om ruimte te geven aan lokaal georiënteerde bedrijven.

De Nota Ruimte geeft aan dat het Rijk zich extra zal inzetten voor de grote en complexe bedrijventerreinen, de zogenoemde 'topprojecten'. De topprojecten voor nieuwe bedrijventerreinen zijn gelegen binnen de economische kerngebieden. De topprojecten voor herstructurering liggen voor het grootste deel binnen deze gebieden. De nota noemt speciaal de nieuwe bedrijventerreinen Hoekse Waard en Moerdijkse Hoek.

### **Evaluatie**

De conclusie dat het ABC-locatiebeleid voor bedrijven mislukt zou zijn, is te sterk geformuleerd. De intentie van het ABC-locatiebeleid was goed, de uitvoering door gemeenten en provincies heeft wel tekortgeschoten. De reden hiervoor is de concurrentie tussen gemeenten om werkgelegenheid en de beperkte beschikbaarheid van goede A-locaties. Verder geldt dat veel van de nieuwe kantoren al 'in de pijplijn' zaten op het moment dat het ABC-locatiebeleid van kracht werd. Bovendien is het moeilijk vast te stellen waar bedrijven zich zouden hebben gevestigd zonder ABC-locatiebeleid (Tweede Kamer 2000).

De Nota Ruimte stelt voor het ABC-locatiebeleid te vervangen door een integraal locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen. De verkeersaantrekkende werking van een bedrijf of voorziening wordt hierbij als een belangrijk criterium voor de locatiekeuze gehanteerd. Het probleem bij dit criterium is dat de mate waarin bedrijven autoverkeer aantrekken, varieert met de locatie: nabij een NS-station

zal de verkeersaantrekkende werking (autoverkeer) minder zijn dan wanneer hetzelfde bedrijf zich ver van een NS-station vestigt. Hetzelfde bedrijf zal, als het gevestigd is bij een NS-station, vanuit oogpunt van verkeersaantrekkende werking beter inpasbaar zijn in of nabij woonbebouwing dan wanneer hetzelfde bedrijf wordt gevestigd ver van een NS-station. Het nieuwe locatiebeleid draagt het risico in zich dat nieuwe bedrijven met veel werknemers of bezoekers eerder dan nu terechtkomen aan de rand van steden in plaats van in de buurt van OV-knooppunten. Het is daarmee de vraag of het nieuwe locatiebeleid zal bijdragen aan bundeling van werkgelegenheid.

Gelet op de in de Nota Ruimte voorgestane decentralisatie en deregulering, worden met name de punten afstemming, samenwerking en overleg belangrijker. Het blijft echter twijfelachtig of meer afstemming en samenwerking tussen gemeenten over de locatie van bedrijventerreinen bereikt kan worden zonder inzet van middelen en instrumenten.

Het aanwijzen van topprojecten kan leiden tot een duidelijker ruimtelijke structuur of functionele specialisatie dan wel tot concentratie van bedrijventerreinen. Hier blijft nog steeds eminent dat afstemming en samenwerking essentieel zijn. Een nadere beschouwing van de topprojecten uit een eerder concept van het Actieplan Bedrijventerreinen leert overigens dat er zeer 'ongelijksoortige' projecten in voorkomen. Nog maar een betrekkelijk klein aandeel (minder dan 50 procent) bestaat uit concrete plannen. In een aantal gevallen gaat het zelfs uitsluitend om het aanwijzen van een zoekgebied. De meest concrete plannen zijn veelal de herstructureringsplannen. Ook lijken de projecten wat ongelijk over het land verdeeld, zonder een directe relatie met economische zwaartepunten.

Perifere leisure centres en outlet stores zullen een forse concurrent zijn van bestaande voorzieningen. Deze uitplaatsing van voorzieningen (vaak samengaan met een schaalvergroting) heeft gevolgen voor de grootte van het verzorgingsgebied. Gevolg zal zijn dat de aanwezigheid van een supermarkt in de kleinere plaatsen en in bepaalde wijken ter discussie komt te staan (Davelaar e.a. 2001). Dit heeft uiteraard ongewenste consequenties voor bepaalde (minder vermogende en minder mobiele) bevolkingscategorieën. Juist de dagelijkse voorzieningen worden voor minder mobiele huishoudens slechter bereikbaar.



## 2.5 Greenports

- De Bollenstreek is een beoogde greenport voor de bollenteelt. Deze keuze ligt niet voor de hand. Anders dan de naam doet vermoeden, bevindt zich namelijk slechts tien procent van het landelijke bollenareaal in dit gebied.
- Het aandeel van Boskoop in het landelijke boomteeltareaal bedraagt slechts zes procent.

### Ontwikkelingen

De economische betekenis van de tuinbouw binnen de Nederlandse landbouw is relatief groot. De totale brutoproduktie van de land- en tuinbouw in 2002 bedroeg € 20,3 mld. Daarvan werd € 2,5 mld gerealiseerd door de akkerbouw, € 4,3 mld door de rundveehouderij, € 3,9 door de intensieve veehouderij en € 7,8 mld door de tuinbouw. Binnen de tuinbouw droeg de glastuinbouw € 4,6 mld bij, de bloembollenteelt € 0,5 mld en de boomkwekerij € 1,9 mld. (Silvis & Van Bruchem 2003)

### Voorgesteld beleid

De Nota Ruimte geeft aan geen meerwaarde te zien in het planologisch vastleggen van de gebieden waar grondgebonden landbouw met voorrang ontwikkelingsmogelijkheden krijgt. Voor de niet-grondgebonden landbouw ziet men deze wel; dat zijn de zogenoemde 'greenports'. Het Rijk acht de tuinbouwfunctie in deze locaties van internationaal belang en vindt dat deze behouden moet blijven en versterkt moet worden.

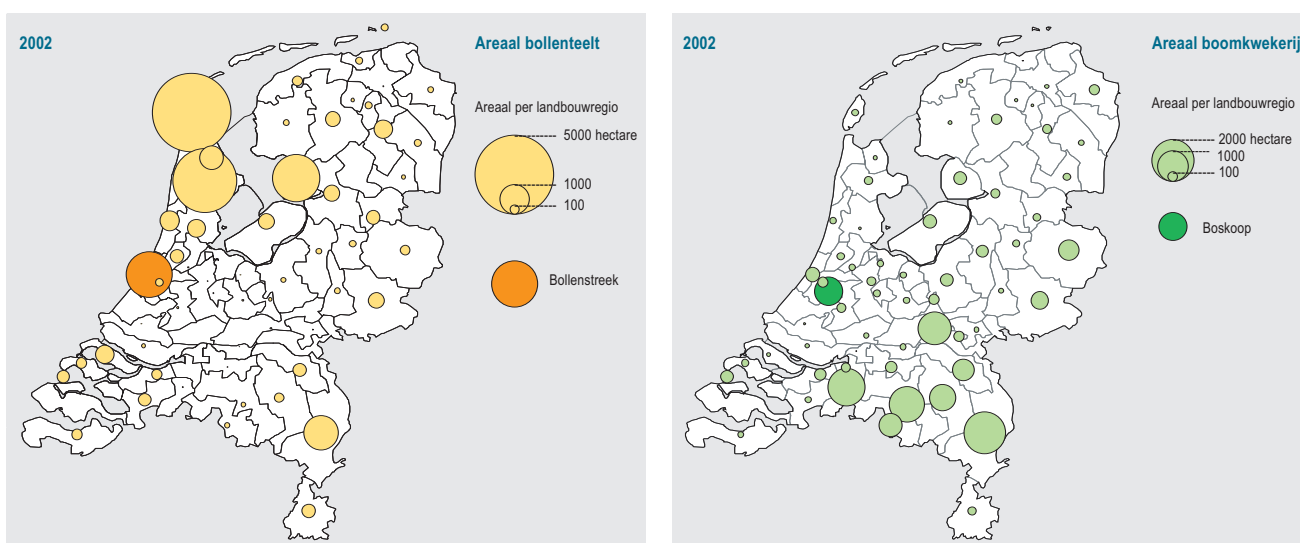
### Evaluatie

De Bollenstreek en Boskoop zijn als greenport aangewezen. De Bollenstreek is wat het aandeel in het landelijk bollenareaal betreft (anders dan de naam doet vermoeden) van beperkt belang (10 procent). Wel is de Bollenstreek ook van toeristisch belang. Om die reden lijkt het gewenst om in de Bollenstreek een zeker bollenareaal te handhaven.

De grootste arealen bollenteelt bevinden zich evenwel in de Kop van Noord-Holland (zie figuur 2.9). Voor Boskoop geldt evenzo dat het areaal boomteelt slechts een beperkt deel is van het landelijk areaal (6 procent; zie figuur 2.10). Het areaal boomteelt onder glas is hier relatief wat groter (21 procent).

Figuren 2.9 en 2.10: Areaal bollenteelt en areaal boomkwekerij per LEI66-regio in 2002

Bron: CBS Statline ([www.cbs.nl/statline](http://www.cbs.nl/statline))



## 2.6 Infrastructuur en verstedelijking

- Voor inwoners in en rondom de grote steden van de Randstad is de bereikbaarheid van werk en van voorzieningen per auto en openbaar vervoer aanmerkelijk beter dan voor inwoners daarbuiten, ondanks de files. Vanwege de bereikbaarheid en de beperking van de externe effecten van (auto)mobiliteit, is woningbouw in en om de grote steden te verkiezen boven daar bouwen waar de infrastructuur op dit moment nog capaciteit heeft.
- De inhoudelijke afstemming op rijksniveau tussen de Nota Mobiliteit en de Nota Ruimte is niet voldoende duidelijk. De Nota Ruimte bepleit bundeling van (mobiliteit op) hoofdinfrastructuur. De Nota Mobiliteit sluit daarentegen uitbreiding van het onderliggende wegennet niet uit in die gevallen waarin dat kosteneffectiever blijkt te zijn.
- Prijsbeleid (heffing per kilometer die hoger is naarmate er meer congestie is) kan de congestie op het hoofdwegennet in 2020 sterk verminderen. Eerst prijsmaatregelen invoeren en pas daarna, waar nodig, infrastructuur uitbreiden, resulteert in lagere uitgaven aan infrastructuur dan eerst infrastructuur uitbreiden en pas daarna prijsbeleid invoeren.
- De Nota Ruimte geeft aan dat aanleg van de Zuiderzeelijn wenselijk is. De Zuiderzeelijn heeft per saldo geen positieve economische effecten op de Nederlandse economie. Verder blijkt dat alle onderzochte varianten maatschappelijk gezien onrendabel zijn, met name de varianten met een magneetzweefbaan.

### Ontwikkelingen

De personenautomobiliteit is tussen 1980 en 2000 met circa 60 procent toegenomen. De belangrijkste verklaringen voor het toegenomen autogebruik zijn veranderingen in omvang en samenstelling van de bevolking en in het inkomen. Een recente analyse leert dat het ruimtelijk en infrastructureel beleid tussen 1970 en 2000 effectief is geweest in het behoud van open ruimte en in het verminderen van (de groei van) het autogebruik (in beperkte mate, maar lokaal soms aanzienlijk). Uit een verkennende analyse blijkt dat als de infrastructuurplannen uit de Tweede Nota (fijnvertakt dambord van hoofdwegen) volledig zouden zijn doorgevoerd, het autogebruik anno 2000 2 tot 8 procent hoger zou zijn geweest (Geurs e.a. 2003) ten opzichte van een groei van het autogebruik tussen 1970 en 2000 van circa 140 procent (CBS Statline).

De ruimtelijke ordening heeft vanaf de Derde Nota Ruimtelijke Ordening geprobeerd de groei van de automobiliteit te beperken, onder andere met het ABC-locatiebeleid voor bedrijven en bundeling van woningbouw. Het blijkt dat bewoners van de zogenoemde Vinex-locaties in het stedelijk gebied (inbreidingslocaties) een relatief lage (auto)mobiliteit hebben, circa twee derde van het gemiddelde niveau van bewoners van Vinex-uitleglocaties en vier vijfde van het gemiddelde niveau van bewoners van nieuwbouwlocaties (Vinex en niet-Vinex). Bewoners van Vinex-uitleglocaties hebben daarentegen een hogere automobiliteit dan bewoners van nieuwbouwlocaties en bovendien een hogere totale mobiliteit (Hilbers et al. 1999).

### Voorgesteld beleid

De Nota Ruimte bepleit een betere afstemming tussen verstedelijkingsbeleid en mobiliteitsbeleid. In de nationale stedelijke netwerken moeten decentrale overheden vrijwillig samenwerken om ruimtelijke en infrastructurale opgaven beter op elkaar af te stemmen. De Nota Ruimte wil onder meer dat decentrale overheden nieuwe woonbebouwing zoveel mogelijk in stedelijk gebied realiseren (streefgetal verdichting 40%), en de keuze van woningbouw- en werklocaties afstemmen op het verkeers- en vervoerssysteem. Op termijn zal deze strategie moeten worden aangevuld met prijsbeleid.

De Nota Ruimte stelt dat bij de integrale verbetering van de bereikbaarheid van de hoofdinfrastructuur het belangrijk is om infrastructuur te bundelen, en dat deze bundeling betekent dat de groei van de mobiliteit wordt geconcentreerd op bepaalde, voor het overgrote deel bestaande, hoofdverbindingen. Het Rijk zal prioriteit geven aan de oplossing van knelpunten op de hoofdverbindingssassen boven knelpunten elders in de hoofdinfrastructuur, ook in geval van enigszins gunstiger kosten-batenverhouding bij knelpunten op andere verbindingen. Langs de hoofdinfrastructuur moet uitbreidingsruimte beschikbaar blijven.

De Nota Ruimte stelt dat de toegevoegde waarde van de eerder voorgenomen aanleg van nieuwe railinfrastructuur tussen de grote steden in het stedelijk netwerk Randstad Holland (het 'Rondje Randstad') te gering is gebleken en de kosten te hoog zijn bevonden. Daarentegen wordt een snelle railverbinding tussen het Noorden van Nederland en de Randstad (de Zuiderzeelijn) wenselijk gevonden om de

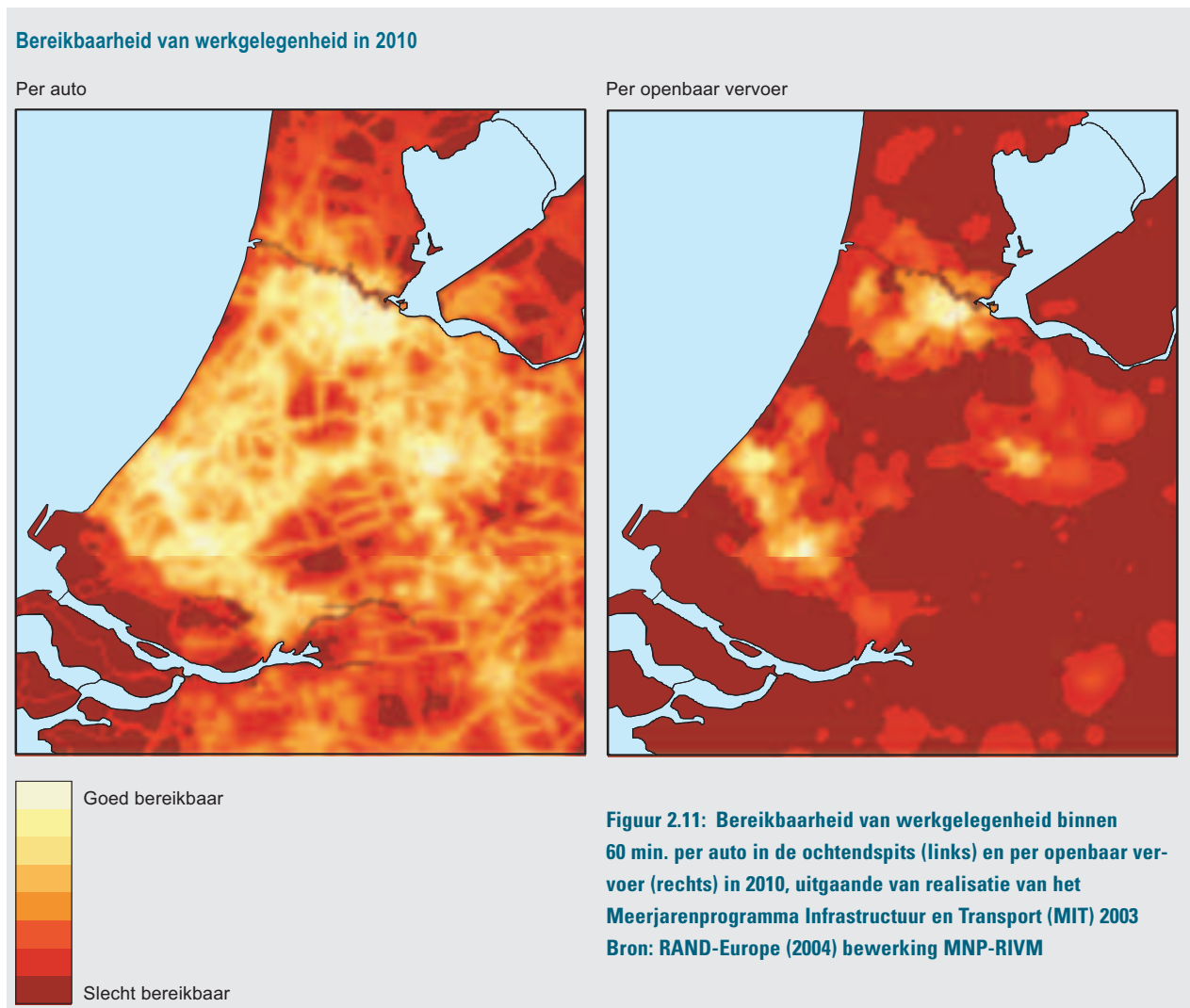
economische structuur van het Noorden te verbeteren en om Almere een gelijkwaardigere positie te geven. De voorkeur gaat hierbij uit naar een magneetzweefbaan of hogesnelheidslijn.

### Evaluatie

Het streven van de Nota Ruimte om de verdichtingsmogelijkheden binnen bestaand bebouwd gebied optimaal te benutten is positief uit oogpunt van beperking van (auto-)mobiliteit en bereikbaarheid van werk en voorzieningen. Dit blijkt zowel uit empirische studies, als uit modelanalyses (zie bijvoorbeeld Hilbers et al. 2000). Zoals eerder gezegd, inwoners van inbreidingslocaties hebben een veel lagere (auto)mobiliteit dan inwoners van uitbreidingslocaties. Dit komt door de nabijheid tot verschillende stedelijke voorzieningen en de goede OV-bereikbaarheid. Mobiliteit is dan ook geen doel op zich maar een middel om activiteiten te bereiken. Het blijkt dat juist in en rondom de vier grote steden van de Randstad de auto- en OV-bereikbaar-

heid van werkgelegenheid voor inwoners aanmerkelijk beter is dan daarbuiten, ondanks de files. Dit is te zien in *figuur 2.11*, dat de bereikbaarheid van werkgelegenheid binnen een uur reistijd weergeeft per auto en openbaar vervoer in het jaar 2010. Het bouwen van woningen in en om de grote steden (verdichting) is dus niet alleen gunstig uit oogpunt van beperking van de externe effecten van (auto)mobiliteit en behoud van open ruimte en natuur maar ook uit een oogpunt van bereikbaarheid.

Voor het grootste deel van de vraag naar woningbouw zijn nieuwe uitleglocaties nodig. De keuze voor nieuwe uitleglocaties moet volgens de Nota Ruimte worden afgestemd met het verkeers- en vervoerssysteem. De Nota Ruimte geeft aan dat bij nieuwe verstedelijking gestreefd moet worden naar een optimale benutting van bestaande infrastructuur en van de potenties van knooppunten in deze infrastructuur. Hierbij is een vervoerskundige complementariteit van belang. Dat houdt een vanuit vervoerskundig





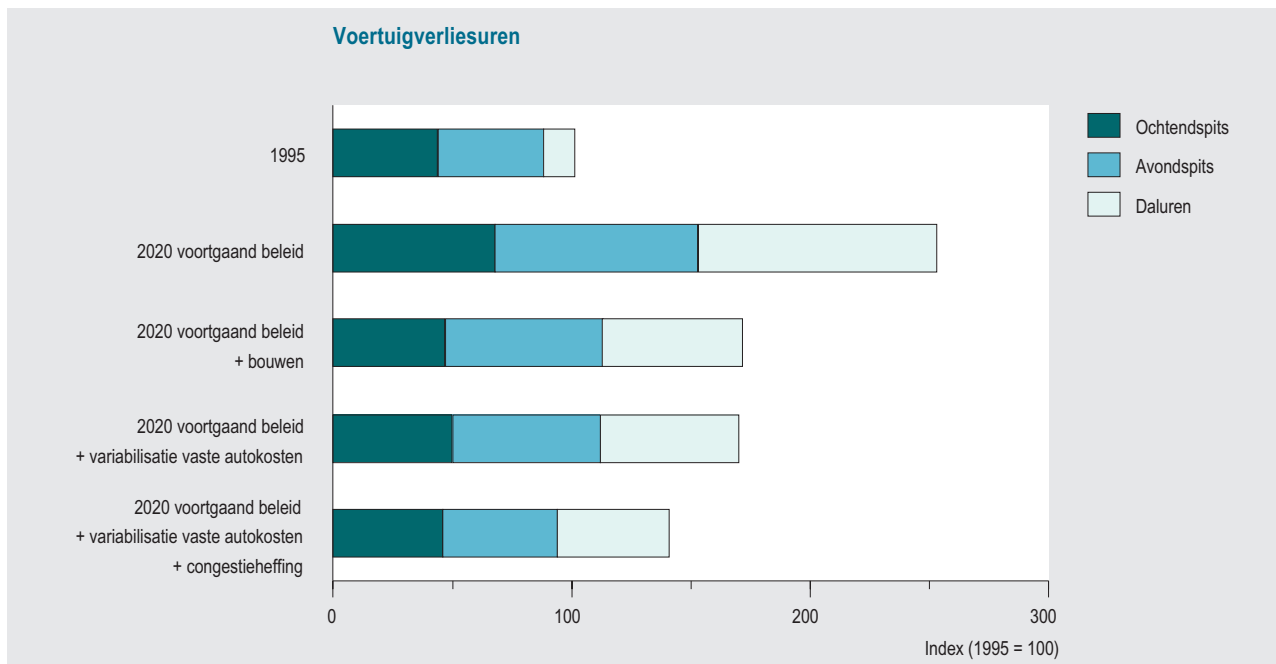
opzicht evenwichtige verdeling over stedelijke centra in. Daardoor ontstaan even grote vervoersstromen in beide richtingen, wordt restcapaciteit op infrastructuur beter benut, en de bereikbaarheid verbeterd. Deze vanuit mobiliteits- en bereikbaarheidsoverwegingen goede intentie wordt in de nota niet verder geconcretiseerd, en krijgt ook onvoldoende uitwerking in verschillende verstedelijkingsvarianten.

Bij vervoerskundige complementariteit is (tijdens de spits) vooral een evenwichtige woon-werkbalans van belang. Het creëren van een evenwichtige woon-werkbalans is vooral relevant bij de positionering van de grote steden en Almere in de Randstad. Deze kennen namelijk een scheve woon-werkbalans: de vier grote steden in de Randstad hebben momenteel een overschot aan banen ten opzichte van de werkzame beroepsbevolking (op ieder werkzaam persoon 1,2 tot 1,6 banen) terwijl Almere een relatief tekort heeft (op ieder werkzaam persoon 0,7 banen). De kentallen kosten-batenanalyse van verschillende verstedelijkingsmogelijkheden in de Randstad (Ecorys-NEI 2004) geeft dan ook aan dat een forse groei van het aantal inwoners in Almere in combinatie met trendmatige werkgelegenheidsontwikkelingen (uitstralingsvariant) resulteert in

een toename van woon-werk reisafstanden en -mobiliteit en congestiekosten. Vanuit het perspectief van vervoerskundige complementariteit kan het aanbeveling verdienen woningbouw in Almere gepaard te laten gaan met een evenredige groei van de werkgelegenheid. De Nota Ruimte biedt echter geen inzicht in de regionale verhoudingen in de ontwikkeling van uitleglocaties voor wonen, locaties van nieuwe bedrijfstreinen en investeringen in infrastructuur.

#### *Decentralisatie van ruimtelijk en infrastructuurbeleid in stedelijke netwerken*

In de tOETs op de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (CPB et al. 2001) is al geconstateerd dat het overgrote deel van de dynamiek in de woningmarkt, arbeidsmarkt en verplaatsingenmarkt zich afspeelt op het schaalniveau van de eigen regio of stadsgewest. Stadsgewestelijk overschrijdende verplaatsingen nemen weliswaar toe in de tijd, maar de absolute omvang ervan blijft beperkt. Het streven in de Nota Ruimte om ruimtelijke en bereikbaarheidsknelpunten op te lossen op het (decentrale) niveau waarop ze spelen is op zich logisch. De koerswijziging van de Nota Ruimte van het concept 'Deltametropool' naar 'Randstad Holland' met daarin drie samenhangende economische kerngebieden



**Figuur 2.12: Congestie op het hoofdwegennet in 1995 en in 2020 bij voortgaand beleid en effecten van nieuwe weginfrastructuur ('bouwen'), variabilisatie van vaste autokosten en van variabilisatie en congestieheffing (1995 = 100)**

Bron: AVV 2000

(Noordvleugel, Zuidvleugel en Utrecht) sluit beter aan bij de huidige en toekomstige ruimtelijk-functionele schaalniveaus voor wonen, werken, recreëren en andere voorzieningen. De keuze voor verbetering van regionale openbaar vervoersystemen sluit dan ook veel beter aan bij de huidige en toekomstige verplaatsingsmarkt in de Randstad dan het eerder voorgenomen Rondje Randstad.

De prioritering van investeringen in hoofdverbindingassen is echter vooral gericht op de bereikbaarheid van de mainports. Deze keuze biedt niet op voorhand een (afdoende) oplossing voor ruimtelijke en bereikbaarheidsproblemen binnen de economische kerngebieden in de Randstad. Ook voor het wegennet geldt dat effectieve investeringen moeten aansluiten bij het juiste schaalniveau voor wonen, werken en verplaatsen. Naast investeringen in het hoofdwegennet kan het lokaal opwaarderen van het regionale (onderliggende) wegennet een mogelijk effectieve bijdrage leveren aan het verbeteren van de betrouwbaarheid van het gehele wegennet. De (positieve) verkeerskundige effecten daarvan moeten echter wel worden afgewogen tegen de (mogelijk negatieve) ruimtelijke en milieu-effecten (zie ook onder). Daarnaast is het de vraag of de voorgestane decentrale samenwerking op het niveau van economische kerngebieden daadwerkelijk

effectieve oplossingen voor ruimtelijke en bereikbaarheidsknelpunten kan geven.

De Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit stellen dat in de nationale stedelijke netwerken decentrale overheden vrijwillig moeten samenwerken om ruimtelijke en infrastructuur opgaven beter op elkaar af te stemmen. Dit streven is op zich logisch, maar de vraag is of dit zal lukken. Het concept vervoerregio uit het Structuurschema Verkeer en Vervoer – II is mislukt wegens gebrek aan daadwerkelijke integraliteit en bestuurlijk draagvlak (Raad voor Verkeer en Waterstaat 2000). De Nota Ruimte noch de Nota Mobiliteit geven niet aan hoe dit zou moeten verbeteren. Bovendien is het de vraag of decentrale overheden voldoende middelen in handen krijgen om effectieve en efficiënte oplossingen te kiezen. Hiervoor zullen regionale overheden de mogelijkheid moeten krijgen om een systeem van (dynamisch) beprijzen in te voeren. Analyses van verschillende beleidsopties geven namelijk aan dat zonder (naar tijd en plaats gedifferentieerde) heffingen congestieproblemen in Nederland fors blijven toenemen (zie figuur 2.12). Om hier bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak voor te krijgen zouden de opbrengsten van een dergelijk systeem door regionale overheden (na uitvoering van een

kosten-batenanalyse) gebruikt kunnen worden om te investeren in de regionale verkeersnetwerken van de verschillende modaliteiten (Raad voor Verkeer en Waterstaat 2003).

#### *Afstemming van Nota Ruimte en Nota Mobiliteit*

De inhoudelijke afstemming op rijksniveau tussen de Nota Mobiliteit en de Nota Ruimte is niet overal voldoende duidelijk. De Nota Ruimte geeft bijvoorbeeld aan dat de investeringstrategie voor de gehele hoofdinfrastructuur nadrukkelijk rekening moet houden met ruimtelijke overwegingen, naast verkeerskundige, economische, (verkeers)veiligheids-, milieu-, waterhuishoudkundige overwegingen en overwegingen met betrekking tot natuur en landschap. Dit komt niet terug in de Nota Mobiliteit.

Ook benaderen de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit de verbetering van het wegennet verschillend. De Nota Ruimte richt zich op bundeling van (mobiliteit op) hoofdinfrastructuur, terwijl de Nota Mobiliteit stelt dat voor het oplossen van bereikbaarheidsproblemen niet alleen moeten worden gekeken naar uitbreiding van het hoofdwegennet, maar ook naar het onderliggend wegennet. De Nota Mobiliteit stelt dat het rijk zal meebetalen aan uitbreiding van het onderliggend wegennet als dat een kosteneffectieve bijdrage levert aan betrouwbare reistijden op het hele netwerk en robuustheid van het netwerk. Door een (selectieve) uitbouw van het regionale wegennet worden uitwijkmogelijkheden geboden, en zal naar verwachting de betrouwbaarheid van reistijden en de robuustheid van het transportsysteem kunnen verbeteren. Als de benadering uit de Nota Mobiliteit bepalend mocht blijken, dan zou een keuze voor uitbreiding van het onderliggend wegennet niet alleen moeten worden gebaseerd op de effecten op de betrouwbaarheid van reistijden, maar (via een brede maatschappelijke kosten-batenanalyse) ook op de effecten voor natuur, landschap, verkeersveiligheid en luchtkwaliteit. Daarbij zouden niet alleen de directe effecten van uitbreiding van het onderliggend wegennet en de verkeerstoename moeten worden meegenomen, maar zeker ook de indirecte ruimtelijke effecten zoals aantreking van nieuwe bedrijvigheid langs het onderliggend wegennet.

#### *Beprijzing*

Door, zoals de Nota Ruimte voorstelt, eerst de weginfrastructuur uit te breiden en pas later een beprijzingsstelsel in te voeren, wordt een extra vraag naar verkeer opgeroepen en passen gebruikers en bedrijven hun lange-termijngedrag op het gebied van ruimtelijke keuzes en verplaatsingskeuzes aan. Daarnaast zal na invoering van een beprijzingsstelsel blijken dat een deel van de nieuw

aangelegde infrastructuur (bijvoorbeeld extra rijstroken) niet meer nodig blijkt te zijn. Dit is te voorkomen door de automobilist eerst de juiste, werkelijke, prijs van mobiliteit te laten betalen en daarna in samenhang het infrastructuraanbod aan te passen bij de resterende infrastructuurknooppunten.

*Figuur 2.12* laat zien dat de congestie op het hoofdwegennet in 2020 met prijsbeleid (heffing per kilometer die hoger is naarmate er meer congestie is) sterk kan worden verminderd. Ervan uitgaande dat beprijzing nog even op zich laat wachten, is het gewenst de verschillende verstedelijkingsopties te onderzoeken in een situatie met (verschillende vormen van) prijsbeleid, alvorens de aanleg van nieuwe infrastructuur ter hand te nemen. Verder verdient het aanbeveling alle varianten uit de KKBA-Deltametropool met congestieheffing door te rekenen en de verstedelijkings- en infrastructuurplannen daarop te enten.

#### *Snelle railverbindingen: het Rondje Randstad en de Zuiderzeelijn*

De Nota Ruimte neemt de conclusie over uit de (kentallen) kosten-batenanalyse naar de snelle railverbinding (het Rondje Randstad) tussen de grote steden (NEI 2001): de toegevoegde waarde van de verschillende varianten is te gering en de kosten te hoog. Daarentegen wordt wel de voorkeur uitgesproken voor een snelle railverbinding (magneetzwefbaan of hogesnelheidslijn) tussen het Noorden van Nederland en de Randstad (de Zuiderzeelijn), terwijl ook daar de (kentallen) kosten-batenanalyse aangeeft dat de maatschappelijke baten van alle onderzochte varianten lager zijn dan de maatschappelijke kosten (NEI 2000). De aanleg van de Zuiderzeelijn weliswaar leidt tot een toename van werkgelegenheid in het Noorden maar dat dit voor een groot deel ten koste gaat van werkgelegenheid in andere delen van Nederland. Deze herverdeling heeft per saldo geen positieve economische effecten op de Nederlandse economie. Alle onderzochte varianten zijn maatschappelijk gezien onrendabel. Het negatieve saldo van baten en kosten is bij de voorkeursvarianten in de Nota Ruimte (magneetzwefbaan en hogesnelheidslijn) het grootst: ca. -2,2 tot -3,5 miljard Euro (Netto Contante Waarde 2010). De maatschappelijke kosten van deze varianten zijn zelfs groter dan drie van de vier varianten voor het Rondje Randstad (met een negatief saldo van baten en kosten in de range van -0,8 tot -5,6 miljard Euro NCW 2010). De maatschappelijke kosten van de Zuiderzeelijn zijn in werkelijkheid nog hoger, omdat de aantasting van natuur en landschap niet zijn meegenomen.

## 2.7 Stedelijk milieu en externe veiligheid

- Het VROM-project Stad & Milieu laat zien dat intensiveren veelal kán binnen bestaande milieunormen.
- Op talrijke plaatsen in Nederland en met name in de Randstad zijn thans de (externe) veiligheidsrisico's, de geluidsniveaus en in wat mindere mate NO<sub>2</sub>-concentraties, zodanig dat ze een belemmering vormen voor stedelijke ontwikkeling. Om te voorkomen dat woningbouw in en nabij steden strijdig is met (deels EU-)milieudoelen en extern veiligheidsbeleid, is het nodig om ruimtelijk te sturen in verkeer en vervoer.
- Slechts een deel van de risico's kan worden verminderd door verbeteringen in de productie van chemische en gevaarlijke stoffen en opslag en transport. De politiek moet hetzij (hogere) risico's aanvaarden, hetzij ruimtelijke keuzes maken in risicotransport.

### Ontwikkelingen

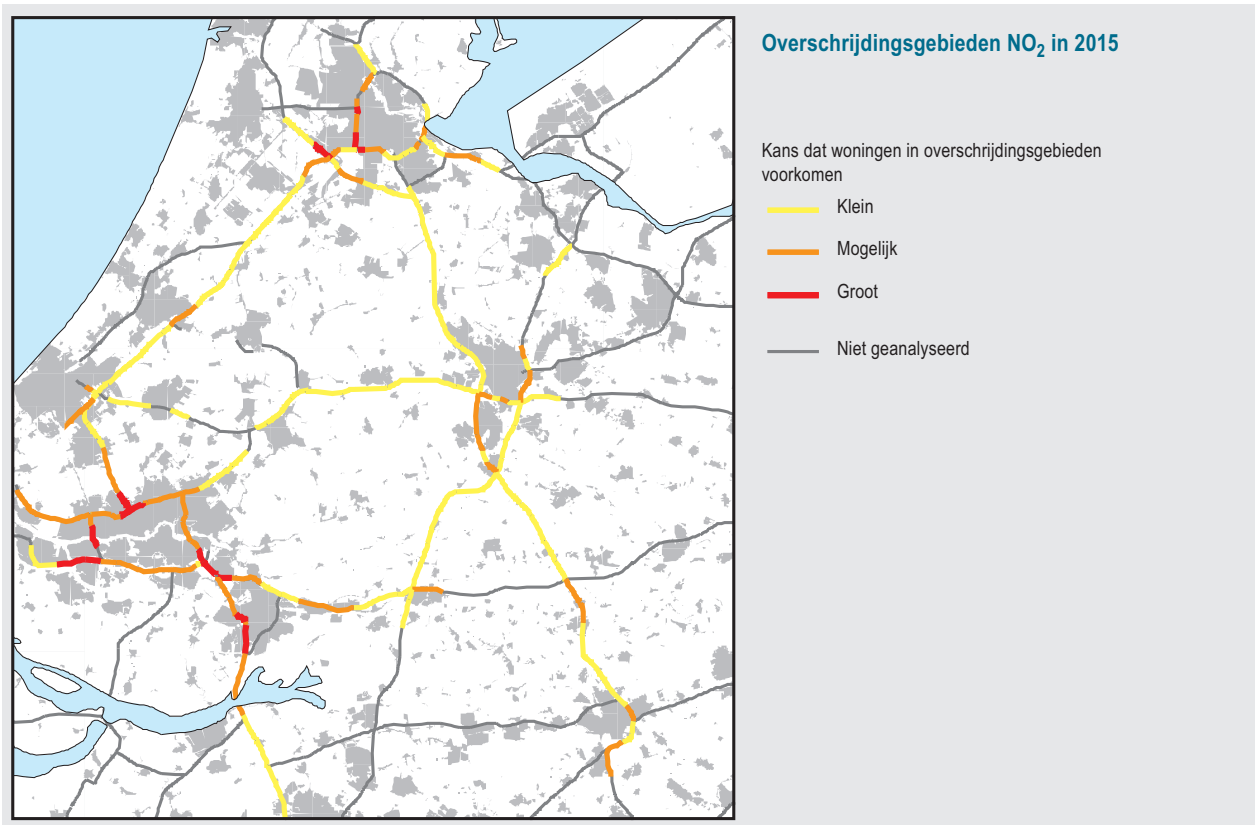
#### Luchtkwaliteit

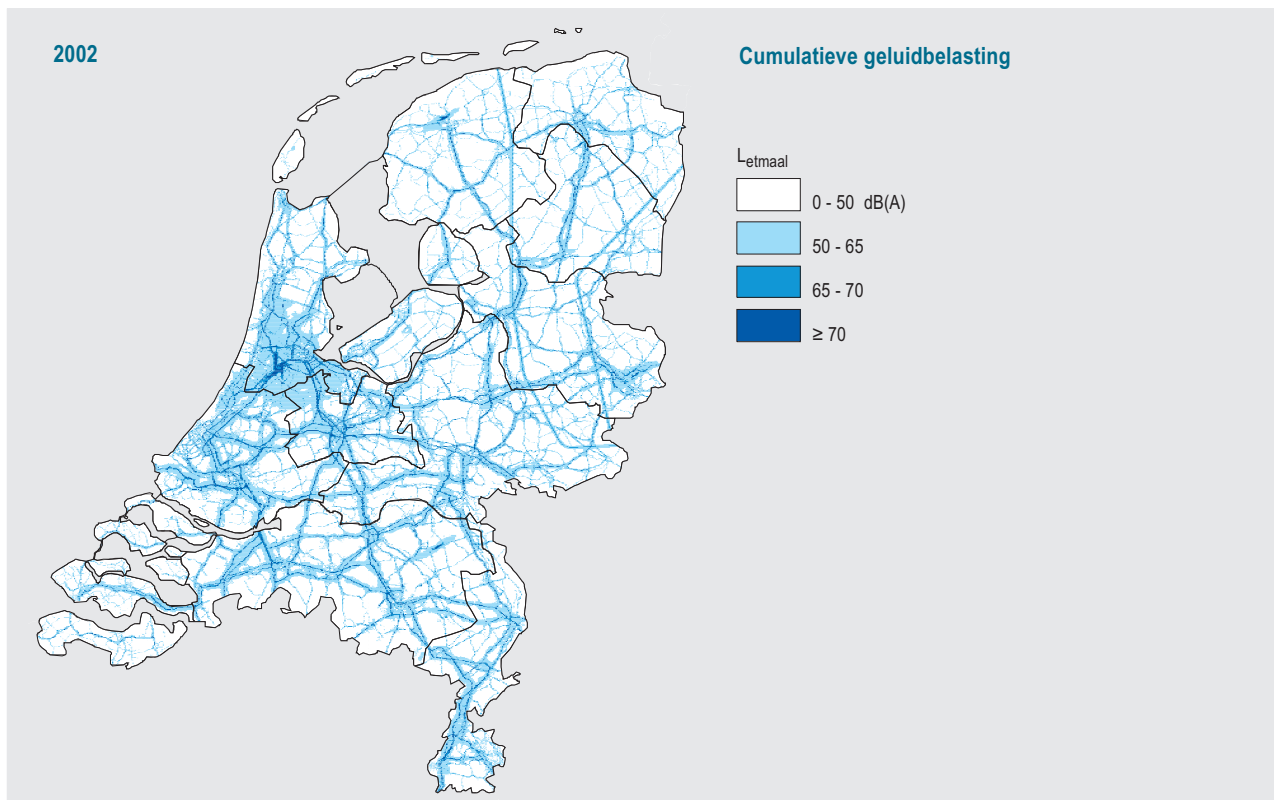
Het aantal luchtkwaliteitsknelpunten (met een relatief hoge NO<sub>2</sub>-uitstoot) langs autosnelwegen is ondanks de toenemende automobilititeit afgenomen, en neemt het komende decennium verder af door de geplande aanscherpingen van EU-emissie-eisen aan nieuwe voertuigen. Toch blijft NO<sub>2</sub> ook na 2015 een probleem langs grote (snel)wegen

door en langs stedelijke agglomeraties. De omvangrijkste overschrijding van de norm doet zich voor langs de Ring van Rotterdam en aan de westkant van Amsterdam (Blom et al. 2003). *Figuur 2.13* geeft voor 2015 de wegvakken weer met woningen waar de EU-norm voor NO<sub>2</sub> wordt overschreden.

**Figuur 2.13: Overzicht knelpunten NO<sub>2</sub> in 2015 (kans op woningen in overschrijdingsgebieden)**

Bron: Blom e.a. 2003





**Figuur 2.14: Cumulatieve geluidbelasting in dB(A)**

**Bron: RIVM, milieucompendium ([www.milieucompendium.nl](http://www.milieucompendium.nl))**

#### *Geluid*

De geluidhinder door wegverkeer nam tussen 1990 en 1996 jaarlijks af, maar is vanaf 1996 jaarlijks weer licht toegenomen. In Nederland ondervindt momenteel 5 procent van de woningen een hoge geluidbelasting (> 65 dB(A)). Een half procent van de woningen ondervindt zelfs een geluidbelasting > 70 dB(A) (MNP 2002). Voor nieuwbouw van woningen geldt een streefwaarde van 50 dB(A) voor de geluidbelasting door weg- en railverkeer en industrie, waar weliswaar veelvuldig van wordt afgeweken tot maximaal 65 dB(A). *Figuur 2.14* geeft aan waar in Nederland de geluidbelasting hoger is dan 50, 65 en 70 dB(A). Voor Schiphol zie de betreffende paragraaf.

#### *Externe veiligheidsrisico's*

In Nederland wordt een generiek risicobeleid gevoerd voor de risico's die samenhangen met de luchtvaart, het transport en de opslag van gevaarlijke stoffen én grootschalige industriële activiteiten. Dit houdt in dat normen worden gesteld op basis van:

1. het plaatsgebonden risico: het risico dat personen op een bepaalde afstand van een gevaarlijke activiteit lopen om ten gevolge van een ongeluk met gevaarlijke

stoffen te overlijden mag niet meer zijn dan één op de miljoen per jaar

2. groepsrisico: de aanvaardbaarheid van het risico dat een ongeluk een groep mensen treft, uitgedrukt in de kans op een bepaald aantal slachtoffers; hiervoor geldt geen grenswaarde maar een richtwaarde.

De inschatting is dat in totaal 37.000 Nederlanders als gevolg van opslag, gebruik en transport van gevaarlijke stoffen een individueel risico lopen dat groter is dan één op de miljoen.

Door het vervoer van LPG over de weg en het spoor zijn er langs veel autosnelwegen en langs spoorwegen door steden, knelpunten voor wat de externe veiligheid (groepsrisico) betreft. Door de geplande stedelijke intensivering neemt het aantal knelpunten tot 2010 bovendien sterk toe als de bronveiligheid intussen niet verbetert. De ingebruikname van de Betuweroute zorgt er waarschijnlijk voor dat de externe onveiligheid door gevaarlijk vervoer per spoor afneemt. Ook zijn er externe veiligheidsknelpunten rondom 500 van de circa 2100 LPG-tankstations (VROM 2003a).



### **Voorgesteld beleid**

De Nota Ruimte stelt dat het Rijk ten minste zorgt voor basiskwaliteit (voor milieu en veiligheid) langs hoofdinfrastructuur en dat het Rijk bestaande knelpunten zal oplossen en nieuwe zal voorkomen. Om nieuwe knelpunten in de leefomgevingskwaliteit te voorkomen, moeten milieu- en veiligheidsaspecten naast andere belangen vroegtijdig, gebiedsgericht en geïntegreerd in de ruimtelijke planvorming worden betrokken. Het doel is om in 2020 de geluidbelasting als gevolg van rijksinfrastructuur niet hoger dan 65 dB(A) voor wegen en 70 dB(A) voor spoorwegen te laten zijn. Het Rijk blijft zich verder inspannen om de Europese NO<sub>2</sub>-richtlijn aangepast te krijgen, zodat in plaats van in 2010 pas in 2015 aan de richtlijnen voor NO<sub>2</sub>-concentratie hoeft te worden voldaan.

Door optimaal gebruik te maken van de Betuweroute zullen andere routes zoveel mogelijk worden ontlast van het vervoer van gevaarlijke stoffen.

### **Evaluatie**

De Nota Ruimte stelt dat het Rijk nieuwe knelpunten voor milieu en externe veiligheid wil voorkomen door milieu- en veiligheidsaspecten naast andere belangen vroegtijdig, gebiedsgericht en geïntegreerd in de ruimtelijke planvorming te betrekken. Nu al wordt in principe voorkomen dat nieuwe verstedelijking leidt tot extra knelpunten op het gebied van de leefbaarheid, doordat nieuwe woningbouwlocaties in streek- en bestemmings-plannen worden getoetst aan de Wet Geluidhinder, het Besluit Luchtkwaliteit en het Besluit Vaststelling Milieukwaliteit voor Externe Veiligheid van inrichtingen. De Nota Ruimte levert hier geen extra bijdrage aan. Op welke manier het Rijk de bestaande knelpunten denkt aan te pakken, wordt uit de Nota Ruimte onvoldoende duidelijk.

### *Luchtkwaliteit*

De blijvende (NO<sub>2</sub>-)problematiek met name rondom Rotterdam en in het westen van Amsterdam vraagt om een oplossing, omdat zelfs in 2015 de eisen aan de NO<sub>2</sub>-concentraties op deze plaatsen waarschijnlijk niet worden gehaald. Gezien de EU-normstelling kan de Experimentenwet stad en milieu waarschijnlijk geen soelaas bieden. Deze wet geeft de mogelijkheid af te wijken van wettelijke milieugrenswaarden. Omdat de wet geen oplossing vormt, zijn hier specifieke verkeersmaatregelen

nodig zijn (aanpassing van de verkeerssamenstelling of de -intensiteit).

De problematiek op het gebied van fijn stof (PM<sub>10</sub>) kan met ruimtelijk beleid niet afdoende worden opgelost, omdat veel minder dan bij NO<sub>2</sub>, sprake is van lokale pieken in de concentratie. Om de overschrijding van de PM<sub>10</sub>-normen te reduceren, is generiek internationaal beleid nodig, zoals aanscherping van de emissie-eisen van industrie en verkeer.

### *Geluid*

De Nota Ruimte geeft heldere doelen voor de geluidbelasting door wegverkeer, maar geen concrete middelen om deze te bereiken. Overigens moet wel worden opgemerkt dat het 'geen-hinder-niveau' ver onder de in de Nota Ruimte gestelde doelen ligt. De huidige wetgeving is weliswaar relatief effectief gebleken bij het voorkomen van nieuwe knelpunten (hoogbelaste situaties), maar zij heeft niet kunnen voorkomen dat met name het verkeersgeluid zich steeds meer als een deken over Nederland uitspreidt (MNP 2002). Rondom bestaande geluidsknelpunten kan door verkeersmaatregelen (bijvoorbeeld lagere snelheden), de aanleg van stil asfalt, of de plaatsing van geluidschermen, de geluidbelasting tot onder de norm worden teruggebracht, zodat woningbouw toch nog mogelijk is.

### *Externe veiligheidsrisico's*

De ambities voor stedelijke intensivering en vermindering van de externe veiligheidproblematiek rondom LPG zijn moeilijk met elkaar te verenigen, met name rondom stedelijke autosnelwegen in de regio Rotterdam en Amsterdam. Het omleiden van LPG-transporten of het opheffen van LPG-tankstations in dichtbebouwde omgeving biedt wellicht uitkomst. Van deze opties wordt op dit moment in de Ketenganalyse LPG in opdracht van VROM een kosten-batenanalyse uitgevoerd. Een andere optie is het accepteren van de verhoogde risico's, zoals op dit moment ook gebeurt rond Schiphol.

Het vergroten van de veiligheid kan ruimte bieden voor ontwikkelingen. Vooral het ontbreken van wettelijke risiconormen voor transport bemoeilijkt het bereiken van de geformuleerde doelstelling van minimaal een stand still voor externe veiligheid. De Nota Ruimte biedt geen aanknopingspunten om deze lacune aan te pakken.

## 2.8 Ruimtebeslag Schiphol

- De Nota Ruimte geeft aan dat Schiphol zich tot 2030 op de huidige locatie verder moet kunnen ontwikkelen. De voorgestelde uitbreiding van de woningbouwbeperkingen rondom Schiphol tot de 20-Ke-contour zorgt ervoor dat het beleid op de grond (woningbouw) beter gaat aansluiten bij dat voor de lucht (uitbreiding vliegverkeer).
- Tussen 1990 en 2000 zijn er binnen de 20-Ke-contour al tussen de 12.000 en 17.000 woningen gebouwd. Verschillende nieuwe woningbouwlocaties vallen binnen de 20-Ke-contour; deze vallen buiten het bouwverbod. Het Rijk accepteert hier een permanent hoge geluidsbelasting, die fors uitstijgt boven wat bij weg- en spoorverkeer en industrie is toegestaan.
- Uit een onderzoek uit 1996 blijkt dat in een gebied met een straal van 25 kilometer rondom Schiphol meer dan 95 procent van de ernstig geluidgehinderden buiten de 35-Ke-zone woont en circa twee derde buiten de 20-Ke-zone. Van de 1,5 miljoen mensen die toen woonachtig waren in dit gebied, zijn naar schatting tussen de 265.000 en 465.000 ernstig geluidgehinderd door het vliegverkeer.
- De Ke-zones zijn op termijn evenwel niet doelmatig om geluidhinder te voorkomen, aangezien geluid met een sterkte onder 65 dB niet wordt meegenomen (zogenoemde '65 dB-afkap'). Zones op basis van de Europese geluidmaat, de Lden, bieden wel stabiele beschermingsniveaus voor de blootstelling aan de geluidbelasting door het vliegverkeer.
- Voor geluid van weg- en railverkeer geldt bij nieuwbouw een voorkeursgrenswaarde van 48 dB(A) Lden. Onder bepaalde voorwaarden zijn er mogelijkheden voor ontheffing tot hogere waarden. Uit onderzoek blijkt dat de ervaren hinder van vliegtuiggeluid duidelijk groter is dan van weg- en railverkeersgeluid. Als zou worden uitgegaan van gelijke niveaus van gewone hinder (in plaats van ernstige hinder) of wanneer Nederlandse dosis-responsrelaties zouden worden toegepast, dan zou dit in beide gevallen resulteren in duidelijk nog lagere voorkeurs- en ontheffingsgrenswaarden voor luchtvaartgeluid en daarmee scherpere randvoorwaarden voor het vliegverkeer.

### Ontwikkelingen

*Figuur 2.15* laat voor de Haarlemmermeer en wijde omgeving de ruimtelijke beperkingen zien. De vrijwaringszone bestaat sinds 1996 en is (vrijwel) ongewijzigd nu het vijfbanenstelsel in gebruik is genomen. Binnen deze zone geldt een bouwbeperking (ontheffing is mogelijk als het gaat om plannen die al voor 1996 waren ontwikkeld) en omvat zowel de 35-Ke- als de 10<sup>-6</sup> PR-contour voor de externe veiligheidsrisico's.

Binnen de ruimere 20-Ke-contour is tot dusverre vanuit de relatie met de luchthaven geen ruimtelijk beleid gevoerd. Binnen dit gebied woont ruim een kwart miljoen mensen. Op basis van een vragenlijstonderzoek uit 1996 is geschat dat in het gebied binnen 20-Ke tussen de 100.000 en 160.000 personen (van de 370.000 mensen van 18 jaar en ouder) ernstig gehinderd zijn door het geluid van het vliegverkeer.

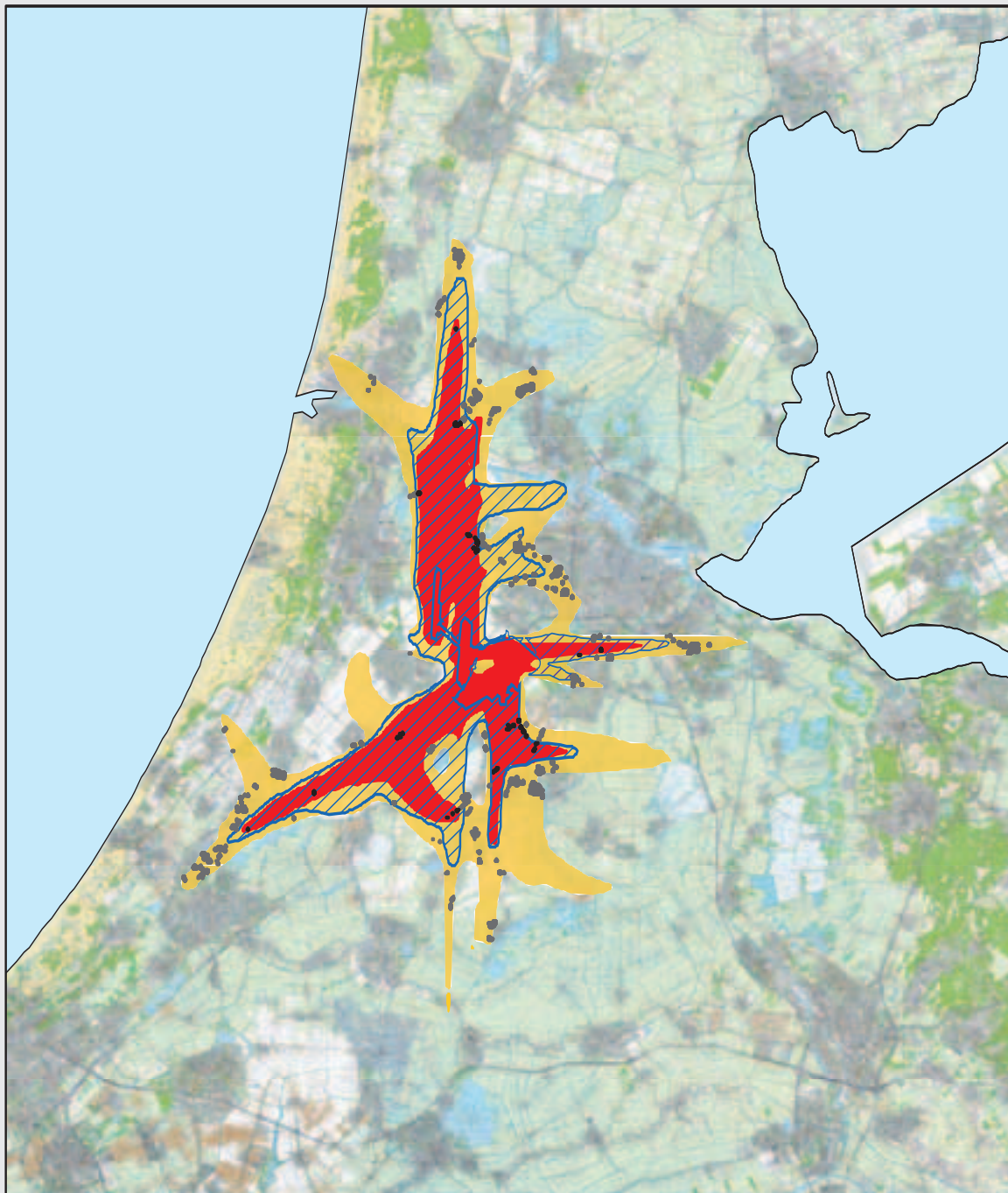
Binnen een groot cirkelvormig gebied rondom de luchthaven gelden beperkingen voor activiteiten die vogels aan

kunnen trekken. *Tabel 2.2* geeft aan waar in de periode 1990-2000 rondom Schiphol woningbouw (aantal adressen) heeft plaatsgevonden. Tussen 1990 en 2000 blijken er binnen de 20-Ke-contour tussen de 12.000 à 17.000 woningen te zijn gebouwd.

### Voorgesteld beleid

De Nota Ruimte geeft aan dat Schiphol zich tot 2030 op de huidige locatie verder moet kunnen ontwikkelen. De Nota geeft aan dat er – buiten de in de verstedelijkingsafspraken vastgelegde locaties (Vinex en Vinac 2010) en buiten de stedelijke herstructurering en intensivering – geen nieuwe uitleglocaties mogen worden ontwikkeld binnen en direct gelegen aan de 20-Ke-contour behorend bij het vijfbanenstelsel. Het gaat hierbij om de locaties die liggen onder een aantal veelgebruikte aan- en uitvliegroutes; het betreft in ieder geval gebieden bij Hoofddorp-West, Noordijkerhout en de Legmeerpolder.




### Gerealiseerde woningbouw in geluidcontouren Schiphol



Woningen bijgebouwd 1990 - 2000

- Woning binnen 35 Ke contour
- Woning binnen 20 Ke contour

Contouren Schiphol

-  Vrijwaringszone
-  35 Ke contour
-  20 Ke contour

**Figuur 2.15: Woningen bijgebouwd rondom Schiphol 1990-2000 (contouren op basis van 'opvulling' geluidnormen geldend voor vijfbanenstelsel)**

**Tabel 2.2: Woningen bijgebouwd rondom Schiphol 1990-2000 (vijfbanenstelsel/ geluidsbelasting 2005)**  
**Bron: ADECS (Min. van V&W 2002a), ACN (Bridgis 2003)**

	Woningen ADECS (bron: MER2003)	Woningen ACN2002	Woningen ACN2002 (gebouwd na 1990)*	Inwoners ACN2002
35 Ke	10.000	10.876	250-1071	25.254
Vrijwaringszone		23.993	1.335	52.729
20 Ke	96.100	125.856	12.262-17.195	273.211

\* de ondergrens van de marges betreft de classificatie 'later (gebouwd) dan 1990';  
de bovengrens betreft de optelsom van de classificaties 'later (gebouwd) dan 1990' met 'loopt erg uiteen'.

### Evaluatie

De voorgestelde uitbreiding van de woningbouwbeperkingen rondom Schiphol zorgt ervoor dat het beleid op de grond (woningbouw) beter gaat aansluiten bij dat voor de lucht (uitbreiding vliegverkeer).

Uitbreiding van het beperkingengebied voor nieuwbouw is zeker effectief als het gaat om het voorkomen van nieuwe (ernstige) geluidhinder. Bijkomend positief effect van de uitbreiding is dat het tevens de groei van het groepsrisico beperkt, zij het in geringere mate.

Deze effectiviteit hangt samen met de omvang van de geluidhinder onder de bevolking die woont buiten het huidige beperkingengebied voor woningbouw rondom Schiphol. Uit een onderzoek uit 1996 in een gebied met eens straal van 25 kilometer rondom Schiphol, blijkt dat meer dan 95 procent van de ernstig geluidgehinderden woont buiten de 35-Ke-zone en circa tweederde buiten de 20-Ke-zone (TNO & RIVM 1998). Van de 1,5 miljoen mensen die toen woonachtig waren in dit gebied, hebben naar schatting tussen de 265.000 en 465.000 ernstige hinder ondervonden door geluid van het vliegverkeer. Op de rand van het 20-Ke-gebied is naar schatting zo'n 21 tot 37 procent ernstig gehinderd. Binnen het 20-Ke-gebied ging het in 1996 om zo'n 100.000 tot 160.000 (van de circa 370.000 personen die woonachtig waren in de 20-Ke-contour uit 1996). Buiten het 20-Ke-gebied zijn dit er zo'n 165.000 tot 305.000. Aangezien de geluidhinder op de rand van het genoemde gebied met een straal van 25 kilometer nog aanzienlijk is, vormen deze schattingen een ondergrens. De Nota Ruimte laat al bestaande nieuwbouwplannen (uitleglocaties en herstructurering/ intensivering in bestaand bebouwd gebied) echter onverlet. Het Rijk accepteert hier een permanent hoge geluidsbelasting, die fors uitstijgt boven wat bij weg- en spoorverkeer en industrie is toegestaan.

Om geluidhinder te voorkómen zijn de Ke-zones op termijn niet doelmatig, omdat geluid met een sterkte onder 65 dB niet wordt meegenomen (zogenoemde 'afkap'). Door

het toegenomen aantal vliegbewegingen in combinatie met een flink afgenomen geluidniveau per vliegtuig lijkt – vanwege deze afkap – de geluidbelasting uitgedrukt in kosteneenheden veel meer afgenomen dan in werkelijkheid het geval is. Verdere introductie van stillere vliegtuigen kan meer vluchten mogelijk maken dan de thans geraamde 508.000.

Eind jaren zeventig is tot het toepassen van deze afkap besloten toen de Ke als maat voor de geluidhinder door de luchtvaart werd ingevoerd. Dit is gebeurd op basis van inzichten uit hinderonderzoek van begin jaren zestig (Adviescie. Geluidhinder door Vliegtuigen, 1967). In die periode produceerden vliegtuigen veel hogere niveaus dan nu, terwijl het aantal vluchten veel geringer was. Door het toegenomen aantal vliegbewegingen in combinatie met een flink afgenomen geluidniveau per vliegtuig lijkt - vanwege deze afkap - de geluidbelasting uitgedrukt in kosteneenheden veel meer afgenomen dan in werkelijkheid het geval is. Bij de verdere groei van de luchtvaart zal de Ke steeds minder maatgevend worden voor de omvang van de geluidhinder. Ke-waarden en -contouren zijn daarom ook niet om te rekenen in 'equivalente' waarden of contouren van huidige geluidmaten. Illustratief is dat op de 20-Ke-contour de Lden-waarden variëren van 49 tot 56 dB(A). De Europese Commissie heeft deze geluidmaat (en Lnight voor nachtelijk geluid) voorgeschreven als dosismaat voor de bepaling van de geluidhinder door alle verkeersgeluid - dus ook voor het geluid van de luchtvaart. Dit voorschrift is twee jaar geleden al gevolgd in de nieuwe normstelling voor Schiphol in de gewijzigde Wet Luchtvaart 2002. Zowel de grenswaarden op de handhavingpunten als de norm voor het totale geproduceerde vliegtuigeluid (het TVG) zijn gebaseerd op deze EU-geluidmaten. Op basis van de Lden en de Lnight zal Nederland vanaf 2006 aan de EU moeten rapporteren over de omvang en de effecten van het geluid van het vliegverkeer van Schiphol. Normstelling en ruimtelijke zonering op basis van Lden (en Lnight) bieden stabiele bescher-

**Tabel 2.3: Vergelijking van geluidnormstelling voor wegverkeer en luchtvaart op basis van gelijke niveaus van ernstig gehinderden**  
Bron: EU 2002

Waarschijnlijke wijziging normstelling Wet Geluidhinder <sup>1)</sup> voor de geluidbelasting door het wegverkeer (in dB(A) Lden)	% Ernstige geluidhinder wegverkeer (EU, 2002)	Geschatte hinder-equivalente geluidbelasting door vliegverkeer (in Lden) (gelijke omvang ernstig gehinderden)
48 Voorkeursgrenswaarde	2,8	48
53 Ontheffing middels 'lichte' procedure 'Oude' meldingsdrempel voor sanering <sup>2)</sup>	5,2	51
58 Maximale ontheffingswaarde (grenswaarde) buitenstedelijke situaties 'Nieuwe' meldingsdrempel voor sanering <sup>3)</sup>	8,6	54
63 Maximale ontheffingswaarde (grenswaarde) binnenstedelijke situaties Drempelwaarde voor prioritaire sanering van bestaande situaties <sup>4)</sup>	13,6	58
68 Maximale ontheffingswaarde bij vervanging van bestaande Woningen <sup>5)</sup>	20,9	62

1. Wijziging van deze wet is in behandeling, met name vanwege Europese richtlijn voor omgevingsgeluid. Deze schrijft als geluidmaat Lden (en Lnight) voor. Er is voorgesteld om de geluidnormen in Lden vast te stellen door de huidige Nederlandse normen in de geluidmaat Letmaal, te verlagen met 2 dB(A).
2. Volgens (nog geldende) wet is sprake van saneringssituatie vanaf 53 dB(A) Lden.
3. In wijzigingsvoorstel van de wet is 58 dB(A) Lden opgenomen als meldingsdrempel voor (nieuwe) saneringssituaties.
4. Volgens (nog geldende) wet is sprake van prioritaire saneringssituatie vanaf 63 dB(A) Lden.
5. De wet staat kleinschalige vervanging van bestaande woningen in het stedelijk gebied toe bij hoogbelaste situaties (tot 68 dB(A) Lden).

mingsniveaus tegen hinder (en slaapverstoring) door het vliegverkeer, ook bij verdere ontwikkeling van het vliegverkeer en dragen bij aan consistente inzichten over de omvang van de hinder door het vliegverkeer. Zones op basis van de Europese geluidmaat, de Lden, bieden wel stabiele beschermingsniveaus voor de blootstelling aan de geluidbelasting door het vliegverkeer.

Wat oppervlakte betreft komt de 20-Ke-zone grofweg overeen met de 53-dB(A)-Lden-zone. Lokaal verschillen de 20-Ke- en de 53-dB(A)-contour fors van elkaar. Het hanteren van een 53-dB(A)-Lden-zone voor het beperkingengebied voor nieuwbouw leidt echter niet tot beschermingsniveaus die gelijk zijn aan de beschermingsniveaus voor geluidgevoelige bestemmingen langs wegen, sporen en bij industrieterreinen. Dit heeft ten eerste te maken met het feit dat voor de geluidbelasting door het weg- en railverkeer en de industrie lagere, wettelijke normwaarden gelden. Voor het geluid van deze bronnen geldt bij nieuwbouw namelijk een voorkeursgrenswaarde voor de geluidbelasting van 48 dB(A) Lden. Er zijn mogelijkheden tot ontheffing tot hogere waarden onder bepaalde condities (zie tabel 2.3). In de tweede plaats blijkt uit onderzoek dat de ervaren hinder van vliegtuiggeluid duidelijk groter is dan

van weg- en railverkeersgeluid (Miedema & Oudshoorn 2001). Bij overeenkomstig beleid uitgaande van gelijke beschermingsniveaus (van ernstige hinder) zouden voor luchtvaartgeluid zodoende zelfs getalsmatige lagere voorkeurs- en ontheffingsgrenswaarden moeten gelden. In de tabel zijn deze lagere, hinderequivalente normwaarden voor de geluidbelasting opgenomen. Daarbij is gebruikgemaakt van de Europese dosis-responsrelaties voor wegverkeers- en luchtvaartgeluid zoals die zijn voorgesteld in het kader van de Europese richtlijn voor omgevingsgeluid. *Figuur 2.16* toont de Europese dosis-responsrelaties voor ernstige hinder. Ook is de dosis-responsrelatie weergegeven die in 1996 is afgeleid uit het vragenlijstonderzoek rondom Schiphol. De ervaren geluidhinder blijkt nog veel hoger te liggen dan de Europese dosis-responsrelaties aangeven. (De afname van de ervaren hinder boven de 65 dB(A) is waarschijnlijk het gevolg van geluidisolatie.)

Geluidhinder wordt meestal uitgedrukt in de omvang van de ernst van de hinder (EU 2002). Er bestaan echter ook schattingsmethoden voor 'gewone' hinder of matige hinder. Dit onderscheid is mogelijk doordat mensen in enquêtes aangeven in welke mate ze hinder ondervinden van een bepaalde geluidbron. Indien men uitgaat van gelijke

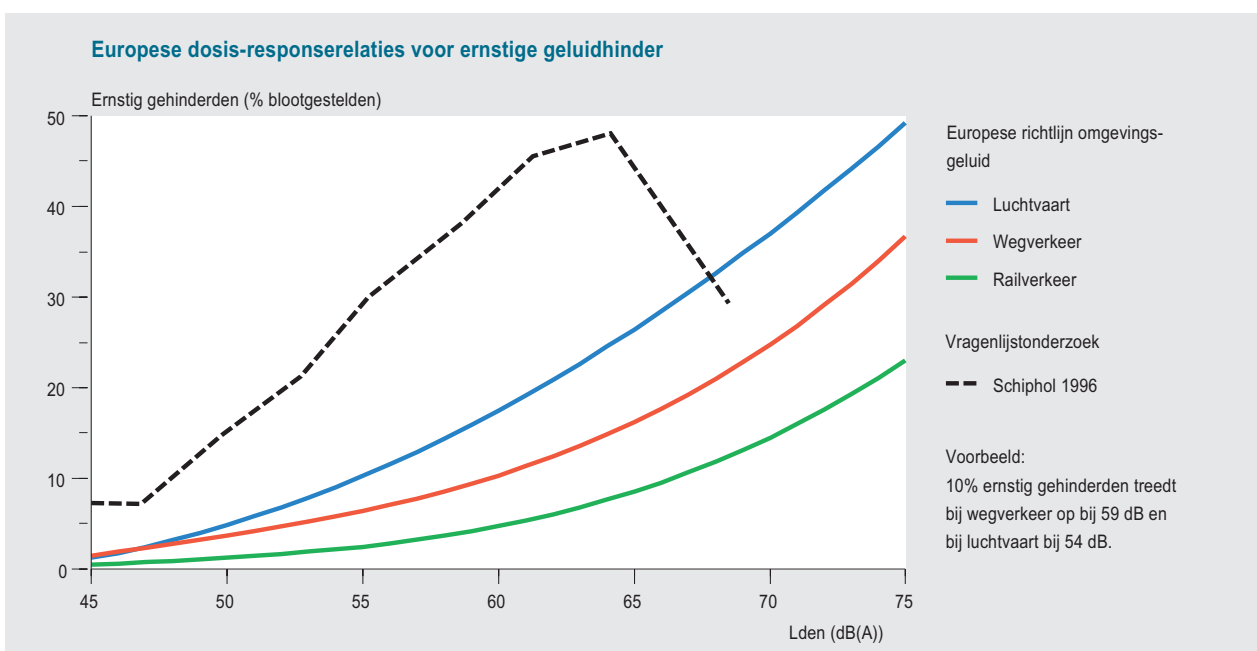
niveaus van gewone hinder of van matige hinder (in plaats van ernstige hinder), dan zou dit resulteren in duidelijk nog lagere voorkeurs- en ontheffingsgrenswaarden voor luchtvaartgeluid. Of dit ook geldt als de Nederlandse dosis-responsrelatie uit het al eerder genoemde onderzoek uit 1996 wordt toegepast, is onduidelijk. Het gebruik van deze dosis-responsrelatie leidt tot hogere schattingen voor de omvang van de ernstige geluidhinder door het vliegverkeer. Over de oorzaak van deze verhoging is echter grote onzekerheid. Om deze reden is het niet goed mogelijk om deze curve op een consistente wijze te relateren aan de curve voor wegverkeersgeluid om consistent hinderequivalente niveaus vast te stellen.

In de *figuur 2.17* zijn de Lden-contouren van de hinder-equivalente voorkeurs- en ontheffingsgrenswaarden én de 20-Ke-contour aangegeven. De exacte ruimtelijke verdeling van de geluidbelasting is afhankelijk van het jaarlijkse luchthavengebruik. Daarbij geldt dat de verdeling van de geluidbelasting met de hogere waarden (groter dan 58 dB(A)) altijd 'valt binnen de gepresenteerde 58-dB(A)-geluidcontour. Dit is een gevolg van het handhavingstelsel voor geluid waarbij grenswaarden zijn gesteld aan het jaarlijkse geluid op 35 handhavingpunten rondom de 58-dB(A)-Lden-contour, aan het totale geproduceerde geluid (het TVG) en waarbij regels gelden voor baan- en routegebruik.

Eén mogelijkheid om te garanderen dat de daadwerkelijke jaarlijkse geluidbelasting binnen het beperkingengebied blijft is het verleggen of uitbreiden van de handhavingpunten naar de grens van dit gebied. Het compleet 'verleggen' van routes is niet mogelijk zonder wijziging van de luchthavenbesluiten van de Wet Luchtvaart. Deze besluiten kunnen alleen worden gewijzigd als is aangetoond dat ze een bescherming aan de omgeving bieden die gelijk of beter is dan de bescherming van de vigerende besluiten. Als het beperkingengebied voor (nieuwe) woningbouw (extra) wordt uitgebreid met gebieden waarover veel naderingen of starts plaatsvinden, dan zal dat extra bijdragen aan beperking van de geluidhinder en de externe veiligheidsrisico's. Bij de geluidmaat Lden is dit al verdisconteerd.

Meerdere beoogde woningbouwlocaties overlappen met de 20-Ke-contour. Op de randen van dit gebied is de (ernstige) geluidhinder door het vliegverkeer nog altijd zo'n 21 tot 37 procent (Franssen et al. 1996). Enkele delen van voorgenomen woningbouwlocaties overlappen ook met de nu al van kracht zijnde vrijwaringszone, waar in beginsel geen nieuwe woningbouw of andere geluidgevoelige bestemmingen zijn toegestaan. (Volledige) geluidsisolatie is erg kostbaar en kan maar voor een deel voorkomen dat de geluidhinder toeneemt. Naar verwachting zal ook het effect van selectie maar een beperkte rol spelen. Er zijn aanwijzingen dat mensen die

**Figuur 2.16: Europese dosis-responsrelaties voor ernstige geluidhinder door wegverkeer, railverkeer en luchtvaart en dosis-responsrelatie voor luchtvaartgeluid bij Schiphol (TNO & RIVM 1998)**



### Geplande woningbouwlocaties in geluidcontouren Schiphol



Huidige contouren

--- 20 Ke contour

Mogelijke contouren naar EU-normen wegverkeer

48 - 51 dB(A) Lden

51 - 54

54 - 58

58 - 62

groter dan 62

Woningbouw

Vinex

Overig

**Figuur 2.17: Geluidscontouren en woningbouwlocaties rondom Schiphol**

meer overlast ondervinden van de luchthaven geneigd zijn om verder van de luchthaven af te gaan wonen. Aangezien het (vermijden van) vliegtuiggeluid maar één van de motieven is bij een verhuizing, lijkt het onvermijdelijk dat ook een aanzienlijk aantal mensen dat hinder zal ondervinden van het vliegverkeer, verhuist 'richting luchthaven'. Wanneer wordt uitgegaan van mogelijke plannen tot 2010 voor groen, natuur en water (Stichting Nieuwe Kaart van Nederland 2002), dan biedt de Haarlemmermeer onvoldoende ruimte om alle beoogde functies te realiseren. Anders gezegd: een keuze voor woningbouw in de Haarlemmermeer leidt tot nieuwe locaties die deels binnen de vrijwaringszone zullen vallen, ofwel tot de situatie waarin de regionale behoefte aan groen niet gehonoreerd kan worden. Voor wat de externe veiligheidsrisico's betreft, is een aantal woonlocaties aan te wijzen dat nét buiten de huidige vrijwaringszone ligt maar wel valt binnen het gebied waar

95 procent van de ongevallen zullen plaatsvinden. Het betreft bijvoorbeeld (delen van) Amstelveen en Amsterdam-Zuidoost maar ook minder dichtbevolkte locaties bij Nieuwkoop, Sassenheim en de Westzaanstreek. Dit heeft te maken met de huidige wijze van nadering, waarbij al vóór de landingsbaan (20 tot 30 km) recht en relatief laag op de landingsbaan wordt aangevlogen. In combinatie met het intensieve gebruik van de landingsroutes leidt dit tot langgerekte risicocontouren, die zich op locaties in het verlengde van de landingsbanen, uitstrekken tot buiten het huidige beperkingengebied. Naar verwachting neemt het groepsrisico in de periode tot 2010 flink toe (Post et al. 2001). Dit hangt echter overwegend samen met de realisatie van kantoor- en bedrijfslocaties in de meer directe nabijheid van Schiphol. Het mogelijke gunstige effect van de uitbreiding van het beperkingengebied op het groepsrisico is relatief gezien gering.







## 3 Water en Groene Ruimte

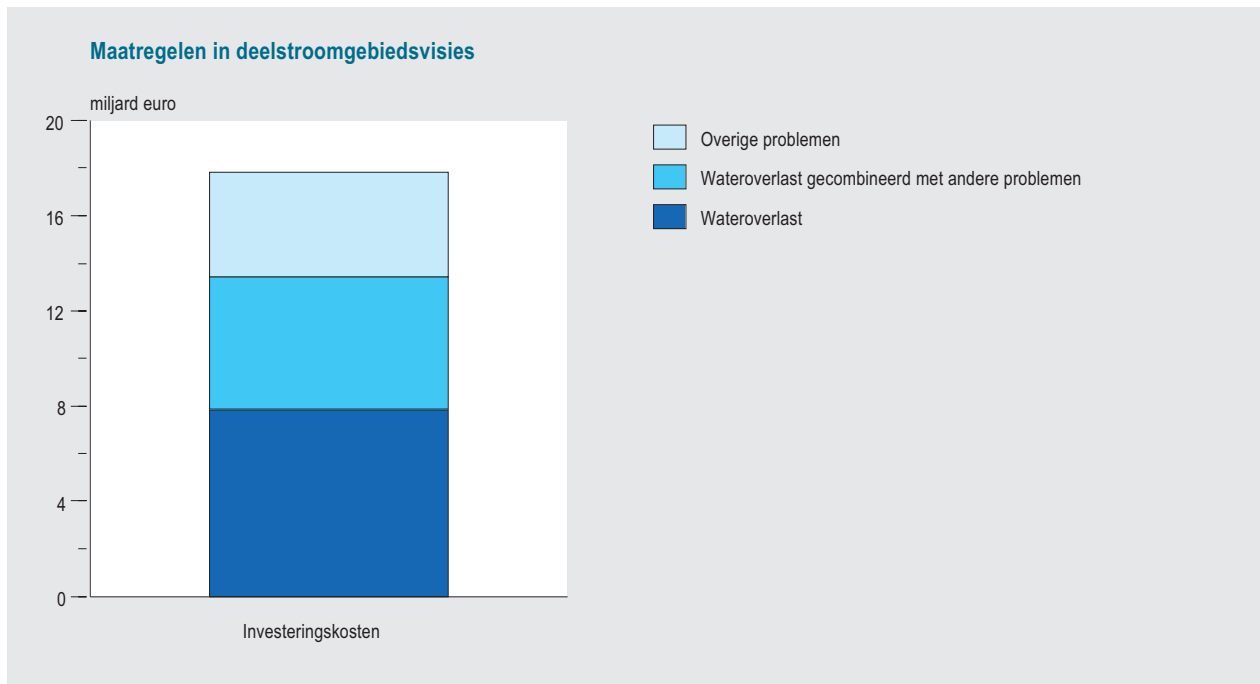
### 3.1 Ruimtelijke ordening op waterbasis

- Water is volgens de Nota Ruimte een van de structurerende principes in de ruimtelijke ordening. De Nota Ruimte wil met de ‘watertoets’ de bestaande ruimte voor water handhaven. Op dit moment blijkt de watertoets evenwel nog geen rol te spelen bij de locatiekeuze voor verstedelijking. De nota biedt daarmee geen borging om te bereiken dat water in de toekomst de ruimte mede gaat ordenen.
- De gezamenlijke overheden hebben in het Bestuursakkoord Water en Waterbeheer 21e eeuw afgesproken dat provincies en waterschappen in deelstroomgebiedsvisies aangeven waar extra ruimte voor water nodig is. Voor wateroverlast is dit in de meeste deelstroomgebiedsvisies goed uitgewerkt. De ruimteclaim is aanzienlijk (600.000 hectare, vooral via functiecombinaties, waarvan 300.000 ha voor de aanpak van wateroverlast).
- De implementatie van de deelstroomgebiedsvisies stagneert. De redenen daarvoor zijn dat maatregelen en locaties onvoldoende specifiek zijn, dat de financiering onvoldoende is en dat schadevergoedingsinstrumenten ontbreken.
- De wijze waarop de bodemdaling in de veenweidegebieden aangepakt zal worden, is nog niet uitgewerkt. Dat geldt ook voor de aanpak van het watertekort, de waterkwaliteit en de verbetering van de inrichting van het watersysteem (de laatste twee vanuit de EU-Kaderrichtlijn Water en de Vogel- en Habitatrichtlijnen). De aanpak van deze problemen kan echter wel grote effecten hebben op het ruimtegebruik. De zoetwateraanvoer naar West-Nederland is voor een aanzienlijk deel nodig om een overmaat aan nutriënten en zout door te spoelen. Door het waterpeil in diepe droogmakerijen te verhogen en het nutriëntenoverschot in het gehele gebied te verminderen, kan het watertekort verminderd worden. De Nota Ruimte stelt geen beleid voor om de integrale aanpak van deze samenhangende problematiek te bevorderen.
- De rijksoverheid is (inter)nationale verplichtingen aangegaan om de natuur te beschermen en de waterkwaliteit te verbeteren. De Nota Ruimte stelt een aanpak via de zogeheten ‘blauwe knopen’-benadering voor. Blauwe knooppunten zijn de uitwisselingspunten van hoofd- en regionale watersystemen. Een dergelijke aanpak is geschikt om rijksverantwoordelijkheid te nemen. De Nota Ruimte stelt terecht dat ‘alle relevante sectoren – landbouw, natuur, verstedelijking, infrastructuur – betrokken moeten worden’ bij het formuleren van doelstellingen voor blauwe knooppunten. Het gaat immers niet alleen om waterafspraken, maar om maatregelen met grote ruimtelijke consequenties.

#### Ontwikkelingen

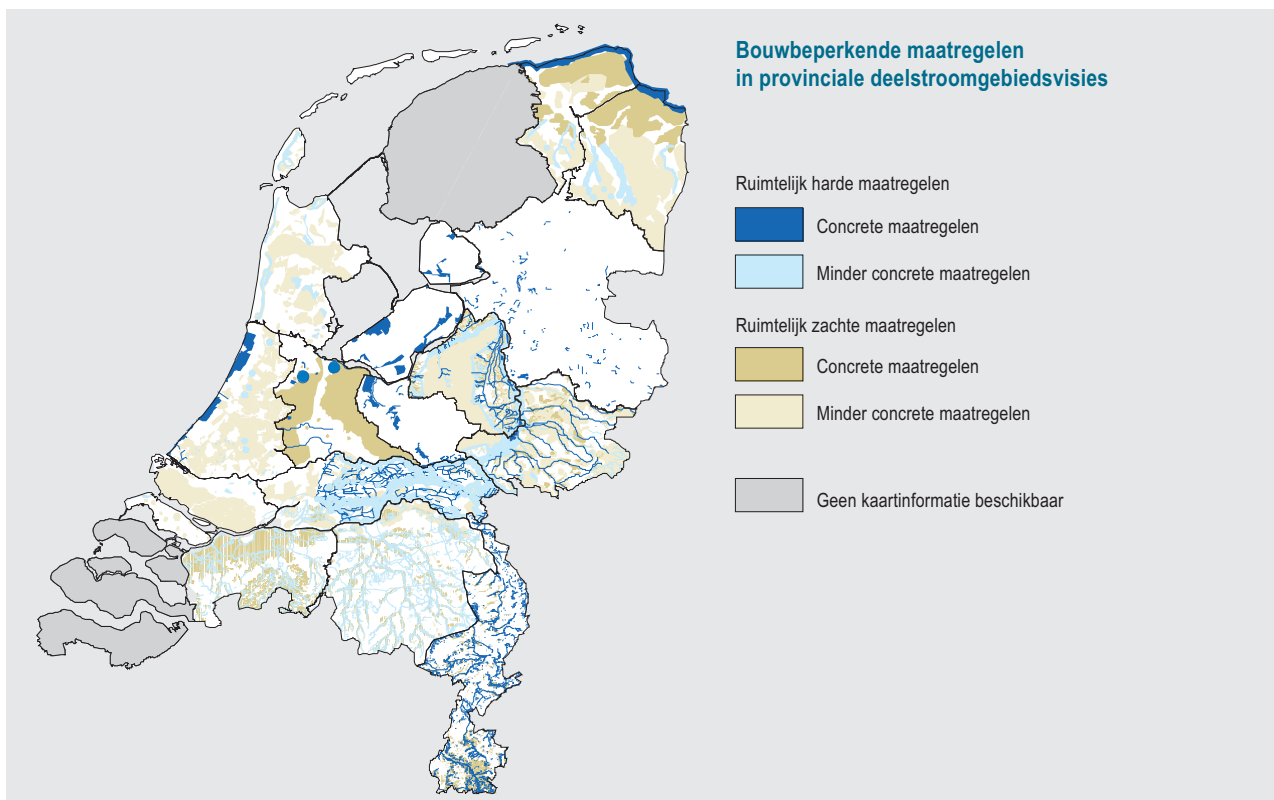
Door de verwachte klimaatverandering en verstedelijking zullen in de winter de bui-intensiteit en de rivierafvoer toenemen en de zeespiegel stijgen. Hierdoor zal de kans op overstroming en wateroverlast toenemen. De beschikbaarheid van zoet water in de zomer neemt waarschijnlijk af. De bodemdaling in het laagst gelegen deel van Nederland, met name de veenweidegebieden, zet zich voort.

Om de ‘ruimte-voor-water-opgave’ die voortkomt uit de klimaatverandering en verstedelijking, uit te werken voor de regionale watersystemen, stellen provincies en waterschappen deelstroomgebiedsvisies op. Dit hebben de gezamenlijke overheden afgesproken in het Bestuursakkoord Water en Waterbeheer 21e Eeuw (WB21). De deelstroomgebiedsvisies zijn bedoeld als ruimtelijke bouwsteen voor de provinciale streek- of omgevingsplannen en zijn inmid-



**Figuur 3.1: Ruimtelijke en financiële opgave deelstroomgebiedsvisies vrijwel beperkt tot wateroverlast**  
 Bron: MNP, in voorbereiding a

**Figuur 3.2: Gebieden waar verstedelijking vanuit de deelstroomgebiedsvisies minder gewenst is (ruimtelijk zacht = nog niet begrensd zoekgebied, minder concrete maatregelen = precieze maatregelen nader te bepalen)**  
 Bron: MNP, in voorbereiding a



dels gereed. Over het algemeen zijn ze echter onvoldoende transparant, concreet en integraal. Ook schetsen ze onvoldoende de doelstellingen en dilemma's en daaraan gekoppelde ruimtelijke afwegingsprocessen die samenhangen met hun rol als bouwsteen voor de ruimtelijke samenhang vanuit het watersysteem. Ze vervullen die rol daardoor eveneens onvoldoende en maken de toetsingspunten van de watertoets niet concreet genoeg. De visies blijken verder sterk uiteen te lopen in integraliteit (van beperkt tot wateroverlast tot inclusief waterkwaliteit en verdroging) (zie figuur 3.1).

De ruimteclaim voor water is aanzienlijk, en hoger dan in eerste instantie in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en het Structuurschema Groene Ruimte 2 was verwacht (600.000 in plaats van 400.000 hectare). Het gaat hierbij overigens voor het overgrote deel om functiecombinaties met water, waarbij het huidige ruimtegebruik – met beperkingen – kan worden gecontinueerd. De ruimteclaim

alleen voor de aanpak van wateroverlast bedraagt 300.000 ha. *Figuur 3.2* biedt een interpretatie van het MNP van de mate waarin de deelstroomgebiedsvisionen gevolgen hebben voor woningbouw. Zowel de te treffen maatregelen als de plaats waar deze getroffen zouden moeten worden, zijn veelal niet specifiek gemaakt in de deelstroomgebiedsvisionen (MNP, in voorbereiding a).

Grensoverschrijdende aspecten blijven in alle visies onderbelicht. Het gaat dan bijvoorbeeld om relaties met België en Duitsland, de afwenteling van afvoerpieken en waterkwaliteitsproblemen naar de rijkswateren, en de ruimtelijke gevolgen van de Kaderrichtlijn Water. De doorwerking van de ruimteclaims voor water in de streekplannen en daarmee ook in de bestemmingsplannen hapert. Dat geldt in ieder geval voor de provincies, die in hun deelstroomgebiedsvisionen geen ruimteclaim hebben opgenomen of inmiddels weer hebben afgevoerd (Friesland, Zeeland, Noord-Holland-Noord).

### Europese Kaderrichtlijn Water

In 2000 is de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) van kracht geworden. De doelstelling van deze richtlijn is 'een goede ecologische toestand' te bereiken van de Europese wateren en stroomgebieden in 2015. Deze toestand betreft zowel het aquatische ecosysteem als de daarvan afhankelijke terrestrische ecosystemen en waterrijke gebieden. Daarmee komt de doelstelling van de KRW grotendeels overeen met de doelen van het Nederlandse integrale waterbeleid. Veel waterkwaliteitsproblemen in Nederland vinden hun oorsprong hogerop in de stroomgebieden van Rijn, Maas, Schelde en Eems. De KRW biedt Nederland daarom een uitgesproken kans om afwenteling van waterkwaliteitsproblemen van bovenstrooms gelegen landen op Nederland aan te orde te stellen dan wel te voorkomen. Nederland wil immers niet het 'putje van Europa' blijven.

Door de stroomgebiedbenadering zal de KRW grote invloed hebben op meer beleidsterreinen dan water alleen. Naar verwachting kan alleen aan de strenge doelstellingen van de KRW worden voldaan als een mix van instrumenten wordt ingezet uit verschillende beleidsvelden: milieu, landbouw (ontwatering, mest, bestrijdingsmiddelen), ruimtelijke ordening, natuurbeheer en verkeer en vervoer.

Op dit moment is nog niet duidelijk welke ruimtelijke maatregelen nodig zijn. Essentiële vragen zijn op dit moment nog niet beantwoord. Bijvoorbeeld: Waar zijn

goede mogelijkheden voor koppeling met andere functies? Waar moet extensivering plaatsvinden? Op welke wijze vindt de afweging ecologische versus economische doelen plaats? En wanneer zijn de benodigde maatregelen economisch-maatschappelijk 'disproportioneel'? Daarvoor is het nodig om per gebied een optimale mix van maatregelen te bepalen. Een scenariostudie zou in beeld kunnen brengen in hoeverre ruimtelijke maatregelen kunnen bijdragen om te voldoen aan de Kaderrichtlijn Water.

Uit de jurisprudentie over de Nitraatrichtlijn blijkt dat alle denkbare maatregelen moeten worden ingezet voordat iemand zich kan beroepen op uitzonderingsbepalingen ('disproportionaliteit') die de richtlijn kent om niet op tijd of niet volledig aan de richtlijn te voldoen. Bovendien kan met de inzet van de verschillende maatregelen niet worden gewacht tot de termijnen zijn verstreken.

De milieudoelstellingen van de kaderrichtlijn zullen voor de ruimtelijke ordening primair doorwerken via de omzetting van de ecologische kwaliteitsdoelstellingen in bindende milieukwaliteitseisen. Die doorwerking kan geregeld worden in een AMvB op basis van artikel 5.2 van de Wet Milieubeheer (WM). Deze AMvB zou dan een aanvullende 'watertoets' kunnen betekenen voor ruimtelijke plannen die de watertoestand kunnen wijzigen (Spier 2003).

Het MNP zal dit jaar een ex-ante-evaluatie verrichten van de Kaderrichtlijn Water.

In de veenweidegebieden daalt de bodem als gevolg van ontwatering voor landbouw en bewoning. Daardoor dreigt op langere termijn een substantieel areaal aan veengebieden te verdwijnen. Met de huidige snelheid van bodemdaling (1 tot 1,5 cm per jaar) kunnen ondiepe veenpakketten al binnen enkele decennia verdwijnen. In sommige gebieden, waaronder het Groene Hart, zou op de lange termijn bij ongewijzigd waterbeheer de bodemdaling uiteindelijk enkele meters kunnen bedragen. Hierdoor zullen omvangrijke waterhuishoudkundige en infrastructurele problemen ontstaan en zal het karakteristieke veenweidelandschap verdwijnen (MNP, in voorbereiding a).

### **Voorgesteld beleid**

De Nota Ruimte noemt water als een van de structuren- de principes in de ruimtelijke ordening. De doelstellingen in de nota op het gebied van water zijn het bieden van bescherming tegen overstromingen, wateroverlast, water tekorten en verzilting, en het verbeteren van de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater. Hiermee wordt beoogd het watersysteem op orde te brengen en houden, een goede ecologische (grond)waterkwaliteit te bereiken (anticiperen op kaderrichtlijn water) en de ruimtelijke kwaliteit te versterken. Bij de bestemming, inrichting en beheer van de ruimte hebben het vasthouden van water en het voorkómen van verontreiniging voorrang boven waterafvoer en zuivering achteraf.

Om deze doelstellingen te bereiken, geeft de nota aan dat de bestaande ruimte voor water moet worden gehandhaafd. De 'watertoets' is daarvoor een belangrijk instrument. Toename van bebouwing in veiligheidszones tegen overstromingen – in het IJsselmeer-, kust- en rivieren- gebied – moet worden voorkomen. Er moet 'waterneutraal gebouwd worden' door toename van verhard oppervlak te compenseren met bergingsruimte. Besluiten mogen niet leiden tot peilverlaging in hydrologisch kwetsbare delen van de EHS, er moet meer water worden geborgen in diepe droogmakerijen en de grondwaterverontreiniging in grondwaterbeschermingsgebieden en hydrologische beïnvloedingsgebieden van de EHS moet verminderen. Verder moet het waterbergend vermogen op regionale schaal toenemen en mogen milieuproblemen niet meer via het water afgewenteld worden. Er mogen geen ruimtelijke besluiten worden genomen of peilverlagingen plaatsvinden die leiden tot bodemdaling in gebieden met dikke laagveenpakketten. In de veengebieden van de Nationale Landschappen wordt de mate van vernatting gekoppeld aan de huidige mate van bodemdaling.

Provincies en gemeenten moeten de definitieve taakstellende afspraken over de ruimtelijke aanspraken voor de

regionale watersystemen vastleggen in provinciale beleids- en streekplannen (uiterlijk 2007), respectievelijk gemeentelijke structuur- en bestemmingsplannen. Voor de 'blauwe knopen' dienen ook uiterlijk 2007 bestuurlijke afspraken te zijn vastgelegd in waterakkoorden of regionale akkoorden.

### **Evaluatie**

De watertoets functioneert nog niet optimaal als instrument om de bestaande ruimte voor water te behouden; water is nog niet echt 'meesturend' voor het ruimtegebruik. Daarom verdient het aanbeveling dat de Nota Ruimte verduidelijkt hoe het Rijk precies om wil gaan met dit instrument om de eigen ruimtelijk relevante plannen en die van de andere overheden te toetsen.

Uit de evaluatie van de watertoets blijkt dat 84 procent van de ondervraagden bij bestemmingsplannen het instrument toepast. Bij de locatiekeuze komt de (verplichte) watertoets echter nauwelijks in beeld. Een andere belangrijke conclusie uit de evaluatie is dat bij de keuze van nieuwbouwlocaties niet wordt meegewogen wat de gevolgen zijn voor de waterhuishouding. De reden hiervan is dat locaties vaak tijdens informele bijeenkomsten en achter gesloten deuren worden gekozen om grondspeculaties te voorkomen. De watertoets komt pas om de hoek kijken bij het formele traject. Zo was de wateroverlast op diverse Vinex-locaties er niet geweest als bij de planvorming al was gekeken naar de waterhuishouding. Gemeenten beloven voor de toekomst beterschap (RIZA 2003).

Omdat water een forse hoeveelheid ruimte nodig heeft en omdat functiecombinatie met natuur nauwelijks mogelijk is, zijn grote arealen landbouwgrond nodig. In gesprekken met provincies over de implementatie van deelstroom- gebiedsvisies in het streekplan, komt naar voren dat zij huiverig zijn om de maatregelen en de zoekgebieden te concretiseren. De reden daarvoor is dat het bij concretisering gaat om 'hard beleid', waarbij de opsteller geconfronteerd kan worden met procedures van de Raad van State en met claims op planschade. Er bestaat nog geen schadevergoedingsregeling voor boeren en er is nog geen duidelijk zicht op de financiering van zo'n regeling. De cultuuromslag in het denken over water en ruimtelijke ordening, de ruimtelijke en bestuurlijke complexiteit, het langetermijnkarakter van het 'ruimte-voor-water'-beleid en de aanzienlijke ruimtelijke en financiële claim, gaan de spankracht van de regio te boven. De Nota Ruimte geeft niet aan wat de sancties zijn indien provincies er niet in slagen om ruimtelijke wateropgave uiterlijk 2007 in hun beleids- of streekplannen vast te leggen. Voor de gemeentelijke plannen ontbreekt ook een termijn.



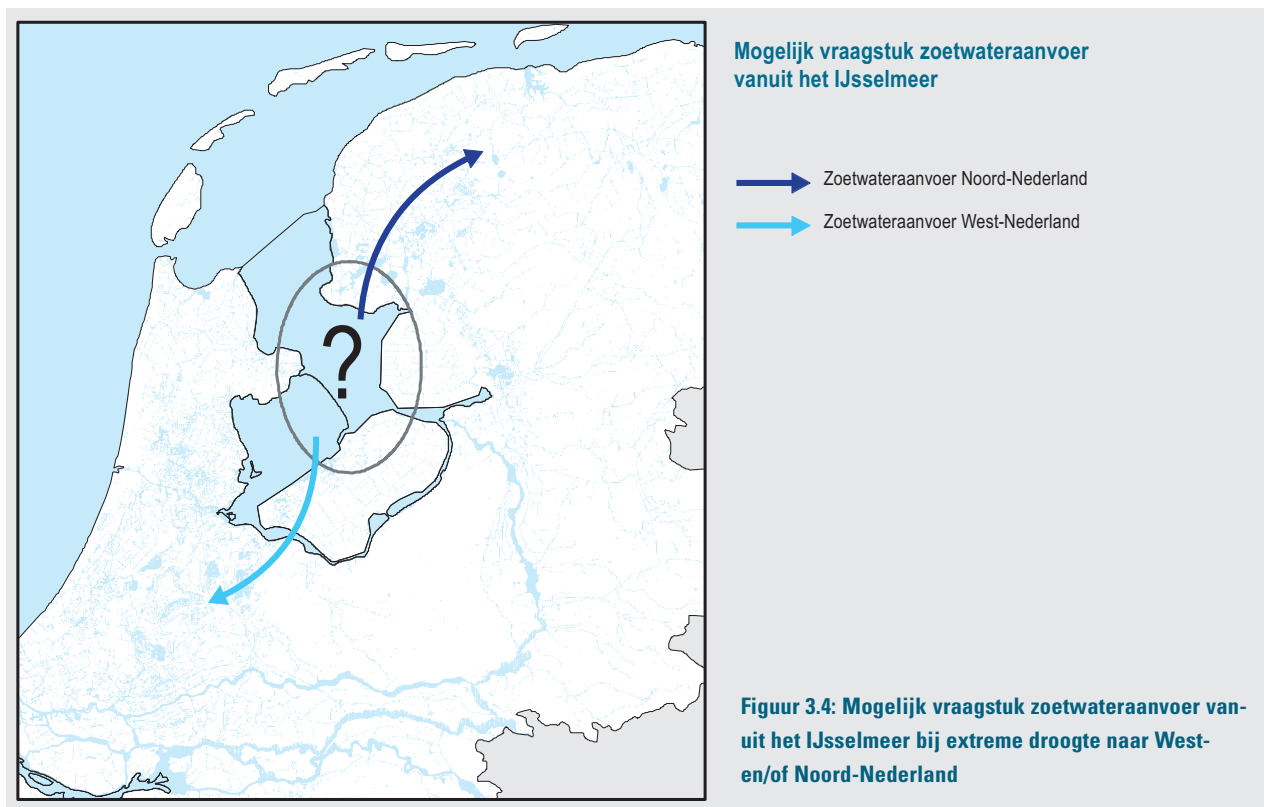
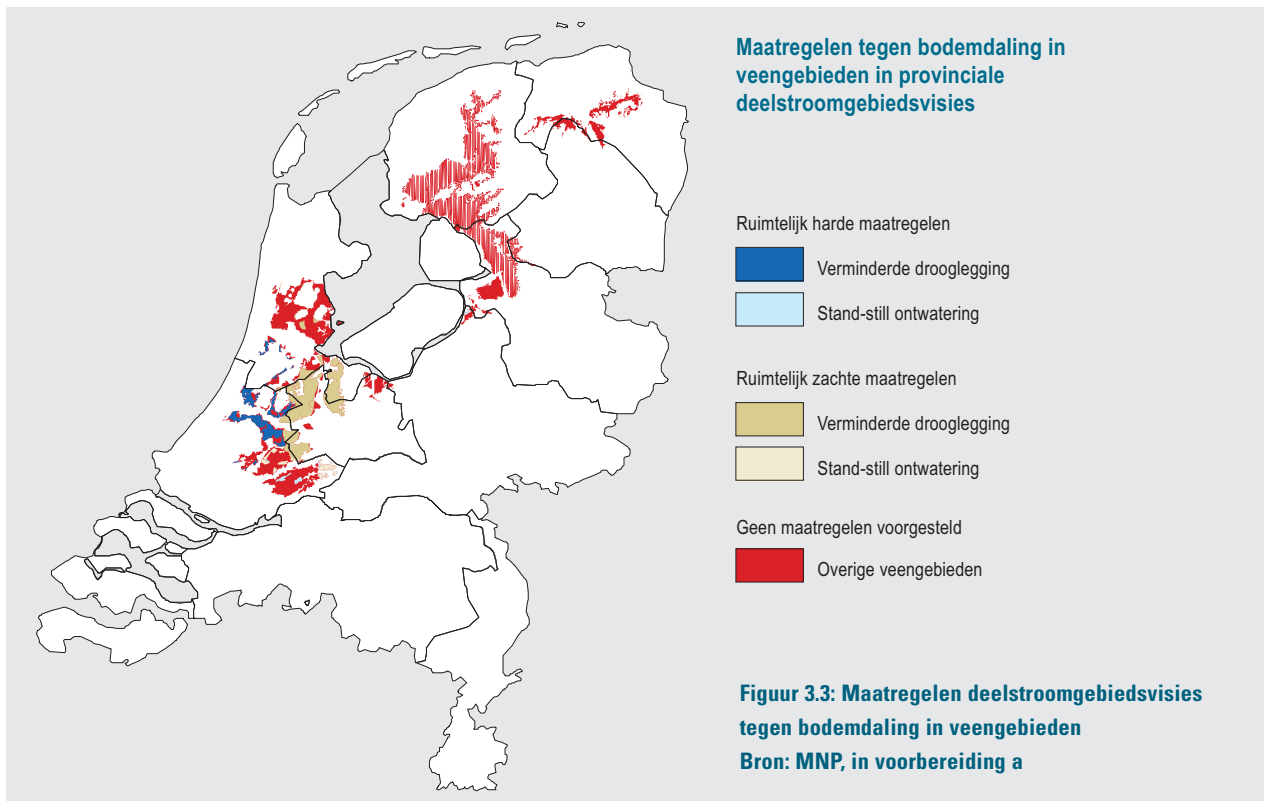
Zonder een nadere specificatie van de doelstellingen, de daarbij behorende ontwikkelingsopgave, de verantwoordelijkheidsverdeling en een heldere kaderstelling en stimuleringsbeleid (financiën) door het Rijk, zullen de beoogde rijksdoelen hoogstwaarschijnlijk niet in alle provincies worden bereikt.

De rijksoverheid is (inter)nationale verplichtingen aangegaan om de natuur te beschermen en de waterkwaliteit te verbeteren. De Nota Ruimte stelt een aanpak via de zogeheten 'blauwe knopen'-benadering voor. Dit zijn de uitwisselingspunten van hoofd- en regionale watersystemen. Een dergelijke aanpak is geschikt om rijksverantwoordelijkheid te nemen. Het Rijk hoeft dan niet over te gaan tot middelvoorschriften voor het regionale watersysteem. Bij uitstrek in de 'blauwe knopen' ontmoeten ruimte en water elkaar en moeten Rijk en regio gezamenlijk optrekken om ruimtelijk samenhangende afwegingen te kunnen maken.


Doelstellingen vanuit het 'benedenstroomse' hoofdwater vormen daarbij geen eis, maar een vertrekpunt. Door het stromend karakter van water kunnen deze doelstellingen aanzienlijk ruimtelijk doorwerken op zowel landelijk als regionaal niveau: waterafspraken in een blauw knooppunt

'kruipen' het land op. Niet alleen op regionaal deelstroomgebiedsniveau zullen gebiedsgerichte afwegingen gemaakt moeten worden, maar door de koppeling aan het hoofdwatersysteem ook op landelijk niveau. Dat geldt bijvoorbeeld voor de deelstroomgebieden die gekoppeld zijn aan het IJsselmeer. De Nota Ruimte stelt terecht dat 'alle relevante sectoren - landbouw, natuur, verstedelijking, infrastructuur - betrokken moeten worden' bij het formuleren van doelstellingen voor blauwe knooppunten. Het gaat immers niet alleen om waterafspraken, maar om maatregelen met grote ruimtelijke consequenties.

De bodemdaling in het veenweidegebied zet zich voort. De Nota Ruimte gaat uitsluitend in op de problematiek van veenweiden die gelegen zijn in Nationale Landschappen. Ten onrechte koppelt de nota de mate van benodigde vernatting (0, 40 of 60 centimeter beneden maaiveld) aan de per gebied verschillende mate van bodemdaling die nu optreedt. De mate van bodemdaling is echter al direct gekoppeld aan de mate van ontwatering. Ook worden ten onrechte gebieden met dunne veenpakketten, die op een interessante overgang liggen, opgegeven.







Het veenweidegebied vereist op korte termijn een expliciete ruimtelijke keuze: ófwel bodemdaling stoppen door vernatting en beëindiging van de landbouwfunctie, ófwel vertraagde bodemdaling met op kortere termijn behoud van vormen van agrarisch beheer. Vernatting en natuurontwikkeling in de veenweidegebieden geven natuurwinst en klimaatwinst, en dragen bovendien substantieel bij aan de bestrijding van wateroverlast, verdroging, verzilting en bodemdaling. Gecombineerd met de ontwikkeling van waterrecreatie zijn vernatting en natuurontwikkeling in delen van de veenweidegebieden een financieel aantrekkelijke optie. Dit biedt echter geen perspectief voor die delen van het veenweidegebied waar behoud van het agrarische cultuurlandschap is gewenst. Om hier de bodemdaling te beperken, zijn aanzienlijke aanpassingen van het huidige landbouwkundige gebruik noodzakelijk. Deze aanpassingen maken grondverwerving door natuurterreinbeherende instanties of agrarische beheersvergoedingen noodzakelijk. De expliciete uitwerking van dit dilemma en de strategie, zoals opgenomen in het SGR-2, zou een goede aanvulling zijn op de nota (*figuur 3.3*).

Verder is het nodig het uitgangspunt in de Nota Ruimte nader te concretiseren om de zoetwatervoorraden te

beschermen. Een groot deel van de zoetwateraanvoer in West-Nederland is nodig voor doorspoeling voor kwaliteitsbeheer (afvoer nutriënten en chloride). Een bron-aanpak van het probleem van de grote zoetwateraanvoerbehoefte van West-Nederland is dan ook de zoutbelasting te verminderen vanuit diepe droogmakerijen (door peilverhoging) en van de nutriëntenbelasting vanuit landbouw, rioolwaterzuiveringen en -overstorten. Een alternatieve effectaanpak ligt in grootschalig ruimtebeslag voor waterconservering, óf in zoetwateraanvoer vanuit het IJsselmeer naar West-Nederland (*figuur 3.4*). De integrale Visie IJsselmeergebied geeft aan dat na uitbreiding van de spuicapaciteit in de Afsluitdijk, vanaf 2010 in het IJsselmeer een 'seizoensgebonden peilbeheer' kan worden gevoerd. Daarmee wordt in het voorjaar zo veel mogelijk zoet water opgespaard voor de zomer. Maar dan nog kan deze zoetwatervoorraad bij lagere zomeraanvoer vanuit de IJssel problemen gaan geven. De laatste optie (zoetwateraanvoer vanuit IJsselmeer naar West-Nederland) kan dan grote ruimtelijke consequenties hebben voor Noord-Nederland, als dit leidt tot minder water voor het noorden. Landbouwteelten die zoetwateraanvoer vergen, krijgen daardoor minder perspectief.

## 3.2 Ruimte voor de grote rivieren en wateren

- De veiligheidsnormen tegen hoogwater dateren van 1960. Sindsdien zijn inwonertal, bebouwing en geïnvesteerd vermogen sterk toegenomen. De mogelijke schade bij een eventuele overstroming zal daardoor ook aanzienlijk groter zijn. Bovendien zal klimaatverandering leiden tot een grotere kans op overstromingen.
- In 2006 wordt een besluit genomen over de definitieve begrenzing van dijkverleggingen, groene rivieren en retentiegebieden (in de PKB-Ruimte voor de Rivieren), evenals over de noodoverloopgebieden. De Nota Ruimte bevat geen harde planologische reservering van deze ruimte.
- De Nota Ruimte geeft een voorkeur aan voor drie noodoverloopgebieden: Ooijpolder, Rijnstrangen en het oostelijke deel van de Beersche Overlaat. Omdat deze gebieden een beperkte opvangcapaciteit hebben, lijken meer noodoverloopgebieden gewenst. Bijvoorbeeld een uitbreiding over de grens met Duitsland van de Ooijpolder en een gebied langs de bovenloop van de IJssel.
- In het rivierengebied is de bestemming als noodoverloopgebied én retentiegebied onverenigbaar, zowel vanuit waterhuishoudkundig als vanuit inrichtingsoogpunt. Een bestemming als noodoverloopgebied brengt minder ruimtelijke beperkingen met zich mee dan als retentiegebied. Daarom is het beter om de dunst bevolkte gebieden als retentiegebied aan te wijzen. Dit onderschrijft de gelijktijdige besluitvorming van het kabinet over noodoverloop- en retentiegebieden. De dun bevolkte gebieden die de Nota Ruimte wil reserveren als noodoverloopgebied kunnen echter beter gereserveerd worden als retentiegebied, zodat andere gebieden als noodoverloopgebied moeten worden gereserveerd.
- De nota gaat niet in op de mogelijke concurrerende vraag naar ruimte voor waterberging in het Deltagebied vanuit enerzijds de Rijn en Maas en anderzijds de Schelde. Het lijkt gewenst dat de Nota Ruimte alle opties voor retentiegebieden in het Benedenrivierengebied (dus inclusief de Hoekse Waard) ruimtelijk reserveert, totdat een besluit is genomen over verdere verdieping van de Westerschelde en duidelijk is geworden dat de Rijn en Maas gebruik kunnen maken van berging in de Delta. De Nota Ruimte gaat niet in op de ruimtelijke aspecten van de waterkwaliteitsproblematiek in de Deltawateren.

### Ontwikkelingen

Nog altijd vormt het advies van de Deltacommissie (1960) en de daarbij gehanteerde kosten-batenanalyse, de grondslag voor de veiligheidsnormen tegen hoogwater in de Wet op de waterkering. Sinds de jaren zestig is zowel bebouwing als inwonertal echter sterk toegenomen. Een gelijksoortige berekeningswijze als de Deltacommissie destijds heeft toegepast, zou daarom anno 2004 gebaseerd zijn op veel hogere cijfers voor vermeden schade.

In 1992 bedroeg de totale geïnvesteerde waarde achter onze waterkeringen 4.000 miljard gulden; voor een gebied als het Rijnstroomgebied vermeldt de Rijnatlas dat de potentiële schade door zware overstromingen geraamd moet worden op 165 miljard euro. Het leeuwendeel daarvan ligt binnen Nederland: 130 miljard euro (80 procent). Als gevolg van economische ontwikkeling zal dit bedrag elke dertig jaar ruwweg verdubbelen.

Ook zouden beschouwingen nu niet beperkt blijven tot economische termen. Er zijn studies die aangeven dat de kans op overlijden door een overstromingsramp in laag-Nederland veel groter is dan door andere milieurisico's zoals ongelukken met LPG-stations, transport over de weg en luchthavens (Vellinga 2003). Tegelijkertijd met deze evaluatie van de Nota Ruimte publiceert het MNP de beleidsevaluatie 'Risico's in Bedijkte termen', waarin nader wordt ingegaan op de problematiek van de overstromingsrisico's (Milieu- en Natuurplanbureau, in voorbereiding c).

Door de Deltawerken zijn alle Deltawateren, behalve de Westerschelde, gecompartmenteerd en een aantal verzoet. De oorspronkelijke stroomgebiedrelaties en de estuariene functies binnen het stroomgebied (waaronder buffering) zijn verbroken of verstoord. Door deze compartimentering zijn de Deltawateren veel kwetsbaarder en ecologisch minder waardevol dan de oorspronkelijke robuuste estuaria. Hierdoor is onder andere een teveel (Volkerak,



Zoommeer, Veerse Meer) of een tekort (Grevelingen, Oosterschelde) aan nutriënten ontstaan. Het teveel aan nutriënten heeft geleid tot waterkwaliteitsproblemen: blauwalgen in zoete en zeesla in zoute wateren. Het tekort aan nutriënten heeft geleid tot productieverlies (Oosterschelde). Ook kent de Oosterschelde door compartimentering 'zandhonger', waardoor de randen van buitendijkse gronden afkalven. Het herstel van de estuariene dynamiek (ecologisch gezonde watersystemen) in de Deltawateren is, naast duurzame veiligheid tegen overstromingen, hoofd-doelstelling van de Integrale Visie op de Deltawateren (Ministerie van V&W 2003). Ook worden in deze (langetermijn)visie opties aangedragen om de zuidelijke Delta te benutten voor de opvang en afvoer voor Rijn- en Maaswater in perioden waarin er een groot risico is op overstromingen in het benedenrivierengebied.

De Europese ministers hebben op 25 en 26 juni 2003 in Bremen vastgesteld dat het noodzakelijk is om voor de Noordzee een gebiedsgerichte aanpak te hanteren en beschermde gebieden voor niet commerciële planten- en diersoorten in te stellen. Zoals in het 'Stappenplan wettelijke bescherming exclusieve economische zone' is verwoord, zijn de betrokken bewindslieden vooralsnog van mening dat in de Nederlandse exclusieve economische zone (EEZ) – met enige aanpassingen – voldoende instrumentarium

beschikbaar is voor ruimtelijke ordening (brief V&W aan Tweede Kamer van 29 augustus 2003, kenmerk Vw0300059). Ook laat de waterkwaliteit van de Noordzee te wensen over. Internationale verdragen en verplichtingen vanuit de EU-Kaderrichtlijn Water maken aanpak op het land, waar de oorzaak ligt van deze problemen, nog urgenter.

#### **Voorgesteld beleid**

In het algemeen continueert de Nota Ruimte het in gang gezette beleid voor de hoofdwatersystemen en anticipeert de nota op zeespiegelstijging en hogere piekafvoeren van de rivieren (behoud ruimte voor de rivieren, kust en IJsselmeer, bieden van nieuwe ruimte voor de rivieren).

#### *Grote rivieren*

Het rivierengebied kent al een Beleidslijn Ruimte voor de Rivier, die de bestaande ruimte voor water moet veiligstellen. Voor de benedenrivieren, de wateren van het IJsselmeergebied, de kust en de wateren van Zuidwest-Nederland heeft het Rijk het voornemen deze beleidslijn ruimtelijk uit te werken in een aanvullende beleidslijn voor buitendijkse activiteiten, met het oog op veiligheid tegen overstromingen.

Het Rijk wil in het gebied van de grote rivieren de veiligheid in verband met overstromingsgevaar handhaven en

### **Noodoverloop- en retentiegebieden**

Als de hoeveelheid water die via de rivieren afgevoerd wordt, de veiligheidsnorm uit de Wet op de Waterkering overschrijdt, wordt het teveel aan water opgevangen in zogenoemde noodoverloopgebieden. Hierdoor wordt voorkomen dat ongecontroleerde overstromingen plaatsvinden op een onvoorspelbare tijd en plaats. Doordat noodoverloopgebieden slechts in zeer zeldzame situaties ingezet zullen hoeven te worden (kans van eens in de 1.250 jaar), hoeven ze feitelijk geen specifieke inrichting te krijgen. Wel is het waarschijnlijk minder verstandig om in dergelijke gebieden chemische

fabriekscomplexen of zeer grote woningbouwlocaties te plannen.

Retentiegebieden worden al ingezet in minder extreme omstandigheden en zorgen ervoor dat de veiligheidsnorm uit de Wet op de Waterkering niet wordt overschreden. Retentiegebieden vormen daarmee een regulier onderdeel van het riviersysteem en dragen ertoe bij dat overschrijding van de veiligheidsnorm minder snel zal plaatsvinden. Doordat retentiegebieden vaker zullen overstromen dan noodoverloopgebieden, krijgen ze ook een specifieke groen-blauwe inrichting.

de ruimtelijke kwaliteit verbeteren. Gebieden die mogelijk nodig zijn voor de rivier moeten volgens de Nota Ruimte gedurende een periode van toen jaar gevrijwaard worden van ontwikkelingen die bescherming tegen overstroming kunnen bemoeilijken. De definitieve keuze van de gebieden waar extra ruimte voor de rivier nodig is, moet nog worden gemaakt in de PKB-Rivieren. Het gaat dan om dijkverleggingen, groene rivieren en retentiegebieden in het Rijnstroomgebied en een beperkt deel van het Maasstroomgebied.

De Nota Ruimte spreekt een voorlopige voorkeur uit voor de volgende noodoverloopgebieden: Rijnstrangen, Ooijpolder en het oostelijk deel van de Beersche Overlaat. Het kabinet heeft besloten uiterlijk in 2006 een definitief besluit te nemen over de rampenbeheersingsstrategie overstromingen Rijn en Maas (noodoverloopgebieden), in samenhang met de Planologische Kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier.

In de Integrale Verkenning Maas 2 (voor de Maas van Eijsden tot Hedikhuizen) zullen maatregelen worden uitgewerkt die nodig zijn voor rivierverruiming en eventuele dijkverhoging, en zullen specifieke ruimtelijke consequenties daarvan worden aangegeven (planning medio 2005). Voor de bedijkte Maas bovenstrooms van Hedikhuizen en de onbedijkte Maas is geen PKB-bescherming voorzien.

#### *Zuidwestelijke Delta*

Voor de zuidwestelijke Delta richt de Nota Ruimte zich erop activiteiten te ontwikkelen die de nationale concurrentiepositie versterken, in combinatie met ontwikkelingen die de veiligheid tegen overstromingen vergroten en de waarden van natuur, landschap en cultuurhistorie versterken. Een belangrijke oplossingsrichting is het herstel van zoet-zout-overgangen met bijbehorend getij. Betrokken decentrale overheden zullen de beleidskeuzen overnemen

en uitwerken in een integraal ontwikkelingsprogramma voor de zuidwestelijke Delta. Voor de (Wester)Schelde zal in samenwerking met Vlaanderen een ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium worden ontwikkeld, met het oog op de toegankelijkheid voor de scheepvaart, veiligheid in verband met overstromingen en de natuur (planning medio 2004).

#### *Kust*

Buiten het bestaande bebouwde gebied van kustplaatsen is uitbreiding van de bebouwing in het kustfundament in principe niet toegestaan (het 'nee, tenzij'-principe). Op de waterkering binnen bestaand bebouwd gebied geldt een 'ja, mits'-principe. In een beleidslijn voor de kust zullen de verantwoordelijkheden worden verdeeld die passen bij de 'ja, mits'- en 'nee, tenzij'-principes voor bebouwing op het kustfundament (planning medio 2004).

#### *IJsselmeer*

De Nota Ruimte wil het IJsselmeer als grootschalig open gebied met bijzondere internationale natuur- en cultuurwaarden, behouden en ontwikkelen. Ook wil de nota de borgingsfunctie van het IJsselmeer versterken als het gaat om veiligheid, beperking van de wateroverlast en behoud van de strategische watervoorraad. In verband met mogelijke dijkversterking is geen uitbreiding van de bestaande bebouwing toegestaan in een zone van 100 meter binnendijks en 175 meter buitendijks. Voor nieuwe buitendijkse initiatieven geldt een 'nee, tenzij'-principe. Uitzondering hierop vormt buitendijks wonen in Almere en Lelystad en een multimodaaloverslagcentrum bij Lelystad.

#### *Waddenzee*

De Nota Ruimte wil de Waddenzee duurzaam beschermen en ontwikkelen als natuurgebied en het unieke open land-

schap behouden. Het beleid hiervoor wordt nader uitgewerkt en geconcretiseerd in de PKB Derde Nota Waddenzee (planning medio 2004).

#### *Noordzee*

De Nota Ruimte wil de economische betekenis van de Noordzee versterken en internationale waarden van natuur en landschap voor de Noordzee duurzaam beschermen. Een van die waarden is een onbelemmerd uitzicht vanaf de kust. Internationale afspraken (OSPAR en EU) verplichten Nederland overigens om gebieden op de Noordzee met bijzondere ecologische waarden te beschermen. Het kabinet kiest voor een ruimtelijk afwegingsbeleid voor de Noordzee. Dat betekent dat nut en noodzaak aangevoeld moeten worden van nieuwe activiteiten op zee die significante ruimtelijke of ecologische consequenties hebben. Dat geldt overigens niet als activiteiten van groot openbaar belang zijn en in deze nota expliciet worden toegestaan of door rijksbeleid worden gestimuleerd. Om dit te kunnen toetsen, is in de Nota Ruimte een stappenplan ontwikkeld. Dit stappenplan wordt nader uitgewerkt in het Integraal Beheersplan Noordzee 2015 (planning medio 2004).

In internationaal verband wordt een aantal gebieden met bijzondere ecologische waarden aangemerkt.

Vooruitlopend op deze afspraken geldt hier een 'nee, tenzij'-principe.

#### **Evaluatie**

##### *Grote rivieren*

Het belang van het voorkómen van overstroming door ruimtelijke planning is – gezien de hiervoor geschetste cijfers – evident. Als ruimtelijke ontwikkelingen niet in goede banen worden geleid, dan neemt de potentiële overstromingsschade en daarmee het overstromingsrisico onnodig toe. Potentiële overstromingsschade beperken verdient binnen het ruimtebeleid daarom ten minste een gelijkwaardige plaats als de ruimtelijke incorporering van externe veiligheid. Beide beogen het aantal mogelijke slachtoffers te minimaliseren. Daarnaast gaat het er bij het meewegen van overstromingsrisico's ook nog expliciet om mogelijk aanzienlijke materieel-financiële schade te beperken.

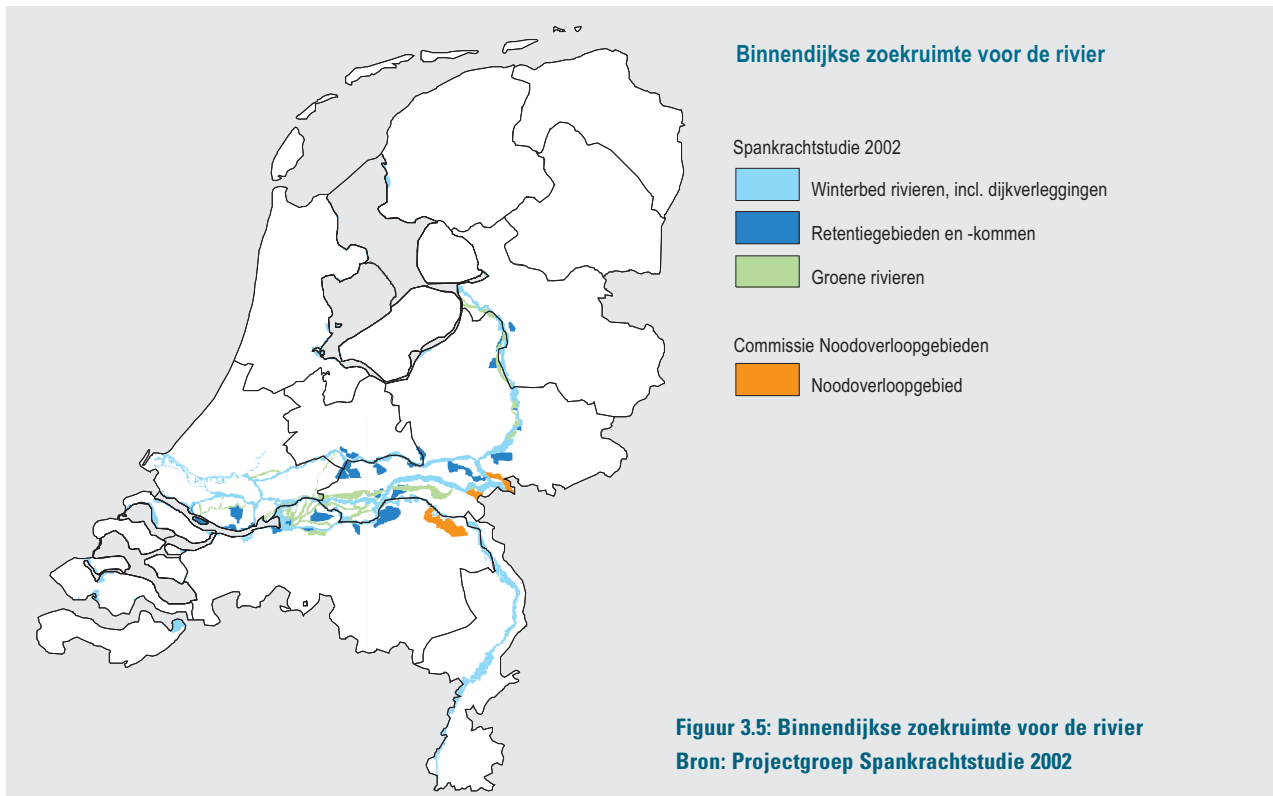
In het veiligheidsbeleid tegen overstroming is ruimte voor water inmiddels een leidend principe geworden. Dit onderstreept de noodzaak om de bestaande ruimte voor water te behouden en versterkt de noodzaak om extra ruimte voor water te reserveren. Actualisatie van veiligheidsnormen tegen overstroming kan in de nabije toekomst nog meer ruimte voor water gaan vergen. Daarbij

kan ook worden gedacht aan ruimtelijke differentiatie van veiligheidsniveaus en compartimentering van delen van Nederland (MNP in voorbereiding c).

In het rivierengebied is de bestemming als noodoverloopgebied én retentiegebied onverenigbaar, zowel vanuit waterhuishoudkundig als vanuit inrichtingsoogpunt. Een retentiegebied loopt eerder vol en kan dan niet meer gebruikt worden als noodoverloopgebied. Een bestemming als noodoverloopgebied brengt minder ruimtelijke beperkingen met zich mee dan een bestemming als retentiegebied. Dit onderschrijft de door het kabinet voorgenomen gelijktijdige besluitvorming over noodoverloop- en retentiegebieden in 2006.

De omvang van de potentiële noodoverloopgebieden in het rivierengebied – zoals de Commissie Noodoverloopgebieden voor de Rijn en Maas die heeft voorgesteld – lijkt volgens het 'Aanvullend deskundigenoordeel noodoverloopgebieden' te beperkt (Dijkman et al. 2003) (*figuur 3.5*). Vanuit hydraulisch oogpunt verdient het de voorkeur meer noodoverloopgebieden te reserveren, waaronder gebieden langs de afzonderlijke Rijntakken (in ieder geval langs de bovenloop van de IJssel). Uit oogpunt van kosteneffectiviteit is het wenselijk de Ooijpolder als noodoverloopgebied uit te breiden naar Duitsland (Duffelt). Er is geen reden om besluitvorming uit te stellen over voorzieningen voor bovenmaatgevend afvoeren op de Rijn. In de huidige situatie is de statistische kans op meer dan 15.000 m<sup>3</sup>/s afvoer (niveau waarvoor veilige afvoer gegarandeerd is) namelijk tweemaal hoger dan voorgeschreven in de Wet op de waterkering. De kans wordt weer kleiner door de voorgenomen verruiming van de Rijntakken, maar die zal pas tegen 2015 gerealiseerd zijn (Dijkman et al. 2003).

Ook voor retentiegebieden is ruimtelijke reservering in de Nota Ruimte gewenst. De gebieden die op dit moment in beeld zijn (*zie figuur 3.5*) ontbreken op het kaartbeeld in de Nota Ruimte. Als retentiegebieden niet tijdig als zodanig aangewezen worden, komt de planologische inpassbaarheid van het 'ruimte-voor-water'-beleid onder druk te staan. Stedelijke ontwikkeling bijvoorbeeld gaat immers gewoon door. De Nota Ruimte spreekt een voorkeur uit om de nieuwe ruimte voor de rivier op de kortere termijn nabij de stedelijke netwerken, binnendijks (groene rivieren) en buitendijks (verdieping uiterwaarden) te zoeken. De benodigde ruimte die in het rivierengebied gereserveerd zal moeten worden, wordt opgenomen in de PKB-Rivierengebied. Het gaat dan om het Rijnstroomgebied (Rijntakken). Voor het gebied van de Maas, bovenstrooms van Hedikhuizen is geen PKB-bescherming voorzien. In



ieder geval lijkt voor de bedijkte Maas een bescherming gewenst, vergelijkbaar met die van het Rijnstroomgebied. De voorkeur die de Nota Ruimte uitspreekt voor ruimte voor de rivier via uiterwaardverdieping (buiten de stedelijke netwerken), houdt het risico in dat de aanvullende ruimte die op de langere termijn binnendijks gevonden moet worden, inmiddels is gebouwd.

#### Zuidwestelijke Delta

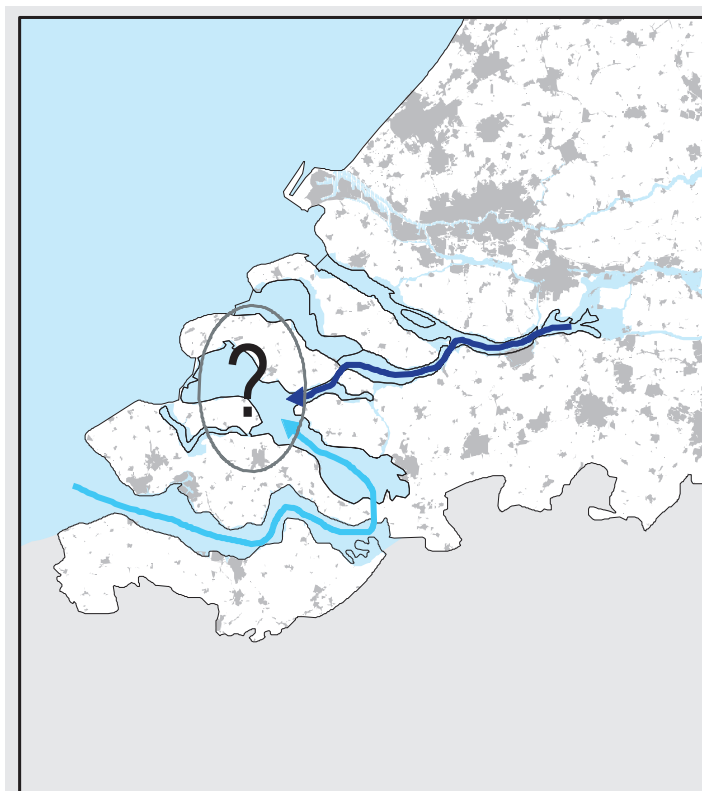
Het Volkerak-Zoommeer is het belangrijkste 'koppelstuk' in de Delta; het biedt mogelijkheden om rivierwater te bergen en door te voeren (zodat er meer ruimte voor de rivier ontstaat), maar ook om de estuariene dynamiek in de zuidelijke Delta grootschalig te herstellen. Voor dit laatste – de 'zoute' oplossingsrichtingen – bestaat een voorkeur, zowel op inhoudelijke gronden als uit oogpunt van maatschappelijk draagvlak. De ernst van de waterkwaliteitsproblemen in het Krammer-Volkerak-Zoommeer en de verplichtingen vanuit de Kaderrichtlijn Water om de waterkwaliteit te verbeteren en stroomgebiedrelaties te herstellen, maken het noodzakelijk op korte termijn 'no-regret'-maatregelen uit te voeren.

Op het gebied van veiligheid komen in de Binnendelta verschillende problemen bij elkaar: vanuit de rivier en vanuit de zee (figuur 3.6). Zo leidt klimaatverandering tot hogere

afvoerpieken van de rivieren Rijn, Maas en Schelde. Deze pieken kunnen samenvallen met hogere zeespiegelstanden. Als Nederland akkoord gaat met de door Vlaanderen gewenste volgende verdiepingronde van de Westerschelde, zullen bij stormvloed op zee de waterstanden achter in de Westerschelde nog hoger worden opgestuwd.

Uit veiligheidsoverwegingen kan het dan nodig zijn om retentiegebieden aan te leggen in België, of om de Overschelde aan te leggen. Daarmee kan hoogwater in de Westerschelde naar de Oosterschelde worden afgeleid. De Oosterschelde is echter ook in beeld om hoogwater uit Rijn en Maas te bergen. Verdieping van de Westerschelde kan er zo toe leiden dat hoogwater uit Rijn en Maas elders in de Delta of Benedenrivierengebied moet worden geborgen, bijvoorbeeld in de Hoekse Waard.

Vanuit West-Brabant wordt een hoge nutriëntenlast op het Krammer-Volkerak-Zoommeer afgewenteld, waardoor ernstige waterkwaliteitsproblemen zijn ontstaan (blauwalgen). West-Brabant zal nog zeer lange tijd fosfaat naleveren, zelfs als de fosfaatemissies uit de landbouw sterk afnemen. Verbetering van de waterkwaliteit in het Krammer-Volkerak-Zoommeer op kortere termijn is daarom alleen mogelijk door West-Brabant af te laten wateren op een niet afgesloten eutrofiëringsoverloeg water. Dat kan door



### Mogelijk vraagstuk waterberging Delta wateren bij hoogwater

- Hoogwaterberging Noordzee en Schelde
- Hoogwaterberging Rijn en Maas

**Figuur 3.6: Mogelijk vraagstuk waterberging in Deltawateren bij hoog water vanuit Rijn/ Maas en/of Schelde**

de stroomgebiedrelaties (zoet-zout) tussen Volkerak-Zoommeer en de Oosterschelde te herstellen (of door de hele afwatering van West-Brabant af te leiden naar het Hollands Diep). De beschikbaarheid van zoet water voor de landbouw in het oostelijk deel van het Deltagebied kan nu al niet meer altijd worden gegarandeerd vanwege de slechte waterkwaliteit (blauwalgenproblematiek). Daarom is meer aandacht nodig voor lokale berging en opslag in de landbouwgebieden, als buffer voor perioden waarin geen geschikt zoet water beschikbaar is, en voor andere maatregelen die de afhankelijkheid van zoetwateraanvoer vanuit het hoofdsysteem verminderen (Project integrale Visie Deltawateren 2003; ministerie van Verkeer & Waterstaat 2003).

Voordat het kabinet in december 2004 een keuze maakt over verdere verdieping van de Westerschelde (Schelde-estuarium), is het noodzakelijk een relatie te leggen tussen hoogwater door hoge afvoer van Rijn en Maas, hoogwater door zeespiegelstijging en verdieping, en waterkwaliteits-eisen (Kaderrichtlijn Water). De in de Nota Ruimte aangekondigde studie Volkerak-Zoommeer is pas later gereed, en beperkt zich overigens tot de waterkwaliteit. Het lijkt gewenst dat de Nota Ruimte alle opties voor retentiegebieden in het Benedenrivierengebied (dus inclusief de Hoekse Waard) ruimtelijk reserveert, totdat een

besluit is gevallen over verdere verdieping van de Westerschelde en duidelijk is geworden dat Rijn en Maas gebruik kunnen maken van berging in de Delta.

#### *Kust*

Het is de vraag of het verzoek aan de provincies om te bewerkstelligen dat het kustfundament niet wordt bebouwd, snel genoeg zal doorwerken tot op bestemmingsplanniveau. In het rivierengebied is er – zelfs met beleidslijn en met een speciale rijksregeling voor planscha- devergoeding – heel wat tijd overheen gegaan voordat de bestemmingsplannen waren aangepast. Daarom verdient het sterke aanbeveling dat in de Nota Ruimte een beleidslijn voor de kust (vergelijkbaar met de rivieren) wordt opgenomen.

#### *IJsselmeer*

Voor het IJsselmeer zou de Nota Ruimte – als uitwerking van de Integrale Visie IJsselmeergebied – duidelijk moeten aangeven aan welke randvoorwaarden (waterbeheer, horizon) de buitendijkse verstedelijking in Almere en Lelystad moet voldoen. Ook zou er dan aandacht moeten worden besteed aan de hoogte van bouwwerken, in verband met horizonvervuiling.

### *Waddenzee*

De Nota Ruimte maakt nog niet duidelijk welke consequenties de keuze voor het duurzaam beschermen van de Waddenzee als natuurgebied heeft voor de schelpenvisserij. De schelpenvisserij is in de huidige vorm en omvang niet te verenigen met de natuurdoelstelling. Dit blijkt uit de tweede fase van het evaluatieonderzoek naar de effecten van de schelpdiervisserij op ecosystemen in de Nederlandse kustwateren EVA-II (MNP 2003c). Het Europese Hof heeft onlangs geoordeeld dat de status van de Waddenzee als Vogel- en Habitatrichtlijngebied noodzaakt tot een toets van de effecten van de schelpdiervisserij op de natuur.

### *Noordzee*

De Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving heeft 1 mei 2003 een advies aangeboden aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. Daarin staat dat 'de Noordzee een eigen wet verdient die moet voorkomen dat het zeeleven in de verdrukking komt onder de groeiende economische activiteit' (CAW 2003). De adviescommissie vindt de aanpassingen wel nodig, maar niet voldoende. Het wetsvoorstel voor een nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening (Tweede Kamer 2002-2003, 28916, nrs. 1-3) opent de mogelijkheid om voor de EEZ een structuurvisie op te stellen en na AMvB ook een bestemmingsplan. Een bestemmingsplan voor de Noordzee zou ervoor kunnen zorgen dat een aparte Noordzeewet – zoals bepleit door de CAW – niet meer nodig is.

Aanpak van de waterkwaliteitsproblemen op de Noordzee vergt maatregelen op het land. De Nota Ruimte gaat niet in op de ruimtelijke gevolgen daarvan.



### 3.3 Landschapsbehoud en -ontwikkeling

- De aantasting van kenmerkende landschapswaarden zoals openheid en cultuurhistorie van het Groene Hart en de bufferzones is afgeremd door het restrictieve beleid. De verscheidenheid tussen stad en land is dus redelijk instandgehouden, hoewel de kleine kernen en dorpen sneller groeiden dan de steden.
- Desondanks is in de beoogde Nationale Landschappen tussen 1990 en 2000 ruim 8.000 hectare (3,5 procent) zeer open landschap verdwenen. Daarbuiten verdween 23.000 hectare zeer open gebied.
- De Nota Ruimte beoogt landschappelijke waarden te borgen en te versterken, en richt zich daarbij op de (inter)nationaal meest waardevolle gebieden: de Nationale Landschappen. De selectie van Nationale Landschappen is over het algemeen goed en op basis van inhoudelijke criteria beargumenteerd. Op enkele plaatsen wordt de huidige grens van het Groene Hart aangepast om woningbouw mogelijk te maken.
- De invulling van de ontwikkelingsplanologie in Nationale Landschappen is opgehangen aan kernkwaliteiten. De Nota geeft hiervoor echter geen streefwaarden en termijnen aan en koppelt het 'ja, mits'-regime voor de Nationale Landschappen niet voldoende duidelijk aan deze kernkwaliteiten. Twee derde van de genoemde kernkwaliteiten is niet gebaat bij ontwikkeling, maar vraagt behoud (van openheid).

#### Ontwikkelingen

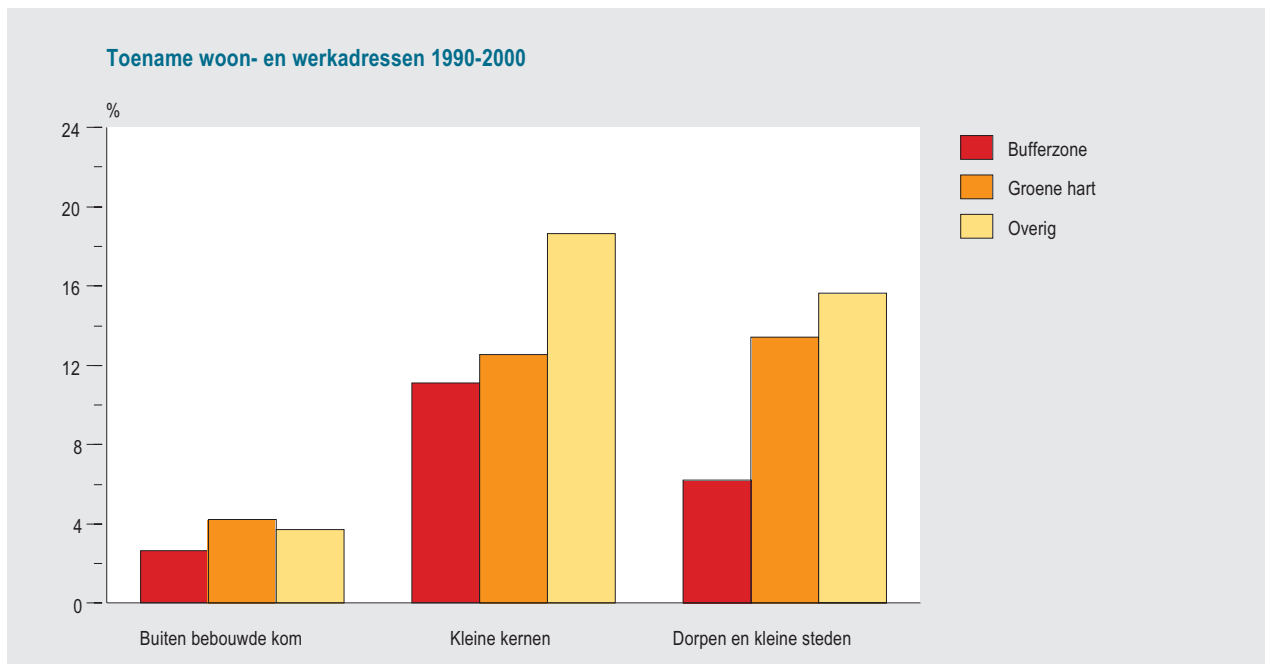
De verscheidenheid in landschappen wordt onder meer bepaald door de ontwikkeling van de bebouwing. In de periode 1990 tot 2000 is het aantal woon- en werkadressen met gemiddeld 12,5 procent toegenomen (*figuur 3.7*). Het areaal woongebied en bedrijfsterrein is tussen 1989 en 2000 toegenomen met respectievelijk 350 en 220 km<sup>2</sup> (CBS-bodemstatistiek). Dit betekent een groei van 20 procent ten opzichte van 1989. De groei van het ruimtebeslag was dus twee keer zo groot als de groei van het aantal adressen.

De aantasting van kenmerkende landschapswaarden zoals openheid en cultuurhistorie van het Groene Hart en de bufferzones is afgeremd. *Figuur 3.7* laat tevens zien dat de groei van het aantal woon- en werkadressen buiten de bebouwde kom in de periode 1990-2000 kleiner is geweest dan bij bestaande woongebieden (in deze berekening gaat het nog om een onderschatting). In de periode 1990-2000 is de groei van verspreide bebouwing kleiner geweest dan in woongebieden. Uitbreiding van de bebouwing in het buitengebied heeft vrijwel geheel op bestaande erven plaats gevonden (Gies 2003; Koomen in voorbereiding). Wel is de groei bij kleine kernen groter dan bij dorpen en stadjes. Verder is er in gebieden met restrictief beleid sprake van minder groei dan in de rest van Nederland. De verscheidenheid tussen stad en land is dus redelijk instandgehouden, hoewel de kleine kernen en dorpen sneller groeiden dan de steden.

De groei van adressen in het Groene Hart en de rijksbufferzones lag beduidend lager dan het landelijk gemiddelde (*zie figuur 3.7*). Bufferzones kennen een veel lagere groei van bebouwing in kleine kernen, dorpen en stadjes dan in de overige gebieden. Beide constatering bevestigen eerdere onderzoek naar de effectiviteit van het restrictieve beleid van het Rijk (Parlementaire Werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening 2000; De Wit & Thunnissen 2001; Bervaes et al. 2001).

Toch zijn landschapswaarden in het laatste decennium van de vorige eeuw aanzienlijk afgenomen. Zo is het areaal zeer open gebied tussen 1989 en 2000 verminderd met ruim 31.000 hectare, dat is 3,3% van het totale areaal van ongeveer 950.000 ha (Roos-KleinLankhorst et al., in voorbereiding). In de Randstad is de afname relatief sterk geweest (*zie figuur 3.8*), met name in de internationaal waardevolle veenweidegebieden en droogmakerijen. Sommige grote locaties, zoals bij Hoofddorp, Zoetermeer, Almere en Utrecht hebben een grote invloed. Binnen de beoogde Nationale Landschappen is ruim 8.000 hectare landschap met kernkwaliteit openheid verdwenen. Dit is 3,5 procent van het totaal. Daarbuiten verdween nog eens 23.000 hectare zeer open gebied. Tussen 1996 en 2003 is het areaal met zeer kenmerkende aardkundige of cultuurhistorische landschapselementen met ongeveer 5 procent is afgenomen (Koomen et al., in voorbereiding).

In de ex-ante evaluatie van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening heeft het MNP (2001) al eerder vastgesteld dat

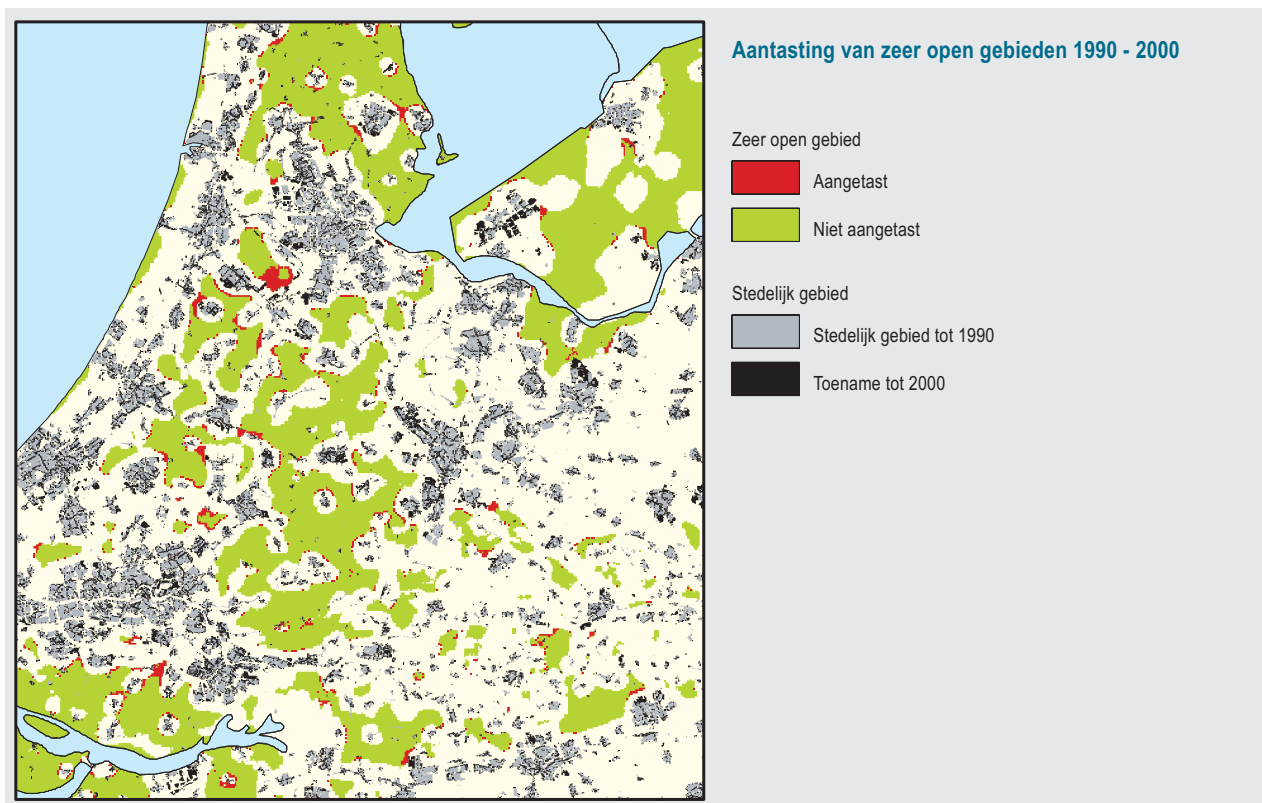


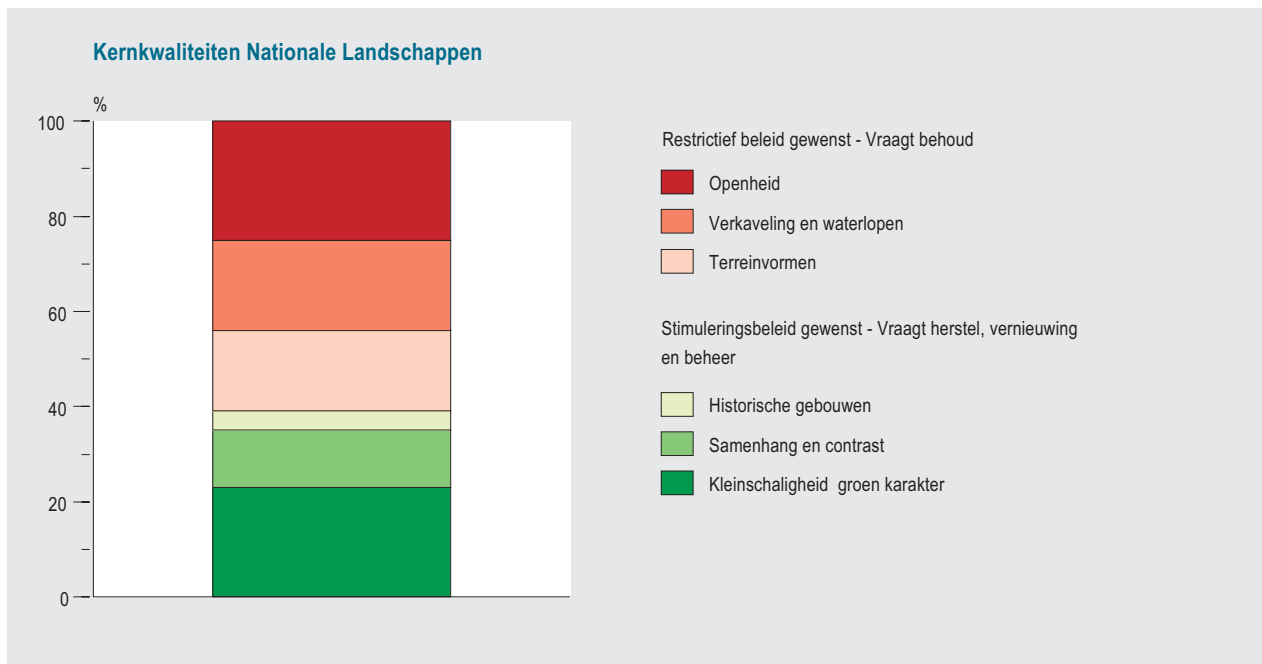
**Figuur 3.7: Toename van aantal woonadressen in het Groene Hart, stedelijke bufferzones en gebieden zonder deze restricties in de periode 1990-2000.**

Bron: ACN-bestand (Bridgis 2003), bewerking MNP

**Figuur 3.8: De aantasting van zeer open gebieden in de Deltametropool door uitbreiding van woon- en werkgebieden tussen 1989 en 2000**

Bron: Roos-Klein Lankhorst et al., in voorbereiding





**Figuur 3.9: Verhouding van kenmerkende kwaliteiten van de Nationale Landschappen uit de Nota Ruimte. De kwaliteiten die vooral behoud vragen, zijn met rood aangegeven. In groen aangeduide kwaliteiten vragen daarnaast investeringen in herstel, vernieuwing en beheer.**

voortzetting van het huidige ruimtelijk beleid tot 2020 betekent dat een vijfde van (inter)nationaal waardevolle landschappen wordt aangetast door 134.000 hectare nieuwe woonbebouwing. Ook in beschermingszones voor Werelderfgoederen uit de Nota Belvédère bestaan substantiële plannen voor uitbreiding van bebouwing (Farjon 2004). De Nieuwe Kaart van Nederland laat zien dat gemeenten en regionale overheden hier plannen hebben voor 1.600 hectare nieuwe woon- en werkgebieden. Dit komt overeen met 2,5 procent van de beschermingszones. Ook andere ruimtelijke ontwikkelingen, zoals kassenbouw, vinden plaats binnen Werelderfgoed-beschermingszones (zie onder meer Volker et al. 2004).

#### Voorgesteld beleid

De Nota Ruimte richt zich op het borgen en ontwikkelen van landschappelijke, natuurlijk en cultuur(historische) waarden. Het Rijk beperkt zijn verantwoordelijkheid tot de (inter)nationaal meest waardevolle gebieden: de Nationale Landschappen die een onderdeel vormen van de RHS. De restrictieve gebieden uit de Vinex zullen niet terugkeren in de Nota Ruimte. De verantwoordelijkheid voor restrictief beleid wordt gedecentraliseerd naar provincies en gemeenten.

In de Nationale Landschappen wil het Rijk zijn inzet voor ontwikkeling vergroten door een selectievere en effectie-

re inzet van meer ontwikkelingsgelden dan in het huidige beleid. Voor de Nationale Landschappen gaat een 'ja, mits'-regime gelden gekoppeld aan kernkwaliteiten. Per Nationaal Landschap wordt ruimte geboden voor woningbouw voor ten hoogste 'migratiesaldo nul', en grootschalige woningbouwlocaties zijn niet toegestaan. Dit geldt niet voor die delen van de Nieuwe Hollandse Waterlinie en de Stelling van Amsterdam die niet overlappen met de overige Nationale Landschappen. De uitwerking en uitvoering van het beleid voor Nationale Landschappen komt bij de provincies te liggen. Voor het overige gebied komt de verantwoordelijkheid voor ruimtelijke kwaliteit vrijwel geheel bij provincies en gemeenten te liggen.

Het Investeringsfonds Landelijk Gebied (ILG) vereenvoudigt de veelheid aan investeringsregelingen en wordt naar verwachting aangevuld met de modulatie van Europese landbouwsubsidies. Als deze aanvulling niet totstandkomt, dan zal de omvang van de investeringen gelijk zijn aan die onder het huidige beleid, maar worden ze nog uitsluitend ingezet voor de Nationale Landschappen in plaats van voor heel Nederland. De uitwerking van ILG is in 2005 te verwachten. PKB-bescherming van een deel van de Nationale Landschappen – Groene Hart, rijksbufferzones en rijksrestrictief beleidsgebieden – vervalt.



**Figuur 3.10:** Behoud van openheid, zoals hier in de voorgenomen Nationaal Landschap Groene Hart, is vooral gebaat bij restrictief beleid. Aanvullend inkomen kan ertoe bijdragen dat de melkveehouderij in dit gebied met natuurlijke handicaps in stand kan blijven.



**Figuur 3.11:** Behoud van kleinschaligheid, zoals in een deel van het voorgenomen Nationaal Landschap Veluwe, vraagt om herstel en beheer van de kenmerkende beplanting.

### Evaluatie

De belangrijkste verandering in het landschapsbeleid is dat vooral ingezet wordt op behoud en ontwikkeling van waarden en veel minder op het tegengaan van ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Dit past goed in de voorgestelde sturingsstrategie van de Nota. Sturing op ongewenste ruimtelijke ontwikkeling (toelatingsplanologie) leidt volgens het kabinet immers tot onnodige bevestiging van ruimtelijke ontwikkelingen, terwijl nieuwe ontwikkelingen mogelijk moeten zijn als zij de ruimtelijke kwaliteit versterken (ontwikkelingsplanologie).

De Nota Ruimte benoemt per Nationaal Landschap kernkwaliteiten die de provincies in streekplannen moeten uitwerken. Dit zijn echter geen operationele doelen, omdat streefwaarden en termijnen ontbreken. De nota maakt niet goed duidelijk in hoeverre het Rijk nog betrokken zal zijn bij het formuleren van operationele doelen en of het Rijk streekplannen gaat toetsen aan het voorgestelde 'ja, mits'-regime. Dit suggereert dat kernkwaliteiten vooral de planvorming sturen en geen basis voor beleidsverantwoording vormen, waardoor de sturende werking van kernkwaliteiten beperkt zal zijn.

Het ontbreken van operationele doelen en monitoring vormt een belemmering voor de beoogde beleidswijziging naar ontwikkelingsplanologie. De Nota Ruimte stelt wel voorwaarden aan ruimtelijke ontwikkelingen (verstedelij-

king, glastuinbouw en ontwikkeling van bedrijfsterreinen) in de Nationale Landschappen. De formuleringen 'niet grootschalig', 'ten hoogste voor eigen bevolkingsgroei' en 'voor aanwezige bedrijvigheid' zijn laten echter ruimere ontwikkelingen toe dan het huidige 'nee, tenzij'-regime voor het Groene Hart (MNP 2001). Bovendien biedt de beoogde relatie tussen ontwikkelingen en kernkwaliteiten veel ruimte voor interpretatie.

Voor het overige is het beleid het meest concreet als het gaat om co-financiering van investeringen en beheerskosten. Toch zijn investeringen en het vergoeden van beheerskosten slechts van secundair belang voor de beoogde kernkwaliteiten. Een analyse van de in de nota genoemde kernkwaliteiten per Nationaal Landschap (figuur 3.9) laat zien dat bijna tweederde van deze kwaliteiten in de eerste plaats vraagt om behoud en inpassing. Het gaat daarbij om een zodanige allocatie van bebouwing dat openheid niet wordt versnipperd of een zodanige (her)inrichting van gebieden dat patronen van verkaveling, watersysteem en terreinvormen blijven bestaan. Slechts éénderde van de kwaliteiten is vooral gebaat bij investering in aanleg, vernieuwing en onderhoud van beplantingen en historische gebouwen.

Alle Nationale Landschappen liggen in gebieden met (zeer) veel kenmerkende landschapselementen of patronen (figuur 3.12). Enkele gebieden met zeer kenmerkende land-

schappen zijn echter buiten de Nationale Landschappen gebleven. Voorbeelden zijn de Belvédèregebieden Vijfherenlanden (deels), West-Friesland, Noordoostpolder en Kiel-Windeweer. Enkele gebieden waarvan in de Nota Belvédère is aangegeven dat een PKB-bescherming gecontinueerd, geïntroduceerd of overwogen moet worden in de volgende nota ruimtelijke ordening, ontbreken zelfs geheel. Dit zijn onder meer het zuidelijk deel van het Dommeldal en Zuid-Twente. De Nota Ruimte is niet hele-

maal duidelijk over de status van de Werelderfgoederen. Delen van deze gebieden zouden buiten Nationale Landschappen vallen, en een afwijkend planologisch regime kennen. De kaart van Nationale Landschappen maakt niet duidelijk om welke gebieden het gaat. De effecten van het beleid voor Werelderfgoederen in en buiten Nationale Landschappen verschillen naar verwachting zo weinig, dat overwogen moet worden om de Werelderfgoederen geheel onder de Nationale Landschappen te brengen.

**Figuur 3.12: Een vergelijking van zoekgebied Nationale Landschappen met gebieden met (zeer) veel kenmerkende landschapselementen en patronen.**



### 3.4 Ontwikkeling, bescherming en beheer van natuur

- De Nota Ruimte bevat nog geen goede randvoorwaarden aan gemeenten om de EHS in bestemmingsplannen goed te kunnen laten beschermen ('toelatingsplanologie'). Aantasting van bestaande natuurgebieden is weliswaar beperkt gebleven, maar niet geheel voorkomen. Dit komt onder andere doordat nog bouwruimte is opgenomen in verouderde bestemmingsplannen. Uit een steekproef in Gelderland blijkt dat nog weinig nieuwe natuur in bestemmingsplannen bescherming geniet. De dreiging van planschade én de noodzaak om nieuwe bestemmingen binnen tien jaar te realiseren maken het voor gemeenten weinig aantrekkelijk om – vooruitlopend op daadwerkelijke realisatie van nieuwe natuur – gebieden al als natuur te bestemmen.
- Bescherming van leefgebieden van beschermde soorten buiten beschermde natuurgebieden is gedecentraliseerd, maar als de verplichtingen niet worden nagekomen, zal de EU hier wel het Rijk op aanspreken (Vogel- en Habitatrichtlijn). De Nota Ruimte komt niet met een oplossing voor het probleem dat bouwprojecten moeten worden stilgelegd doordat buiten beschermde gebieden voorkomende losse individuen van beschermde soorten. Een meer werkbare benadering kan liggen in de bescherming van populaties en samenhangende netwerken van hun leefgebieden. Dit kan de EU kan motiveren om coulanter te zijn voor Nederland bij ruimtelijke ontwikkelingen in gebieden elders waar losse individuen van beschermde soorten worden bedreigd.
- De Nota Ruimte introduceert de zogeheten saldobenadering voor de Ecologische Hoofdstructuur. Deze maakt bebouwing in de EHS mogelijk, mits het plan beoogt de kwaliteit en/of kwantiteit van de EHS per saldo te verbeteren. Het verschil met reguliere compensatie volgens het 'nee tenzij'-regime is dat de saldobenadering geen afweging van 'zwaarwegend openbaar belang' vereist en geen kwaliteitsborging kent. Het risico bestaat dat natuur van hoge waarde wordt vervangen door snel te realiseren natuur met een lagere waarde. Vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de EHS heeft het Rijk dan ook een belangrijke rol om te toetsen of daadwerkelijk natuurwinst optreedt. Het is van belang de saldoregeling voor de EHS van een stappenschema te voorzien en in een breed geografisch perspectief te plaatsen.
- Passend binnen deze gezamenlijke verantwoordelijkheid is het verzoek in de Nota Ruimte aan de provincies om zorg te dragen voor goede milieu- en waterrandvoorwaarden van natuurgebieden. Door beïnvloedingsgebieden op de kaart te zetten, kunnen de provincies aangeven maken welke milieu-, water- en landschappelijke randvoorwaarden voor natuur gelden. Deze gebieden kunnen zo gekozen worden dat grotere ruimtelijke eenheden ontstaan als ommanteling van EHS- en VHR-gebieden. Dit biedt duidelijkheid voor zowel landbouw als natuur en maakt het mogelijk de beperkte overheidsinvesteringen te richten op die gebieden waar doelrealisering binnen redelijke termijn mogelijk is.

#### Ontwikkelingen

In Nederland wordt de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) gerealiseerd met als doel een aaneengesloten netwerk van bestaande en nieuwe natuurgebieden te vormen. Door te streven naar grote natuurgebieden wordt het eenvoudiger te voldoen aan de vereiste ruimtelijke-, milieu- en waterrandvoorwaarden, afdoende planologische bescherming te realiseren en een goed beheer uit te voeren. Doel is dat de EHS in 2018 is gerealiseerd.

De EHS wordt volgens het Meerjarenprogramma Agenda Vitaal Platteland 16.000 hectare kleiner dan in de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' was beoogd. De nieuwe natuur die deel moet gaan uitmaken van de EHS, is inmiddels vrijwel geheel door de provincies begrensd. De aldus begrensde EHS vertoont een versnipperd beeld, de ambitie om een aaneengesloten netwerk te realiseren is (nog) niet gehaald (MNP 2003c). Na begrenzing volgt realisatie door aankoop of door het treffen van

regelingen met particulieren. Van de begrensde nieuwe natuur is circa 40 procent gerealiseerd.

Voor het Nederlandse natuurbeleid zijn de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn juridisch verplichtend. Beide richtlijnen verplichten Nederland om Vogel- en Habitatrichtlijngebieden aan te wijzen waarbinnen soorten en habitats duurzaam bescherming genieten. Daarnaast verplichten de richtlijnen Nederland ook om aangewezen soorten ook buiten de beschermde gebieden te beschermen. Deze soortbescherming is in Nederland geïmplementeerd in de Flora- en faunawet.

Voor de ruimtelijke bescherming van gebieden in de Ecologische Hoofdstructuur en van de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden zijn twee sporen beschikbaar. Het eerste spoor is de bescherming die berust op het 'nee, tenzij'-regime dat in deze natuurgebieden geldt voor ingrepen die afbreuk doen aan natuurwaarden. Het tweede spoor is dat van de planologische doorwerking van het beleid dat is vastgelegd in rijksnota's, via provinciale streekplannen, naar gemeentelijke bestemmingsplannen. De nota *Natuur voor Mensen* gaf aan dat de planologische veiligstelling van de EHS in 2005 gerealiseerd te hebben (ministerie LNV 2000).

De meeste provincies geven aan dat de EHS planologisch is vastgelegd in streekplannen (IPO 2003). Een planologische bescherming die bindend is voor burgers geldt echter pas als de gebieden als natuurgebied zijn opgenomen in

gemeentelijke bestemmingsplannen. Wettelijk moeten bestemmingsplannen elke tien jaar worden herzien. Ze zijn echter veelal ouder, wat het onwaarschijnlijk maakt dat bescherming bieden van relatief jonge gebiedscategorieën zoals de EHS (sinds 1990), al is totstandgekomen.

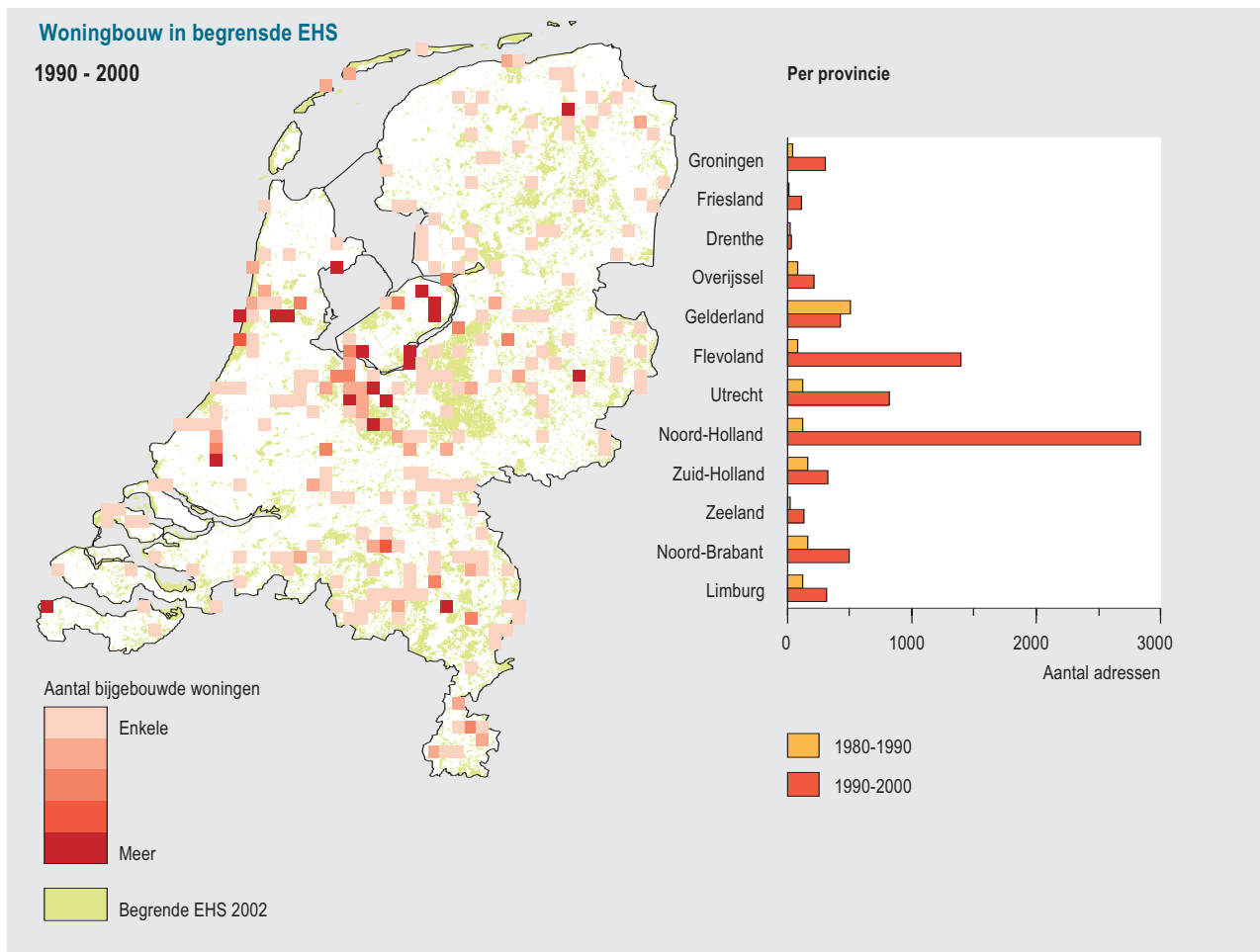
Doordat bestemmingplannen onvoldoende bescherming bieden, kunnen in de EHS bouwactiviteiten plaatsvinden. Ze komen vooral voor in regio's onder stedelijke druk en op plaatsen waar bestaand bebouwd gebied dicht tegen de natuur aanligt. Ten opzichte van de totale woningbouw is het bouwen in de netto-EHS echter beperkt gebleven (zie *figuur 3.13*). 'Toelatingsplanologie' werkt dus voor bestaande natuurgebieden. Deze bescherming staat echter los van het (pas van later datum daterend) EHS-beleid (Kuiper, Wijma & Schilderman 2003).

Behalve de ruimtelijke bescherming van natuurgebieden, blijken ook de water- en milieuraanvoorwaarden in natuurgebieden nog vaak te wensen over te laten. Verbetering is niet in zicht: het gebiedsgerichte ammoniakbeleid lijkt zich te gaan beperken tot de meest kwetsbare natuurgebieden. De anti-verdrogingsdoelstelling voor 2010 (- 40 procent ten opzichte van 1985) is nog ver buiten bereik (MNP 2003c).

#### **Voorgesteld beleid**

De Nota Ruimte zet in grote lijnen het natuurbeleid van het Structuurschema Groene Ruimte (SGR) voort. Nieuw is de saldobenadering, waarmee bouwactiviteiten binnen de





**Figuur 3.13: Woningbouw 1990-2000 in begrensde EHS (inclusief bestaande natuur 1989)**

Bron: Kuiper, Wijma & Schilderman 2003

EHS mogelijk worden als per saldo de totale hoeveelheid bebouwing in de EHS afneemt. Deze saldobenadering kent een strak kader waarbinnen afwegingen moeten plaatsvinden en waarbij garanties geboden moeten worden voor de daadwerkelijk te realiseren natuurwinst. Die natuurwinst ontstaat doordat het effect van de bebouwing moet zijn dat (1) areaalvergroting plaatsvindt of (2) bij een gelijkblijvend areaal, de kwaliteit van de EHS toeneemt, bijvoorbeeld doordat fysieke barrières worden opgeheven. Het verschil met reguliere compensatie volgens het 'nee, tenzij'-regime is gradueel. De saldobenadering kent in tegenstelling tot de 'nee tenzij' - formule geen afweging van zwaarwegend openbaar belang. Voorwaarde voor het mogen toepassen van de saldobenadering is een gebiedsvisie, waarover overeenstemming met het rijk bestaat.

Een vervolg van het SGR-beleid is de bescherming die berust op het 'nee, tenzij'-regime. Deze is van kracht in de

zogenoemde beschermde natuurgebieden. Hiertoe behoren de VHR-gebieden, de Natuurbeschermingswetgebieden en de netto begrensde EHS met uitzondering van de Noordzee en de grote wateren. Voor de nog niet begrensde nieuwe natuur in de bruto EHS, geldt de zogenoemde basisbescherming. Hier wordt het 'nee, tenzij'-regime pas van kracht nadat de provincies de gebieden hebben begrensde. Dat moet uiterlijk in 2008 het geval zijn. In de nog niet begrensde bruto EHS is het oprichten van nieuwe agrarische bedrijfsgebouwen toegestaan.

Provincies en gemeenten zijn verantwoordelijk voor de bescherming van de buiten de beschermde natuurgebieden gelegen kleinere natuurgebieden en van leefgebieden van in (inter)nationaal verband beschermde soorten. Om de ruimtelijke samenhang van de EHS te verbeteren kunnen provincies de begrenzing van de EHS aanpassen. Het Rijk zal daar met de provincies afspraken over maken. Uitgangspunt is dat bij eventuele herbegrenzing de oor-



spronkelijke ambities gehandhaafd blijven.

Bescherming van de buiten de beschermde natuurgebieden gelegen kleinere natuurgebieden en van leefgebieden van in (inter)nationaal verband beschermde soorten wordt de verantwoordelijkheid van provincies en gemeenten.

Het rijk vraagt de provincies om uiterlijk 2005 vast te stellen welke milieu- en waterkwaliteit in de EHS is vereist, en welke maatregelen daarvoor moeten worden genomen. Daarbij moet prioriteit worden gegeven aan de kerngebieden van de EHS en de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden. De provincies moeten voor de natuur relevante beïnvloedingsgebieden (milieu, water) bepalen. De meest kwetsbare natuurgebieden moeten door zonering extra tegen ammoniak worden beschermd.

Waar hoofdinfrastructuur en de Ecologische Hoofdstructuur (inclusief de robuuste verbindingen) elkaar kruisen, ligt volgens de nota een belangrijke opgave om barrièrewerking van infrastructuur op te heffen. Het Rijk streeft ernaar de belangrijkste infrastructurele barrières in de Ecologische Hoofdstructuur (inclusief de robuuste verbindingen) in 2020 opgeheven te hebben.

#### Evaluatie

De Nota Ruimte zet het bestaande beleid voor natuurbescherming voort, maar heeft de kans om de gebreken van dat beleid te repareren slechts gedeeltelijk benut. Zo komt de nota niet met oplossingen voor de problemen die ontstaan doordat projecten moeten worden stilgelegd wegens het vóórkomen van onder de VHR beschermde soorten buiten beschermde natuurgebieden. Een meer werkbare bescherming zou gerealiseerd kunnen worden door de bescherming niet te richten op individuen van een soort, maar op populaties van die soorten en op samenhangende netwerken van hun leefgebieden. De vraag aan provincies en gemeenten om bij bestemmingswijziging en vergunningverlening vroegtijdig verspreidingsgegevens te betrekken, kan helpen verrassingen te voorkomen met betrekking tot het vóórkomen van beschermde soorten. Dat vraagt om beschikbaarheid van voldoende en actuele verspreidingsgegevens. Die blijken echter voor een aantal delen van Nederland niet beschikbaar (MNP 2003c)

De bescherming van beschermde natuurgebieden berust deels op het 'nee, tenzij'-regime. Dat laat ruimte om bij 'redenen van groot openbaar belang' en gebrek aan alternatieven, ingrepen in natuurgebieden uit te voeren mits verlies aan natuur wordt gecompenseerd. De afweging vindt veelal op een decentraal niveau plaats. Daar kan

groot openbaar belang anders geïnterpreteerd worden dan op nationaal niveau, wat het risico met zich meebrengt dat lokale belangen de Ruimtelijke Hoofdstructuur doorkruisen.

In de praktijk blijkt het 'nee tenzij'-regime op decentraal niveau niet zo strikt uit te pakken. De afweging van groot openbaar belang blijkt nauwelijks een rol te spelen bij beslissingen om ingrepen toe te staan. Er zijn weinig projecten bekend die op basis van die afweging geen doorgang hebben gevonden (MNP 2003c).

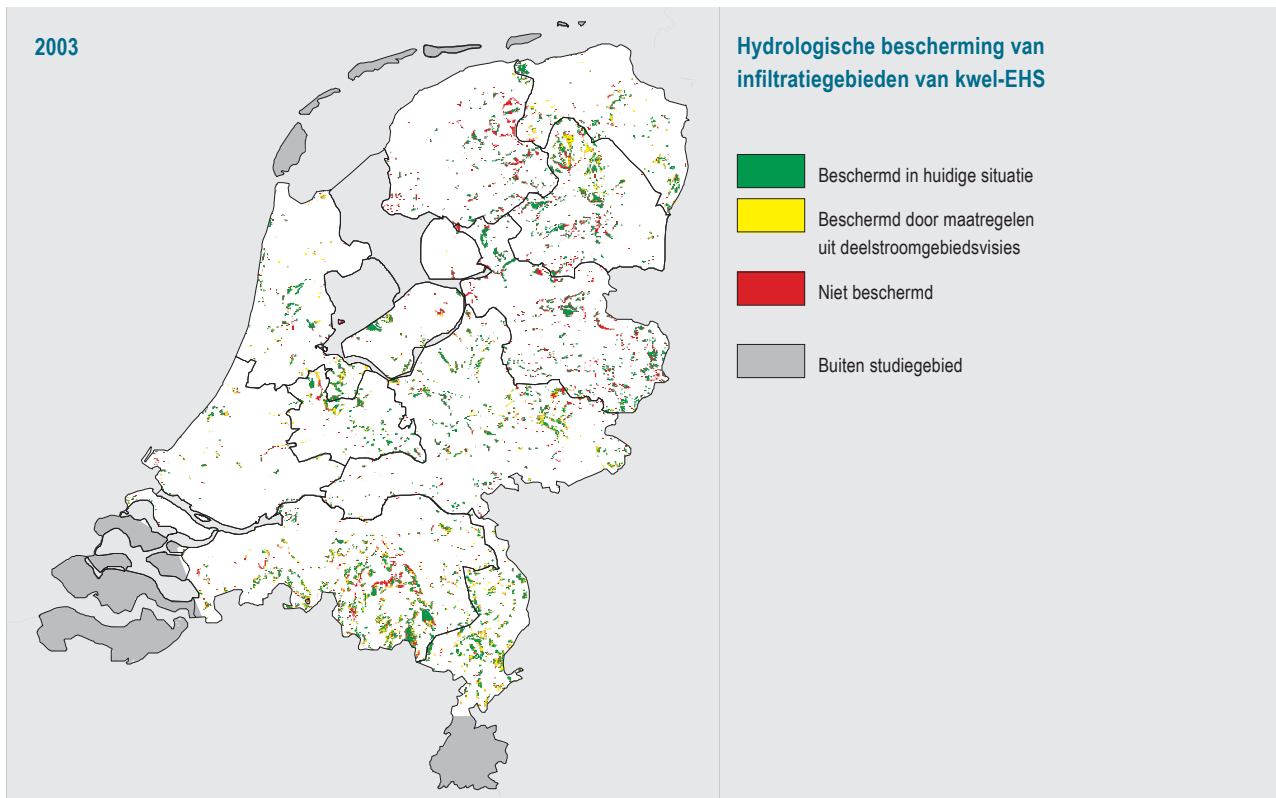
De Nota Ruimte laat de verschillen in afwegingskaders bestaan die gelden in Natuurbeschermingswetgebieden en Vogel- en Habitatrichtlijngebieden enerzijds en in de EHS anderzijds. Doordat veel Vogel- en Habitatrichtlijngebieden samenvallen met de EHS, gelden vaak verschillende afwegingskaders voor één gebied. In de praktijk blijkt meestal echter slechts een van de afwegingskaders gehanteerd te worden. Dat brengt het risico met zich mee dat de aspecten van een van de geldende regimes niet in de afweging worden meegenomen. De nota geeft niet aan hoe hiermee omgegaan moet worden.

De andere pijler waarop bescherming van natuurgebieden berust, is die van de doorwerking van bescherming in streekplannen en bestemmingsplannen. Volgens de Nota Ruimte moet de netto begrensd EHS in 2008 in bestemmingsplannen zijn opgenomen.

Een analyse van bestemmingsplannen in de provincie Gelderland wees uit dat in 2000 slechts 10 tot 15 procent van de nieuwe natuur als natuurgebied was bestemd (RIVM 2000).

Door het lage tempo van herziening van bestemmingsplannen is het onwaarschijnlijk dat op afzienbare termijn de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden en de natuurgebieden van de EHS afdoende beschermd zullen zijn. Het is onduidelijk wat de consequenties zijn voor gemeenten die zich niet aan de nieuwe termijn voor opname in bestemmingsplannen houden. De nieuwe WRO stelde aanvankelijk sancties in het vooruitzicht als bestemmingsplannen niet tijdig zouden worden geactualiseerd. Als deze sancties niet door het parlement worden goedgekeurd, rest het Rijk slechts een (herhaald) stimuleringsbeleid om gemeenten hiertoe te bewegen.

Bovendien maakt de dreiging van planschade én de noodzaak om nieuwe bestemmingen binnen tien jaar te realiseren het weinig aantrekkelijk om de begrensd EHS al als natuur te bestemmen. Het gaat daarbij om circa 60 procent van de nieuwe natuur in de begrensd EHS.



**Figuur 3.14: Bijdrage deelstroomgebiedsvisies aanbescherming grondwaterafhankelijke EHS**


De toegekende bestemming in met name oudere bestemmingsplannen is in sommige gevallen zeer ruim, waardoor het bestemmingsplan geen belemmeringen opwerpt voor ruimtelijke ingrepen in de EHS.

De saldobenadering biedt mogelijkheden om knelpunten in de EHS op te lossen door op gebiedsniveau afwegingen te maken over nieuwe ontwikkelingen in de EHS. Het verschil met reguliere compensatie volgens het 'nee tenzij'-regime is dat de saldobenadering geen afweging van zwaarwegend openbaar belang vereist en geen kwaliteitsborging kent. Het risico bestaat dat natuur van hoge waarde wordt vervangen door snel te realiseren natuur met een lagere waarde. Het Rijk heeft dan ook een belangrijke rol om te toetsen of daadwerkelijk natuurwinst optreedt, wat toepassing van de saldobenadering rechtvaardigt. Van belang is dat bij de saldobenadering ook ontwikkelingsmogelijkheden buiten de EHS in de afweging betrokken kunnen worden. Dat biedt de mogelijkheid activiteiten uit de EHS te plaatsen.

Overigens staat de Nota Ruimte ruimtelijke ontwikkelingen in de EHS toe, die toekomstige doelrealisatie in de weg kunnen staan. Een voorbeeld zijn de gebieden binnen de begrensde EHS waar nog een agrarische bestemming

geldt: daar hoeft bij voortzetting of uitbreiding van agrarisch gebruik uitsluitend rekening gehouden te worden met de actuele natuurwaarden, en niet met potentiële natuurwaarden. Dat kan een belemmering betekenen voor de realisatie van de natuurdoelen van de natuurdoelkaart, die de beoogde potentiële natuurwaarden beschrijven. Het zou beter zijn om het natuurdoel leidend te laten zijn bij de afweging. Een ander potentieel probleem is de ruimte die in de nog niet begrensde bruto-EHS wordt geboden om nieuwe agrarische bedrijfsgebouwen op te richten: die ruimte kan obstakels opleveren bij de begrenzing van een samenhangende EHS.

Het verzoek van de Nota Ruimte aan de provincies om zorg te dragen voor goede milieu- en watercondities van de EHS zal nog een forse inspanning vergen. De anti-verdrogingsdoelstelling voor 2010 (- 40 procent ten opzichte van 1985) is nog ver buiten bereik (MNP 2003c). De deelstroomgebiedsvisies dragen slechts zeer beperkt bij aan de ruimtelijke bescherming van de watercondities van de Ecologische Hoofdstructuur (zie figuur 3.14). De investeringen in aankoop en beheer van natuurgebieden worden hierdoor onvoldoende ondersteund. Provinciale aanwijzing van beïnvloedingsgebieden kan zo



worden gekozen dat grotere ruimtelijke eenheden ontstaan als ommanteling van EHS- en VHR-gebieden. Dit biedt duidelijkheid voor zowel landbouw als natuur en maakt het mogelijk de beperkte overheidsinvesteringen te richten op die gebieden waar doelrealisering binnen redelijke termijn mogelijk is.

De aanwijzing van beïnvloedingsgebieden om verzuring door ammoniak te beperken is een effectieve maatregel ter voorkoming van lokale knelpunten, die dure verplaatsingsmaatregelen vergen en generiek nauwelijks oplosbaar zijn. Een focus op alleen grote natuurgebieden is overigens niet te rechtvaardigen vanuit alleen de gedachte van effectiviteit van de maatregel voor bescherming van natuur. Ook maatregelen rondom individuele kleine natuurgebieden is effectief wanneer hoge natuurwaarden aanwezig zijn. Meerwaarde ontstaat wanneer door maatregelen rondom verschillende kleinere natuurgebieden een complex ontstaat waarbinnen emissiegroei aan banden gelegd kan worden. Hier kunnen ook mogelijkheden liggen voor landschapsontwikkeling.

De Nota Ruimte streeft ernaar de belangrijkste infrastructurele barrières in de Ecologische Hoofdstructuur in 2020 opgeheven te hebben, maar maakt niet duidelijk hoe en met welke middelen deze ambitie wordt gerealiseerd. Het beleid wint aan duidelijkheid als wordt toegevoegd dat bij aanleg van nieuwe infrastructuur of verbreding van bestaande infrastructuur nieuwe knelpunten in de Ecologische Hoofdstructuur zullen worden voorkomen of gemitigeerd.

Ook met de realisatie van de Robuuste Ecologische Verbindingen zullen vele bestaande knelpunten blijven bestaan. Daarnaast zullen er vele tientallen nieuwe knelpunten bijkomen. Deze toename kan worden beperkt door bij tracékeuzen en investeringsbeslissingen van nieuwe infrastructuur als uitgangspunt te hanteren dat er geen nieuwe knelpunten veroorzaakt worden. Voorzover nieuwe knelpunten onvermijdelijk zijn, verplichten de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn het EHS-beleid tot compensatie en mitigatie. Het verdient aanbeveling hierbij tevens aandacht te besteden aan de nog aan te leggen Robuuste Ecologische Verbindingen.

### 3.5 Ruimte voor grondgebonden landbouw

- Discussies over de juiste verhouding tussen verwerving en particulier beheer van natuurgebieden kunnen het beste plaatsvinden als rekening wordt gehouden met regionale verschillen tussen vraag naar en aanbod van groene diensten. Waar vraag naar en aanbod van groene diensten niet goed op elkaar aansluiten, is een keuze nodig voor hetzij grondverwerving, hetzij blijvende landbouw zonder natuurdoelstellingen. In gebieden onder grote stedelijke druk verdient het sterke aanbeveling om tot planologische bescherming over te gaan. In de bestaande bestemmingsplanpraktijk is dat alleen mogelijk als de grond door natuurterreinbeherende instanties wordt verworven.
- Wat verstaan moet worden onder het begrip groene diensten, werken de Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland niet verder uit.

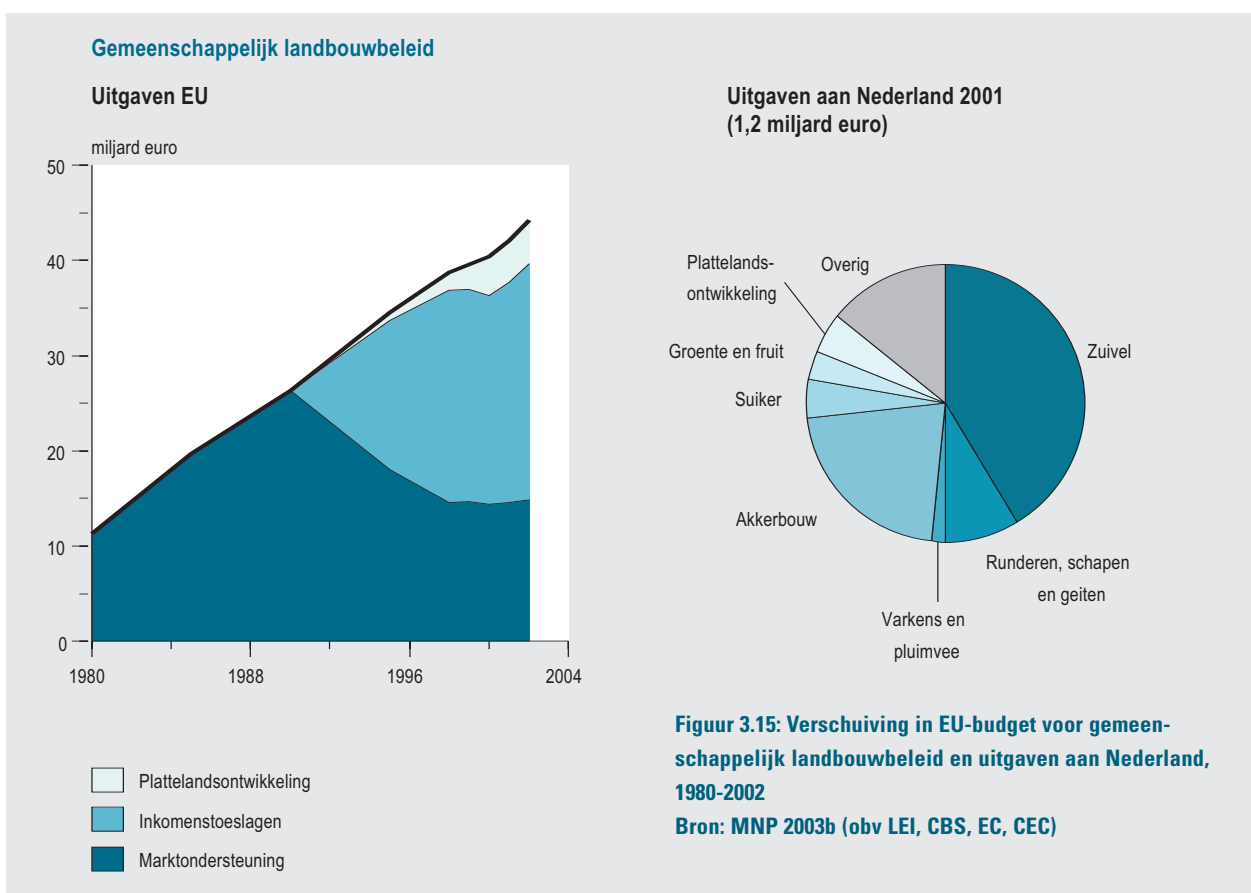
#### Ontwikkelingen

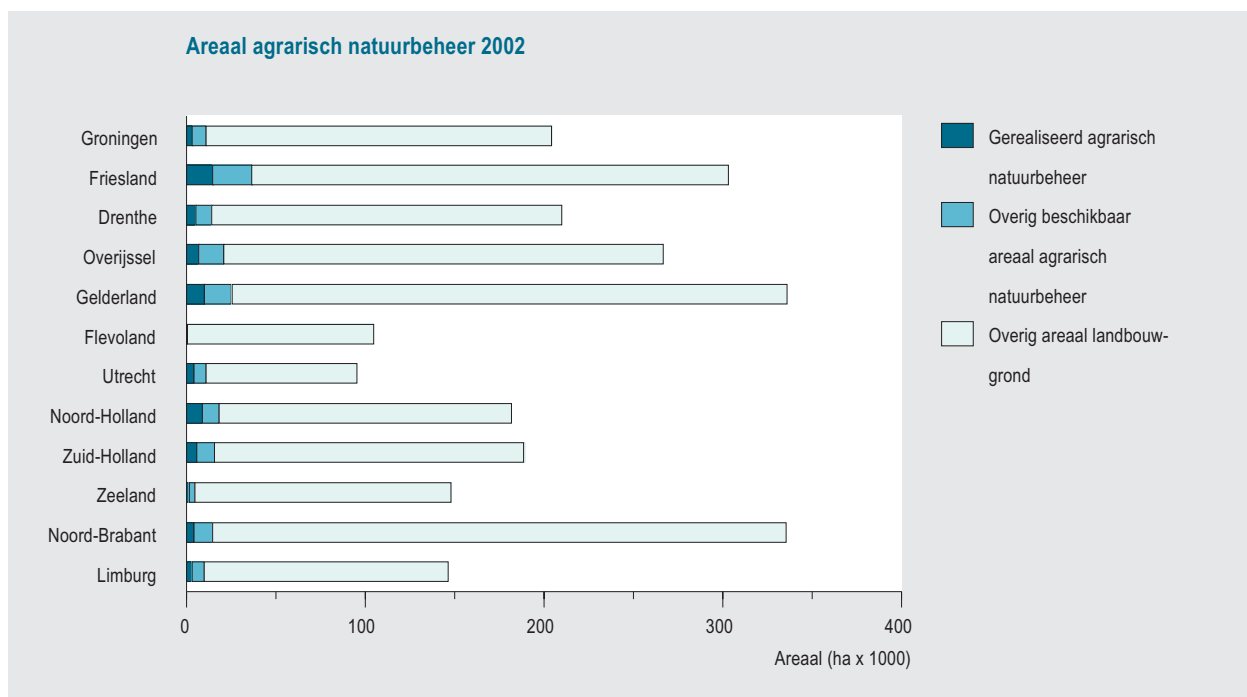
De landbouw heeft ongeveer tweederde van de Nederlandse ruimte in gebruik.

De omvang van het landbouwareaal neemt voorsnog niet hard af (2,5 procent areaalvermindering voor de landbouw tussen 1989 en 2000). Binnen de landbouw verandert het grondgebruik doordat goed renderende sectoren als melkveehouderij en glastuinbouw slechter renderende sectoren verdringen. Op bedrijfsniveau blijft echter sprake

van een grondbehoefte. Er zal bij voortgaande ontwikkeling niet 'vanzelf' ruimte vrijkomen uit de Nederlandse landbouw.

De landbouw draagt in aanzienlijke mate bij aan de milieubelasting. De emissie van ammoniak (naar de lucht) en van stikstof, fosfor en zware metalen is voor een aanzienlijk deel afkomstig uit de agrarische sector. Ook wordt meer dan de helft van alle chemische bestrijdingsmiddelen in de land- en tuinbouw gebruikt.





**Figuur 3.16: De vraag naar en het aanbod van groene diensten beperkt zich tot een zeer klein gedeelte van het agrarisch gebied van Nederland**

Bron: CBS 2000

Veranderingen in het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GBL) leiden tot verschuivingen in het stelsel van landbouwsubsidies (figuur 3.15). Subsiëring van productie maakt plaats voor inkomenssteun. Deze verschuiving gaat vooralsnog traag. Aan die inkomenssteun zullen, onder de noemer Goede Landbouwpraktijk, voorwaarden worden verbonden op het gebied van milieu, voedselveiligheid en dierenwelzijn.

De EU geeft aan dat de landbouw in gebieden met natuurlijke handicaps een vergoeding zou kunnen krijgen als een blijvend landbouwkundig gebruik is gewenst.

Aanvullend op het produceren van voedsel kunnen agrariërs diensten aan de maatschappij leveren. Sommige van die diensten kunnen op commerciële wijze geëxploiteerd worden, zoals zorgboerderijen of kinderopvang op de boerderij. Voor diensten waarvoor geen directe markt bestaat maar die wel een grote maatschappelijke betekenis hebben, zoals natuur- en landschapsbeheer, wil het Rijk via de zogenoemde groene diensten vergoedingen bieden. Daarnaast wordt gesproken over 'blauwe diensten', waarmee vergoedingen kunnen worden geboden voor waterberging.

Globalisering en regionalisering doen zich tegelijkertijd voor. Aan de ene kant wordt de Europese landbouw steeds meer onderhevig aan de werking van de wereldmarkt, hoewel 80 procent van de Europese landbouwproducten binnen Europa verhandeld wordt. Gevolgen zijn verdere kostprijsbeheersing en prijsverlaging. Aan de andere kant neemt de aandacht voor de kansen van het eigen gebied toe, verbreedt de landbouw zich en liggen nieuwe coalities in het landelijk gebied en tussen stad en land in het verschiep. Verschillende sporen in de ontwikkeling op bedrijfsniveau zijn zichtbaar, waarin grofweg de volgende hoofdrichtingen zijn te onderscheiden:

1. wereldmarktlandbouw met a) grootschalige en/of kennisintensieve grondgebonden bedrijven en b) intensieve niet-grondgebonden bedrijven;
2. grondgebonden landbouw in gebieden met (EU)overheidssteun vanwege natuurlijke handicaps;
3. verbrede of verdiepte landbouw waarbij een deel van de inkomsten verkregen wordt buiten het bedrijf of via extra activiteiten binnen het bedrijf.

Zaken die de GLP te boven gaan worden omschreven als groene diensten. Dit kunnen zaken zijn als het instandhouden van landschappen, het verbeteren van natuur, het



extra schoonhouden of het bergen van water. Het Programma Beheer biedt de mogelijkheid agrarisch natuur- en landschapsbeheer te subsidiëren. De AVP handhaaft bestaand beleid door voor 96.335 hectare binnen de EHS en voor 45.000 hectare buiten de EHS agrarisch natuurbeheer in 2018 te willen hebben. Van die taakstelling is inmiddels ruim 60 procent gerealiseerd (MNP 2003c).

Het areaal waarop agrarisch natuurbeheer plaatsvindt, is daarmee slechts een fractie van de oppervlakte landbouwgrond in Nederland (*figuur 3.16*). Ook als de resterende 40 procent van de taakstelling is gerealiseerd, zal het areaal agrarisch natuurbeheer, in relatie tot het totale areaal landbouwgrond, beperkt van omvang zijn. Met name in provincies met intensieve bedrijfsvoering of akkerbouw blijft totnogtoe het aanbod van boeren die agrarisch natuurbeheer willen plegen achter bij de vraag. Melkveebedrijven en andere graasdierbedrijven voeren 88 procent van het agrarisch natuurbeheer uit.

Landschappelijke condities, zoals hoge grondwaterstanden en een slechte bereikbaarheid van percelen, kunnen ertoe bijdragen dat de relatieve bijdrage van agrarisch natuurbeheer aan het bedrijfsinkomen hoger is dan in andere regio's. Tenslotte lijkt ook de organisatiegraad van agrariërs een rol te spelen. In Noord-Holland, waar circa 95 procent van het quotum voor agrarisch natuurbeheer is gebruikt, zijn veel agrarische natuurverenigingen actief (Oerlemans et al. 2001). De Nota Ruimte en de Agenda

Vitaal Platteland geven niet aan in welke gebieden vraag is naar groene diensten door de landbouw, in welke gebieden er (potentieel) aanbod is, en of beide goed op elkaar aansluiten.

Een verbreed landbouwbedrijf ziet er anders uit dan een niet verbreed bedrijf. Verschillen zijn onder andere dat verbrede bedrijven vaker biologisch produceren en minder gespecialiseerd zijn, een jonger bedrijfshoofd hebben met een hogere opleiding en dat hun oppervlakte groter is. De intensiteit van het grondgebruik is duidelijk lager. Het zijn zeker niet de landbouwkundig gezien 'mindere' bedrijven die aan verbreding doen (Hillebrand & Koole 1999).

#### **Voorgesteld beleid**

De Agenda Vitaal Platteland geeft aan dat de landbouw in gebieden met natuurlijke handicaps een vergoeding zou kunnen krijgen als een blijvend landbouwkundig gebruik is gewenst. Daarbuiten zou de landbouw een vergoeding kunnen krijgen indien groene diensten worden geleverd. Beide voorstellen zijn in lijn met het bestaande beleid. De Nota Ruimte geeft aan dat het rijk zal onderzoeken in hoeverre EU-financiering voor gebieden met natuurlijke handicaps mogelijk is.

De Agenda Vitaal Platteland vraagt provincies om de landbouw ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden te bieden, binnen de algemene eisen vanuit water, milieu, natuur en landschap. Deze ontwikkeling moet gericht zijn op verdere ontwikkeling van de landbouw als economische motor en als beheerder van de groene ruimte.

## Evaluatie

De economische betekenis van de landbouw en de betekenis voor de werkgelegenheid is sterk afgenomen. Voor de ruimtelijke ordening is grondgebonden landbouw het meest van belang, vanwege de beheersfunctie voor het grootste deel van ons land, en om te bevorderen dat de sector in evenwicht is met milieu en water. Verbrede landbouw is economisch nog van beperkte betekenis, maar door zijn (potentiële) beheersfuncties zal die betekenis zeker toenemen.

Doordat het Rijk geen ruimtelijke weerslag maakt van verschillende typen landbouw, of stuurt op een decentrale aanwijzing daarvan, blijft een kans tot grotere samenhang van landbouw-, natuur-, milieu-, water-, en ruimtelijke orderingsbeleid liggen. Wel is er voor andere overheden de ruimte dit te regelen via de ruimtelijke ordening, dit wordt in verschillende streekplannen ook gedaan. Beschikbare instrumenten, zoals groene diensten, kunnen meer natuurkwaliteit opleveren in ruimtelijke samenhang. Ook landschapsbehoud zou beter gewaarborgd kunnen worden door ruimtelijk geconcentreerde inzet van de instrumenten. De regelingen van het ministerie van LNV en van de EU dragen niet altijd bij aan de ruimtelijke kwa-

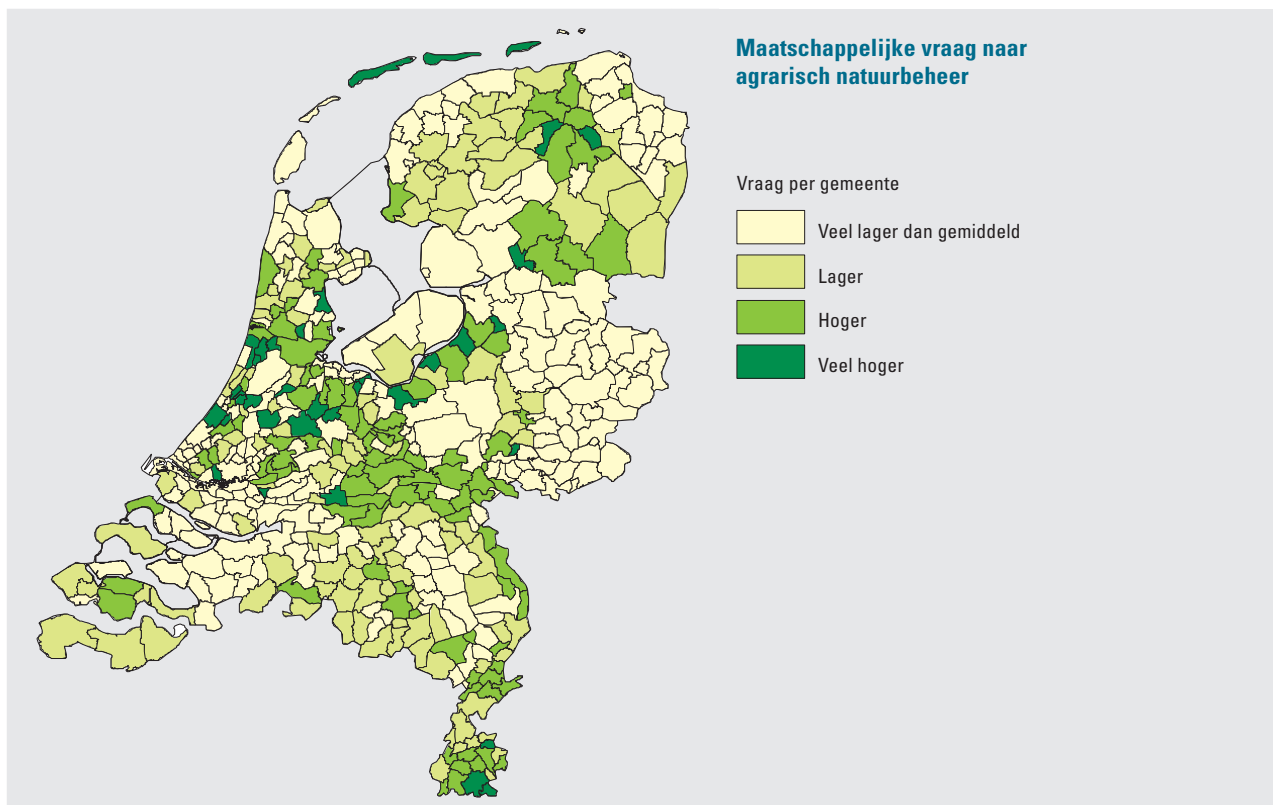
liteit van gebieden, werken elkaar soms tegen en kennen soms een negatieve uitwerking. Met name het ontbreken van gebiedsspecifieke doelstellingen wordt hier als oorzaak genoemd. Dit pleit voor een meer ruimtelijke oriëntatie en regionalisatie van de economische (LNV) instrumenten (Reinhard et al. 2003).

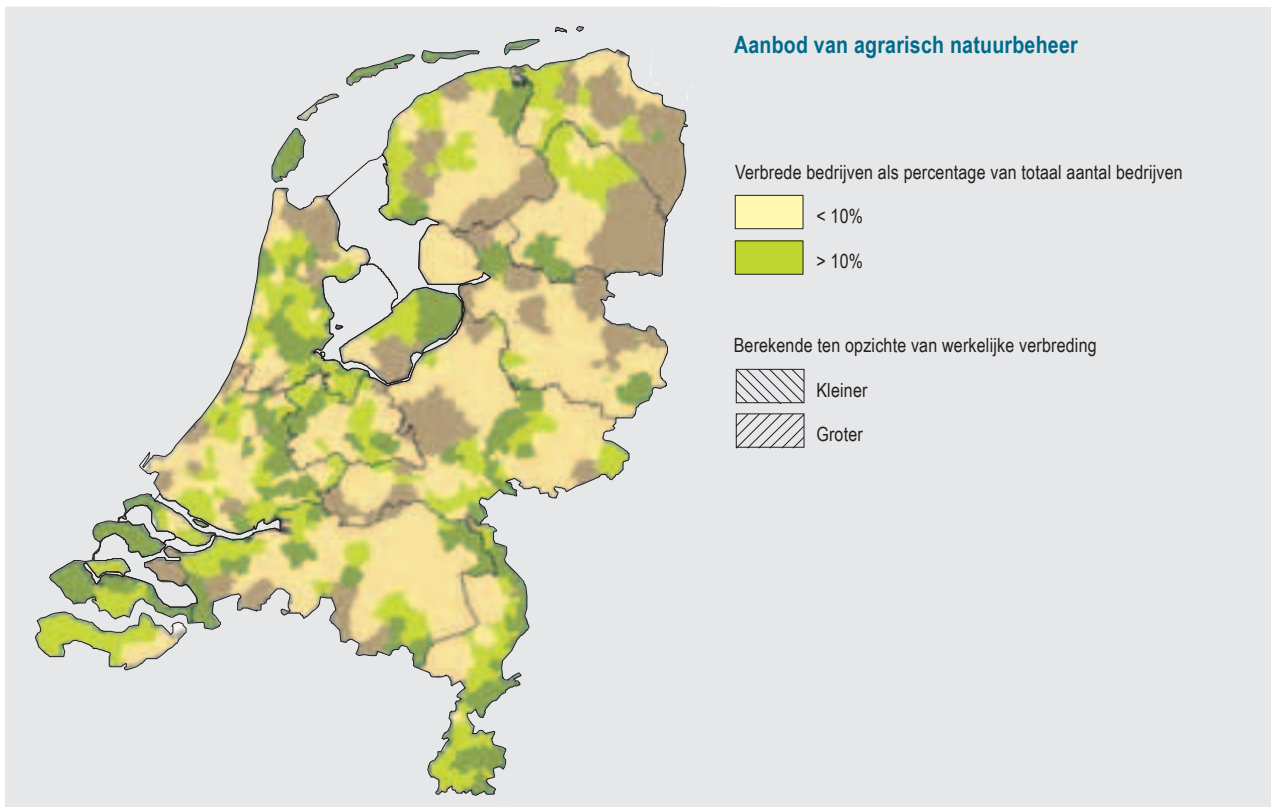
De Nota Ruimte of de Agenda Vitaal Platteland stellen geen financiën beschikbaar voor gebieden met natuurlijke handicaps op voor groene diensten (anders dan reeds beschikbaar voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer). Men wil onderzoeken of EU-financiën beschikbaar zijn voor gebieden met natuurlijke handicaps. EU-financiering vergt echter nationale medefinanciering. Hierin voorzien de nota's nog niet.

De Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland geven niet aan hoe de vraag naar groene diensten en potentieel aanbod op elkaar worden afgestemd.

*Figuur 3.17* geeft een indicatie van de vraag naar groene diensten zoals die kan worden afgeleid uit de Landelijke Natuurdoelenkaart (2003) en de potentiële belangstelling voor het uitvoeren van groene diensten. De figuur toont het areaal natuurdoelen die met agrarisch natuurbeheer

**Figuur 3.17 Vraag naar groene diensten op basis van de Landelijke Natuurdoelenkaart 2003.**





**Figuur 3.18: Verbrede landbouw in 1998 en mogelijkheden tot verbreding in vergelijking met andere gemeenten met vergelijkbare landbouw.**

**Bron: Hillebrand & Koole 1999**

kunnen worden gerealiseerd als percentage van het totale areaal landbouwgrond in de gemeente.

De vraag naar groene diensten is bepaald door uit de Natuurdoelenkaart die gebieden te selecteren waarvoor (1) een natuurdoel is aangewezen dat (mede) door middel van agrarisch natuurbeheer kan worden gerealiseerd (naar Bal et al., 2001), die (2) volgens de CBS-Bodemstatistiek in agrarisch gebied liggen en (3) niet in eigendom zijn bij terreinbeherende organisaties. Het areaal is per gemeente uitgedrukt als percentage van het areaal landbouwgrond. De gemiddelde vraag over heel Nederland is 7 procent. In de analyse konden alleen ruimtelijk begrensde natuurdoelen worden betrokken. De niet begrensde doelen voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer blijven daardoor buiten beschouwing. Het gaat daarbij om circa 100.0000 ha multifunctioneel grasland voor weidevogelbescherming en wintergastenopvang. Voor sommige natuurdoelen leidt de analyse tot een overschatting van de vraag, omdat het natuurdoel bestaat uit zowel met agrarisch natuurbeheer realiseerbare natuurdoeltypen als uit natuurdoeltypen waarvoor dat niet het geval is.

*Figuur 3.18* geeft een indicatie van de mogelijke belangstelling voor groene diensten onder boeren. De kaart geeft een beeld van gemeenten met relatief veel verbrede landbouw (agrarisch natuur- en landschapsbeheer, verkoop aan huis, recreatie, zorglandbouw). Tevens zijn de gemeenten aangegeven waar de hoeveelheid verbrede landbouwbedrijven ten opzichte van gemeenten met een vergelijkbare landbouwstructuur, al relatief groot is (gearceerd van linksboven naar rechtsonder) dan wel vrij klein is (gearceerd van linksonder naar rechtsboven). Vooral in de laatste categorie zouden verdere groeikansen voor verbrede landbouw aanwezig kunnen zijn.

Over het relatieve aandeel van verbrede landbouw circuleren verschillende cijfers. Dat ligt eraan of het aandeel verbrede bedrijven wordt gerelateerd aan een totaal aantal landbouwbedrijven inclusief of exclusief de allerkleinste bedrijven. Bijgaande kaart is inclusief; het aandeel verbrede bedrijven valt dan lager uit.

Het begrip groene diensten werken de Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland niet verder uit.



## 4 Sturing en instrumenten

### 4.1 Doelstelling en sturingsfilosofie Nota Ruimte

- In de Nota Ruimte zijn de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en de ruimtelijke aspecten uit het Structuurschema Groene Ruimte geïntegreerd. Dit leidt tot minder ‘stapeling’ van beleid. Toch blijft er sprake van een grote hoeveelheid sectorale rijksnota’s en uitwerkingsplannen.
- De toenemende Europese aansturing van de met ruimtelijke ordening samenhangende beleidsterreinen (milieu, water, landbouw, natuur, enzovoort) maakt het nog moeilijker de ruimtelijke ordening integraal af te wegen. Het Rijk krijgt daarnaast minder interventiemogelijkheden doordat de EU direct regio’s financiert. Vanuit het kabinetsdoel ‘samenhang op rijksniveau’ is het daarom gewenst om in de Uitvoeringsagenda van de Nota Ruimte integrale en niet-vrijblijvende prioriteiten te stellen voor de inzet van rijksmiddelen. Gezien het feit dat vrijwel alle middelen tot 2010 al zijn belegd, zal dit vooral voor de langere termijn perspectief bieden.
- De Nota Ruimte geeft over het algemeen helder aan welke verantwoordelijkheden het Rijk op zich neemt. Daarbij gaat de nota uit van de drieslag van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR): ‘Rijk stuurt, Rijk stelt kaders, Rijk faciliteert’. De Nota Ruimte komt tot een selectie van rijksprioriteiten, ruimtelijk vertaald in een Ruimtelijke Hoofdstructuur. Het Rijk heeft hier een resultaatverantwoordelijkheid.
- De ‘basiskwaliteit’, een belangrijk begrip in de Nota Ruimte, is als randvoorwaarde voor toetsing door het rijk van het ruimtelijk beleid van andere overheden onvoldoende gespecificeerd.
- De Verantwoordingstoets Nota Ruimte van VROM laat zien dat infrastructuur, rode functies, water en groene functies uiteenlopen in hardheid van beleid (rijksbetrokkenheid, financiële onderbouwing), ook als het gaat om thema’s die alleen als rijksverantwoordelijkheid zijn gedefinieerd. De uitvoeringsverantwoordelijkheid voor natuur- en landschap ligt bij de provincies en gemeenten. Dit leidt ertoe dat de uiteindelijke bestuurskracht voor natuur en landschap kleiner is dan voor infrastructuur en verstedelijking. De kans dat deze rijksdoelstellingen worden gerealiseerd is daardoor kleiner.
- De nota maakt nog niet duidelijk op welk moment en op welk schaalniveau de afweging moet plaatsvinden. Een belangrijk aspect hierbij is dat de perceptie van ‘groot openbaar belang’, ‘beschikbare alternatieven’ en ‘een passende beoordeling van de gevolgen’ schaalafhankelijk is. Daarmee dreigt de Nota Ruimte belangrijke keuzen tussen economische en ecologische waarden af te wentelen naar lagere schaalniveaus. De nota kan deze onduidelijkheid wegnemen door noodzakelijke en heldere uitspraken te doen over de relatie tussen resultaat- en uitvoeringsverantwoordelijkheid.
- Een effectieve decentralisatie van ruimtelijk beleid is erbij gebaat dat het Rijk aan andere overheden dezelfde instrumenten beschikbaar stelt als voor het grondbeleid (verevening).
- ‘Ontwikkelingsplanologie’ vormt een belangrijk speerpunt in de Nota Ruimte. Maar ontwikkelingsplanologie kan slechts functioneren bij de schaarste die toelatingsplanologie schept. Als ontwikkelingen te veel worden vrij gelaten, ontbreekt de druk op de markt om in ruil voor ‘rode’ ontwikkelingen bijvoorbeeld ‘groene’ investeringen te plegen en ‘free rider’-gedrag te voorkomen. De Nota besteedt geen aandacht aan de rol van andere actoren dan

de mede-overheden. kan slechts functioneren bij de schaarste die toelatingsplanologie schept. Als ontwikkelingen te veel worden vrij gelaten, ontbreekt de druk op de markt om in ruil voor 'rode' ontwikkelingen bijvoorbeeld 'groene' investeringen te plegen en 'free rider'-gedrag te voorkomen. De Nota besteedt geen aandacht aan de rol van andere actoren dan de mede-overheden. De Nota Ruimte werkt de ontwikkelingsplanologie niet uit, met uitzondering van de saldobenadering voor de ecologische hoofdstructuur.

### **Ontwikkelingen**

Het huidige ruimtelijke beleid is vastgelegd in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra en de Actualisering Vierde Nota. Het is vooral een visie. Ruimtelijk relevant rijksbeleid is voorts ook vooral beleid van sectordepartementen. Daarnaast kent de ruimtelijke ordening vanouds al een sterk decentraal karakter. Slechts een beperkt aantal zaken is geïnstrumenteerd: restrictief beleid voor de rijks-restrictieve gebieden, grote bouwlocaties, woningbouwcontingenten, ABC-locatiebeleid en parkeerbeleid. In de praktijk blijken veel ruimtelijke ontwikkelingen aangestuurd te worden door sectoraal beleid. EU-beleid komt vanuit sectorale invalshoeken tot stand (zie bijvoorbeeld de Vogel- en Habitatrichtlijnen) en sommige financieringsbronnen zijn direct tot regio's gericht. Europese ontwikkelingen zullen daarmee een samenhangende ruimtelijke afweging van belangen op rijksniveau verder bemoeilijken. De huidige sterke sectorale aansturing bemoeilijkt ook op regionaal niveau integrale afwegingen.

Het landelijk gebied krijgt door verspreide bebouwing steeds meer een versnipperd en verstedelijkt karakter. Veel van de nieuwe bedrijfsterreinen langs de snelwegen zijn overigens gebaseerd op 'pijplijnplannen': bestemmingsplannen die al lang geleden zijn goedgekeurd toen nog andere inzichten golden. De overheid biedt hierbij planologische ruimte die lang niet altijd wordt benut. Als zich later nieuwe inzichten voordoen, blijkt deze door de overheid 'om niet' geboden planologische ruimte slechts af te kopen tegen hoge schadevergoeding. Een minder restrictief beleid en het verzaken van handhavingsinspanningen kunnen leiden tot een nieuwe generatie van pijplijnplannen.

### **Voorgesteld beleid**

Het kabinet heeft in het Strategisch Akkoord aangegeven met de Nota Ruimte een ruimtelijk beleid te willen ontwikkelen dat meer samenhang biedt op rijksniveau, zich beperkt tot de rijksverantwoordelijkheden, een decentraler karakter heeft en dat de rijks gelden herprioriteert en bundelt.

### *Doelstelling*

Het hoofddoel van het nationaal ruimtelijk beleid is volgens de Nota Ruimte om ruimte te scheppen voor de verschillende ruimtevragende functies. Meer specifiek richt het kabinet zich in het nationaal ruimtelijk beleid op:

1. versterking van de concurrentiepositie van Nederland;
2. bevordering van krachtige steden en een vitaal platteland;
3. borging en ontwikkeling van belangrijke (inter)nationale ruimtelijke waarden;
4. borging van de veiligheid.

Deze vier doelen worden in onderlinge samenhang nagestreefd en zijn een uitdrukking van de voornaamste ruimtelijke beleidsopgaven die het kabinet ziet voor de kortere en langere termijn.

Algemene uitgangspunten voor de sturingsfilosofie van de Nota Ruimte zijn:

- ontwikkelingsplanologie (van ordening naar ontwikkeling);
- decentralisatie (decentraal wat kan, centraal wat moet);
- deregulering (minder Haagse regels en voorschriften, sturen op hoofdlijnen);
- uitvoeringsgerichtheid (minder plannen, meer uitvoering).

Daarnaast is het ook belangrijk oog te hebben voor de internationale context. Het is dan ook met name de wijze van sturing (het 'hoe') die is veranderd ten opzichte van de eerdere voornemens en niet zozeer de beleidsinhoud (het 'wat').

De Uitvoeringsagenda Nota Ruimte heeft een organiserend en faciliterend karakter, en laat de verantwoordelijkheden van andere bewindslieden onverlet.

### *Sturingsfilosofie*

De Nota Ruimte is een strategische nota op hoofdlijnen waarin de verantwoordelijkheden van het Rijk helder onderscheiden zijn van de verantwoordelijkheden van anderen. Dit geeft invulling aan het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Hiermee sluit het kabinet aan bij de eigenlijke uitgangspunten van het ruimtelijk beleid, die onder meer tot uiting komen in het decentrale plannings-

stelsel (met een cruciale rol voor de gemeentelijke bestemmingsplannen).

Het Rijk zal intensief betrokken zijn bij de uitwerking van het beleid en bij de selectie van gebieden en netwerken die deel uitmaken van de nationale Ruimtelijke Hoofstructuur. Daarbuiten zal het zich terughoudend en selectief opstellen.

Wel is in deze nota een beperkt aantal regels opgenomen om te zorgen voor een generieke basiskwaliteit in heel Nederland. Het zwaartepunt bij de uitvoering ligt vooral bij de gemeenten. De provincies krijgen onder meer een regietaak voor bovenlokale voorzieningen, het bundelingsbeleid en het beleid voor wonen in de meer landelijke gebieden.

De Nota Ruimte bevat een aantal generieke regels die de hierboven bedoelde basiskwaliteit borgen als ondergrens voor alle ruimtelijke plannen. Daarbij kan het gaan om inhoudelijke of procesmatige eisen, maar ook om basiskwaliteit in meer stimulerende zin. Daarnaast stellen Nederlandse, Europese en wereldwijde verdragen, wetten en regels (zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn) soms eisen die ruimtelijk relevant zijn.

#### *Monitoring*

Het kabinet zal eens per twee jaar een integrale rapportage over de uitvoering van het ruimtelijk beleid aan de Tweede Kamer aanbieden. Het rijk zal het Ruimtelijk Planbureau en het Milieu- en Natuurplanbureau verzoeken om elke twee jaar te rapporteren over de daadwerkelijke en verwachte ruimtelijke ontwikkelingen. Het rijk wil ook komen tot het benchmarken/ visiteren van het ruimtelijk beleid van provincies en gemeenten.

#### **Evaluatie**

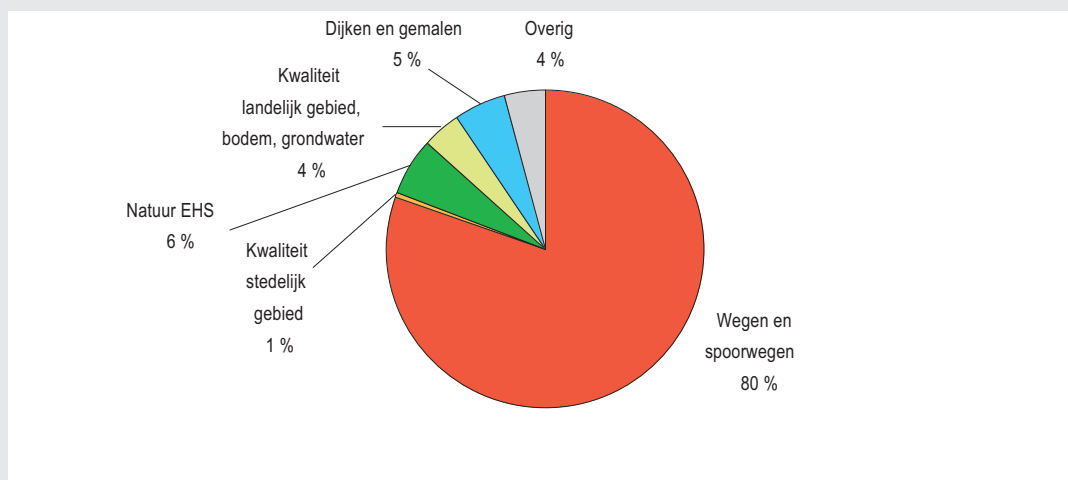
##### *Doelstelling*

In de Nota Ruimte zijn de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en de ruimtelijke aspecten uit het Structuurschema Groene Ruimte geïntegreerd. Dit leidt tot minder 'stapelings' van beleid. Toch blijft er sprake van een grote hoeveelheid sectorale rijksnota's en uitwerkingsplannen. De Nota Ruimte is bedoeld voor de periode 2010-2030; veel ruimtelijk besluiten voor die periode worden echter in andere kaders genomen. Een belangrijk deel van de investeringsbeslissingen zal het kabinet nemen in het kader van de Nota Mobiliteit en het Fonds Economische Structuurversterking (FES). Daarnaast neemt het kabinet nog veel ruimtelijk relevante beslissingen in andere nota's zoals Gebiedsgerichte Economische Perspectieven en Actieplan Bedrijventerreinen, PKB Structuurschema Militaire



Terreinen-II, PKB Ruimte voor de Rivieren, Integrale Verkenningen Maas-2, Rampenbeheersingsstrategie Rijn-Maas, PKB Waddenzee, Ontwikkelingsschets Schelde-Estuarium, Integraal Beheersplan Noordzee, onderzoek EU-financiering veenweidegebieden. Tevens vraagt de Nota Ruimte aan de provincies nog veel uitwerkingen, zoals de Integrale Ontwikkelingsperspectieven voor de Nationale Landschappen en de Zuidwestelijke Delta, over de ontsluiting van Almere, de Integrale Structuurvisie voor de Driehoek Rotterdam-Zoetermeer-Gouda, Integraal Structuurplan Zuidplaspolder, de Gebiedsuitwerking Haarlemmermeer, een visie op Valkenburg na een eventueel kabinetsbesluit tot sluiting van de vliegbasis. Vanuit de ingezette beleidslijnen 'samenhang op rijks-

### Fysieke investeringen Rijksoverheid 2002



**Figuur 4.1: Fysieke investeringen door rijksoverheid en gezamenlijke overheden in 2002**

Bron: Rijk 2002, bewerking MNP

niveau' en 'decentralisatie' is het gewenst de ruimtelijke ordening op rijksniveau meer integraal af te wegen, en prioriteiten te stellen in sectorale beleidsvelden. Vanwege de uitvoeringsgerichtheid moeten de papieren en de werkelijke ruimtelijke besluitvorming hierbij met elkaar worden verbonden. Ook moeten ruimtelijk relevante besluiten die nu buiten de ruimtelijke ordening om worden genomen, onderwerp worden van ruimtelijke afweging in de Nota Ruimte.

Europeanisering van de met ruimtelijke ordening samenhangende beleidsterreinen (milieu, water, natuur enzovoort) maakt het moeilijker samenhang in dat beleid aan te brengen. Het Rijk krijgt daarnaast minder interventiemogelijkheden doordat de EU direct regio's financiert. Vanuit het kabinetsdoel 'samenhang op rijksniveau' is het daarom gewenst om in de Uitvoeringsagenda Nota Ruimte integrale en niet-vrijblijvende prioriteiten te stellen voor de inzet van rijksmiddelen.

#### Sturingsfilosofie

De Nota Ruimte geeft over het algemeen helder aan welke verantwoordelijkheden het Rijk op zich neemt. De nota gaat hierbij uit van de drieslag van de WRR: 'Rijk stuurt, Rijk stelt kaders, Rijk faciliteert'.

Op regionaal niveau kunnen voor projecten waarbij een rijksverantwoordelijkheid ligt, de kansen op integrale besluitvorming worden vergroot door integrale projectontwikkeling met geld vanuit diverse departementen. De ruim-

telijke ordening op rijksniveau moet vanuit rijksbelangen doel- (en geen middel) voorschriften aangeven waaraan regionale projecten moeten voldoen.

Figuur 4.1 illustreert de sterk overheersende rol van infrastructuur bij investeringen in het ruimtelijk domein.

Als het gaat om rijksverantwoordelijkheden, dan verschillen infrastructuur, rode functies en groene functies in hardheid (rijksbetrokkenheid, financiële onderbouwing). Enkele duidelijke rijksverantwoordelijkheden blijken echter te ontbreken, zoals verantwoordelijkheden die voortvloeien uit internationale verplichtingen of uit (regio) grensoverschrijdende relaties. Het betreft hier verplichtingen voor natuur vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijnen en wateraspecten (zowel hoofdwatersysteem als relaties tussen hoofd- en regionale wateren). Ook hebben zich de laatste jaren belangrijke ruimtelijke veranderingen voltrokken en er zijn nog veel veranderingen te verwachten. Het gaat dan bijvoorbeeld om het groeiende effect van Europees beleid op de Nederlandse ruimtelijke ordening (Vogel- en Habitatrichtlijn, Nitraatrichtlijn, Kaderrichtlijn Water) en de effecten van klimaatverandering en bodemdaling op de waterhuishouding. De Nota Ruimte heeft hier nog niet altijd een antwoord op.

Het belangrijke sturingsbegrip 'basiskwaliteit' is als randvoorwaarde onvoldoende gespecificeerd om het provinciale beleid te kunnen toetsen.

De afweging van vaak conflicterende belangen is de kern van de ruimtelijke ordening. De schaal waarop deze belangenafweging plaatsvindt is een belangrijk element. Als sprake is van natuur- en landschapswaarden van (inter)nationale betekenis of ruimtelijke processen op grotere schaal (bijvoorbeeld watersystemen) zal de afweging tussen individuele en collectieve belangen op een hoger schaalniveau moeten gebeuren, ingepast in een nationale of regionale ruimtelijke structuur.

De Nota Ruimte komt op basis hiervan tot een Ruimtelijke Hoofdstructuur; een selectie van rijksprioriteiten. Het Rijk heeft hiervoor een resultaatverantwoordelijkheid. De uitvoeringsverantwoordelijkheid voor natuur en landschap ligt bij de provincies en gemeenten. Dit leidt ertoe dat de uiteindelijke bestuurskracht voor natuur en landschap kleiner is dan voor infrastructuur en verstedelijking. Daarmee is de kans kleiner dat deze rijksdoelstellingen gerealiseerd worden. Het is in dit verband opmerkelijk dat de gezamenlijke provincies in hun Ruimtelijk Strategische Agenda (IPO 2004) de uitvoering van de Ecologische Hoofdstructuur niet benoemen als prioritair project.

Deze gezamenlijke verantwoordelijkheid is in lijn met het uitgangspunt 'decentraal wat kan, centraal wat moet', maar maakt niet duidelijk op welk moment en op welk schaalniveau de afweging moet plaatsvinden. Bij de afweging tussen individuele en collectieve belangen op het lokale niveau komen andere belangen naar voren dan op nationaal niveau, waardoor het een ander proces van afweging is (De Lange, Mastop & Spit 1997). Directe private belangen zijn vaker verstrengeld in de besluitvorming op lokaal niveau. Ook de perceptie van begrippen voor de bescherming van natuurgebieden, zoals 'groot openbaar belang', 'beschikbare alternatieven' en 'een passende beoordeling van de gevolgen' zijn schaalafhankelijk (Buunk 2002). Op lokaal niveau zal restrictief beleid vrijwel altijd leiden tot bezwaren, omdat dat beleid ter plaatse de handelingsruimte beperkt.

Omdat de nota zoals eerder beschreven nog niet duidelijk maakt op welk moment en op welk schaalniveau de afweging moet plaatsvinden, dreigt de Nota Ruimte belangrijke keuzen tussen economische en ecologische waarden af te wentelen naar lagere schaalniveaus. De nota kan deze onduidelijkheid verhelpen door heldere uitspraken te doen over de relatie tussen resultaat- en uitvoeringsverantwoordelijkheid. Hoe wordt de resultaatverantwoordelijkheid ingevuld zonder te vervallen in een gedetailleerde rijksbemoeienis met de uitvoering? Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat de EHS inhoudelijk getoetst moet worden op de effectiviteit van de begrenzing (draagt het bij aan het tegengaan van versnippering en aan de ruimtelijke samen-

hang?) en op de effectiviteit van de door provincies voorgestelde milieu- en watermaatregelen (draagt het bij aan de beoogde natuurkwaliteit?).

Een effectieve decentralisatie van ruimtelijk beleid vergt dat het Rijk aan de andere overheden ook de instrumenten beschikbaar stelt die daarbij nodig zijn. Voor bundeling van middelen zijn duidelijke aanzetten aanwezig in het Meerjarenprogramma van de Agenda Vitaal Platteland en in de Investeringsfondsen Stedelijke Vernieuwing (ISV) en Landelijk Gebied (ILG). Het Rijk stelt echter niet altijd aan andere overheden de instrumenten en financiën beschikbaar om de extra taken uit te voeren. Te denken valt aan het grondbeleid voor de provincies en de financiering voor groen om de stad en regionaal waterbeheer.

#### *Ontwikkelingsplanologie*

In maatschappelijke discussies wordt ontwikkelingsplanologie vaak tegenover toelatingsplanologie geplaatst. Dat is geen vruchtbare benadering. Als ontwikkelingen vrijer worden gelaten, blijven randvoorwaarden nodig om met geld uit de markt in ruil voor rode ontwikkelingen bijvoorbeeld groene investeringen te plegen. Dat blijkt bijvoorbeeld in Noord-Brabant, waar de provincie de sloop van stallen wilde financieren door woningbouw nabij dorpen toe te staan. Nu het ministerie van VROM heeft aangekondigd soepeler te willen omgaan met woningbouw op het platteland, hebben gemeenten de animo verloren om de provinciale regeling 'Ruimte voor Ruimte' te gebruiken. Ontwikkelingsplanologie kan dus moeilijk functioneren zonder de schaarste die toelatingsplanologie schept (tenzij in plaats van toelatingsplanologie weer andere regulerende maatregelen worden getroffen).

Een minder restrictief beleid van het Rijk vergroot de noodzaak om andere overheden slechts toe te staan om nieuwe planologische ruimte te bieden, als er ook garanties zijn dat deze op afzienbare termijn wordt benut. Dit voorkomt dat er rechten worden toegekend zonder dat deze worden gebruikt en zorgt daarmee voor behoud aan ruimtelijke flexibiliteit. Hierdoor blijft het mogelijk in de toekomst een andere bestemming toe te kennen aan ruimte als zich nieuwe ruimtelijke opgaven aandienen. De Nota Ruimte werkt de ontwikkelingsplanologie overigens niet uit, met uitzondering van de saldogeregeling voor de ecologische hoofdstructuur. De Nota besteedt geen aandacht aan de rol van andere actoren dan de mede-overheden.

#### *Monitoring*

Het MNP geeft graag gehoor aan het verzoek van het kabinet om elke twee jaar te rapporteren over de ruimtelijke ontwikkelingen.

## 4.2 Wet op de ruimtelijke ordening

- De Nota Ruimte anticipeert nog onvoldoende op de herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Regelmatig spreekt de nota over doorwerking van beleid in streekplannen, terwijl deze planfiguur binnenkort na inwerkingtreding van de nieuwe WRO (waarschijnlijk in 2006) komt te vervallen. In de Nota Ruimte ontbreekt bovendien een visie voor de rijksinzet van de instrumenten die de nieuwe WRO biedt, zoals rijksbestemmingsplannen en voorschriften aan provincies en gemeenten via Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB).
- Nieuwe planologische ruimte toekennen in bestemmingsplannen voor wonen en werken betekent altijd dat er een kans is op latere planschade of vermindering van ruimtelijke flexibiliteit. Het risico van pijplijnplannen blijft beperkt als er garanties zijn dat de toegekende ruimte op afzienbare termijn wordt benut.
- Veel gemeenten beschikken over bestemmingsplannen die (veel) ouder zijn dan de in de Wet genoemde herzieningstermijn van tien jaar; in 40 procent van de gemeenten is de helft van de plannen ouder dan tien jaar. Sinds de start in 1997 van de Handhavingsonderzoeken constateert de VROM-Inspectie dit ieder jaar opnieuw; er is dus nog geen sprake van verbetering.
- De nationale beleidsformuleringen moeten zo scherp geformuleerd zijn dat deze zonder uitgebreide interpretatieslagen gehandhaafd kunnen worden.

### Ontwikkelingen


In het algemeen geldt dat de uitvoering van de WRO verbeterd moet worden. Veel gemeenten beschikken over bestemmingsplannen die (veel) ouder zijn dan de in de wet genoemde herzieningstermijn van tien jaar; in 40 procent van de gemeenten geldt dat voor de helft van de plannen. Sinds de start in 1997 van de Handhavingsonderzoeken constateert de VROM-Inspectie dit ieder jaar opnieuw, zodat er van verbetering nog geen sprake is. Bij de verlening van de vrijstellingen van het bestemmingsplan werken de gemeenten overwegend inhoudelijk en procedureel juist. De VROM-Inspectie noemt het wel verontrustend dat zestig procent van de onderzochte gemeenten nog steeds niet beschikt over vastgesteld en kenbaar gemaakt handhavingbeleid. Hoewel dit nog niet verplicht is, is het wel gewenst. Als het er wel is, is de uitvoering meestal gebrekkig en ontbreekt het aan systematische controle. Ook de juridische vervolgacties na geconstateerde overtredingen zijn vaak onder de maat. Het naleeftekort in de uitvoering van het rijksbeleid in de plannen van de andere overheden is uiteindelijk relatief gering. Het vergt echter veel inspanning van de VROM-Inspectie om dit zo te houden. Niet alleen vanwege het indienen van zienswijzen, bedenkingen en negatieve adviezen, maar zeker ook door het intensieve vooroverleg over ontwerpplannen aan het begin van het traject (art. 10 Besluit ruimtelijke ordening Bro). Onverhoopte terugval van die inspanning zou het naleeftekort sterk doen toenemen (VROM-Inspectie 2003).

Het wetsvoorstel voor de nieuwe WRO vergroot de mogelijkheden om ruimtelijk beleid, water-, milieu-, natuur- en landschapsbeleid te integreren tot ruimtelijke totaalplannen.

Het bestemmingsplan wordt in principe opgesteld door de gemeente. Als Rijk of provincie van mening zijn dat ze zelf verantwoordelijk zijn voor een bepaalde ontwikkeling of een bepaald gebied, dan kunnen ze ook zelf het bestemmingsplan vaststellen. Provincies en Rijk moeten in deze gevallen goed motiveren waarom de verantwoordelijkheid voor de besluitvorming dan daadwerkelijk op provinciaal of rijksniveau thuishoort.

De nieuwe WRO biedt dus een heel spectrum aan instrumenten voor Rijk en provincies: rijks- en provinciale





bestemmingsplannen en algemene en specifieke instructies via AMvB's of milieuverordeningen. Er bestaat nog geen zicht op de wijze waarop Rijk en provincies deze instrumenten zullen gaan gebruiken.

### **Voorgesteld beleid**

Als het gaat om doorwerking naar provinciaal niveau, dan beschrijft de nota alleen het huidige provinciale instrument, namelijk het streekplan.

De nota besteedt geen specifieke aandacht aan handhaving en gaat niet in op de toepassing van de huidige WRO. Wat betreft de nieuwe WRO geeft de Nota Ruimte aan dat het Rijk bij wijze van experiment samen met VNG en IPO de invulling van provinciale verordeningen en AMvB's onderzoekt.

### **Evaluatie**

#### *Doorwerking beleid*

De nota anticipeert nog onvoldoende op de herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO). Regelmatig spreekt de nota over doorwerking van beleid in streekplannen, terwijl deze planfiguur binnenkort na inwerkingtreding van de nieuwe WRO (waarschijnlijk in 2006) komt te vervallen. In de Nota Ruimte ontbreekt bovendien een visie voor de rijksinzet van de instrumenten die de nieuwe WRO biedt, zoals rijksbestemmingsplan en voorschriften aan provincies en gemeenten via een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB).

#### *Handhaving*

De handhavingsinspanning van de VROM-Inspectie moet gecontinueerd worden, anders dreigt er een groot handhavingstekort.

## 4.3 Grondbeleid

- De ruimtelijke problematiek vraagt erom dat er nú besluiten worden genomen. Daarbij zou niet alleen de verstedelijkingsproblematiek aan de orde moeten komen, maar ook grondbeleid voor aanpak van zaken die in het landelijk gebied spelen.
- Een minder restrictief beleid leidt waarschijnlijk tot lagere woningbouwgrondprijzen en (enigszins) hogere landbouwgrondprijzen. De Nota Ruimte gaat niet in op de financiële gevolgen voor de gemeentelijke grondbedrijven. Planologische duidelijkheid is een noodzakelijke voorwaarde om grondprijzen voor groene bestemmingen te beheersen. Een duidelijke en tijdige vastlegging van plannen kan de grondprijzen drukken en de grondmobiliteit verbeteren. Planologische duidelijkheid wordt onder andere verbeterd door bestemmingsplannen te actualiseren, zoals in de herziening van de WRO wordt voorgesteld.
- Bovenplanse verevening kan alleen op vrijwillige basis plaatsvinden, door afspraken met marktpartijen te maken. Het ministerie van VROM propageert dit onder de noemer 'ontwikkelingsplanologie'. Onduidelijk blijft in hoeverre gemeenten en mogelijk andere overheden inmiddels zijn toegerust om dergelijke onderhandelingen effectief ten bate van de stedelijke leefomgeving te voeren.

### Ontwikkelingen

De prijs van woningbouwgrond is gemiddeld zeker vier à vijf maal zo hoog als landbouwgrond. De agrarische grondprijzen zijn vooral in de Randstad en rondom steden erg hoog (figuur 4.2). Dat levert problemen op voor boeren die hun bedrijf willen uitbreiden (De Regt 2003). Voor de natuur is dit vooral in de EHS-gebieden langs de kustlijn en in de provincies Utrecht en Noord-Brabant een zware last voor het aankoopbudget.

Het formele ruimtelijk beleid in Nederland is restrictief, maar de laatste jaren liet de doorwerking en handhaving hiervan te wensen over. Gemeenten maakten veel gebruik van zelfstandige projectprocedures om hun eigen bestemmingsplannen te omzeilen (art. 19 WRO). Een minder restrictief beleid leidt waarschijnlijk tot lagere woningbouwgrondprijzen en hogere landbouwgrondprijzen (De Regt 2003). Hoewel een wetenschappelijk bewijs ontbreekt, heeft de minder restrictieve handhaving (en verminderde planologische duidelijkheid van de laatste jaren wellicht ook bijgedragen aan de hoge landbouwgrondprijzen (De Regt 2003).

### Voorgesteld beleid

De Nota Ruimte geeft aan dat het kabinet pas in het najaar van 2004 zal besluiten over het grondbeleid. De voorlopige keuzen zijn:

- Een voorkeursrecht voor Rijk en provincies, gekoppeld aan de bestemmingsplanbevoegdheid en de projectprocedure in de WRO;
- Een onteigeningsbevoegdheid voor provincies op grond van Titel IV van de Onteigeningswet (in belang van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting);

- In het wetsvoorstel WGR-plus is de regeling voor grondbeleid die nu voor de zeven kaderwetgebieden geldt, toegekend aan de 'plusregio's'.

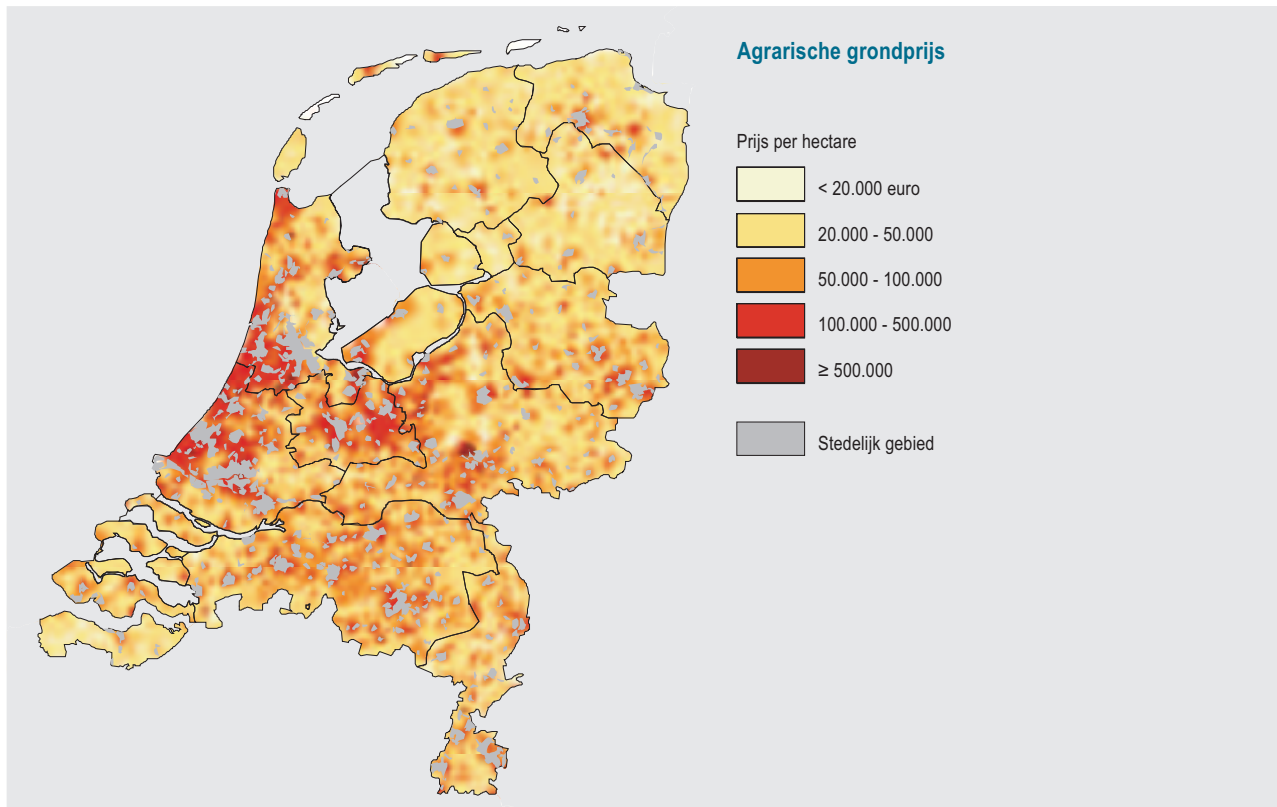
Het Rijk overweegt ook een eigen grondbedrijfsfunctie, en zal de wenselijkheid van bovenlokaal kostenverhaal en verevening onderzoeken.

### Evaluatie

De ruimtelijke problematiek vraagt erom dat er nú besluiten worden genomen. Daarbij zou niet alleen de verstedelijkingsproblematiek aan de orde moeten komen, maar ook grondbeleid voor aanpak van zaken die in het landelijk gebied spelen. De Nota Ruimte neemt nog geen beslissingen over het grondbeleid. De voorlopige keuzen die worden genoemd, geven aan dat het kabinet zich wil beperken tot de grondproblematiek in relatie tot verstedelijking; grondverwerving voor groene functies verbeteren vormt geen aandachtspunt.

In de verstedelijkte gebieden is de hoofdoorzaak van de lage grondmobiliteit de verwachtingswaarde. Dit betekent dat erop gespeculeerd wordt dat de grond mettertijd onder de prijsinvloed van rode functies komt te staan. Een duidelijke en tijdige vastlegging van plannen kan de grondprijzen drukken en de grondmobiliteit verbeteren. De grondmobiliteit kan ook verbeteren door mogelijkheden voor hervestiging van landbouwbedrijven te bevorderen, bedrijfsbeëindiging te stimuleren met belastingmaatregelen of door meer particuliere exploitatie en functiecombinaties van herbestemde landbouwgronden mogelijk te maken (natuurbeheer, landgoederen, buitenplaatsen, recreatie).





**Figuur 4.2: Rurale grondprijzen 1998-2001, omgezet naar het prijsniveau van 2001.**  
**Bron: De Regt 2003 (obv DLG/ Infogroma, bewerking LEI)**

De afschaffing van het restrictieve beleid van het Rijk zal leiden tot een minder sterke scheiding van de agrarische en stedelijke grondmarkten en zal er in principe toe leiden dat de agrarische grondprijs stijgt en de stedelijke grondprijs daalt (De Regt 2003). De Nota Ruimte gaat niet in op de financiële gevolgen hiervan voor de gemeentelijke grondbedrijven.

De segmentering in de grondmarkt zal verbeteren door meer planologische duidelijkheid door een snelle invoering van een nieuwe WRO met de noodzaak om bestemmingsplannen te actualiseren en de afschaffing van artikel 19. Daarmee zal de segmentering ook de agrarische grondprijs kunnen drukken.

De Nota Ruimte geeft aan dat het gebrek aan kostenverhaal of verevening op regionaal schaalniveau een belemmering is voor ontwikkelingsplanologie, en dat dit voldoende aanleiding vormt het grondinstrumentarium aan te passen. De voorlopige keuzen die de Nota Ruimte

schetst, voorzien hierin echter niet. Bovenplanse verevening kan nu alleen op vrijwillige basis, door afspraken met marktpartijen. Onduidelijk blijft in hoeverre gemeenten en mogelijk andere overheden inmiddels zijn toegerust om dergelijke onderhandelingen effectief ten bate van de stedelijke leefomgeving te voeren. Dit geldt evenzeer voor de blijvende bereidheid van marktpartijen om aan dergelijke constructies mee te werken, ook bij een aanhoudende laagconjunctuur. Door de verschuiving van actief naar faciliterend grondbeleid zijn er minder mogelijkheden voor gemeenten om bredere maatschappelijke of bovenlokale investeringen te dekken uit grondbedrijfswinsten. Deze winsten zijn overigens conjunctureel bepaald en vielen min of meer 'toevallig' aan gemeenten toe. De Nota Ruimte geeft aan dat een provinciale onteigeningsmogelijkheid wordt overwogen ex Titel IV van de Onteigeningswet. Het betreft hier onteigening op basis van een vastgesteld bestemmingsplan, zodat de reikwijdte van deze mogelijkheid in de praktijk (nog niet vastgelegde nieuwe groene bestemming) beperkt zal zijn.



## 5 Literatuur

- Adviesbureau voor Mobiliteit & Ligtermoet + Louwerse, 1999. Een goede locatie voor activiteiten, Fact finding en aanbevelingen ten behoeve van een nieuw locatiebeleid. I.o.v. Min. V&W. Amsterdam/ Gouda
- Adviesbureau voor Verkeer en vervoer (AVV), 2000. NVVP beleidsopties verkend. Deel I: Personenvervoer. Deel II: Goederenvervoer. Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Rotterdam
- Adviescommissie geluidhinder door vliegtuigen, 1967. Geluidhinder door vliegtuigen. Delft
- Alterra, 2002. Blauw voor groen: nog veel te doen. Evaluatie verdrogingsbestrijding i.o.v. CIW. Wageningen
- Anonymus, 2002. Bestuursovereenkomst gebiedsgerichte inrichting landelijk gebied.
- Anonymus, 2004. Implementatie Europese kaderrichtlijn Water in Nederland. Van beelden naar betekenis (zg. Ambitienotitie), versie dd 8 maart 2004.
- Bal, D., H.M. Beije, M. Fellingier, R. Haveman, A.J.F.M. van Opstal & F.J. Zadelhof, 2001. Handboek Natuurdoeltypen. Wageningen.
- Expertisecentrum LNV.
- Bervae J.C.A.M., W. Kuindersma & J. Onderstal, 2001. Rijksbufferzones; Verleden, heden en toekomst. Alterra rapport 360
- Bestuurlijk Platform Zuidvleugel, 2003. Bestuurlijk document voor de Bestuurdersconferentie Zuidvleugel van 3 december 2003, Zuidvleugelbureau, Den Haag
- Blom, W.F. e.a., 2003. Notitie NO<sub>2</sub>-aandachtspunten rond snelwegen in 2010 en 2015 in Nederland. Milieu- en Natuurplanbureau – RIVM, Bilthoven
- Bolt, F.J.E. van der e.a., 2003. Aquarein, gevolgen Europese Kaderrichtlijn Water voor landbouw, natuur, recreatie en visserij. Alterra-rapport. Wageningen
- Bosten, J.W.E.L., L.E.M. Crommentuijn en J. Verhorst, 2003. Ruimte voor landelijk wonen. RIVM rapport 711931008. Bilthoven
- Bridgis, 2003. Adres Coördinatenbestand Nederland (ACN, gis-bestand). Tiel
- BRO en Alterra, 2000. Restrictief beleid. Wonderlijke zelfbinding of verborgen calculatie. Vught/Wageningen
- Brouwer, J., L. Groenemeijer & L. Mattemaker, 2002. Ruimtevrage vijfde nota gewogen. I.o.v. het RPB. ABF Research, Delft
- Buningh, S., G. Huismans, 2003. De flirt tussen ruimte en verkeer. VPR: de nieuwe aanpak voor duurzame mobiliteit. Verkeerskunde (2003)7: 31-35
- Buunk, W.W., 2002. Subsidiariteit in het natuurbeleid. In: Bestuurlijke trends en het natuurbeleid, Planbureaustudies nr. 3, pp 67-99
- Centraal Bureau voor de Statistiek, diverse jaren. Bodemstatistiek 1989, 1993, 1996 en 2000 (GIS-bestanden). Voorburg
- Centraal Planbureau, 2000. Ruimte voor water. Den Haag. [www.cpb.nl/nl/news/2000\\_40.html](http://www.cpb.nl/nl/news/2000_40.html)
- Centraal Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau, RPD-Planbureau, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001. toETS; Ex Ante Evaluatie van de Vijfde Nota ruimtelijke Ordening. Den Haag
- Commissie Integraal Waterbeheer, 2002. Water in Beeld 2002. [www.ciw.nl](http://www.ciw.nl)
- Commissie Noodoverloopgebieden (Luteijn), 2002. Gecontroleerd overstromen, advies van de Commissie Noodoverloopgebieden. Den Haag. [www.waterland.net](http://www.waterland.net)
- Commissie van Advies inzake de Waterstaatwetgeving (CAW), 2003. Waarborgen voor een samenhangend beleid voor de Noordzee.
- Cörvers, R., P. Glasbergen & A. Korsten, 2003. Netwerksturing bij natuurontwikkeling. Bestuurswetenschappen (2003)3: 205-227
- Crommentuijn, L., R. de Niet & R. Kuiper, 2003. Voldoende ruimte in bundelingsgebieden. ROM 21(2003)4: 8-9
- Dam, F. van, M. Jókövi, A. van Hoorn & S. Heins, 2003. Landelijk wonen. Ruimtelijk Planbureau. NAI Uitgevers, Rotterdam
- Davelaar, P., P.C. Saaijer & M.H. Stijnenbosch, 2001. Supermarkten en het nieuwe locatiebeleid. STOGO onderzoek & advies, Utrecht
- Deltacommissie, 1960. Rapport Deltacommissie. Eindverslag en interimadviezen. SDU, Den Haag
- Devillers, E., S. Rienstra, R. Veldhuijzen van Zanten, 2003. Het prijskaartje van een regionale investering, Verkeerskunde, nummer 8, pp. 46-50
- Dijkman, J.P.M. e.a., 2003. Aanvullend deskundigenoordeel noodoverloopgebieden. I.o.v. Ministerie V&W/DGW. WL|Delft Hydraulics. Delft
- Driessen, P.P.J. en A.A.J. de Gier, 2004. Platteland in beweging? Enkele inhoudelijke, bestuurlijke en juridische aspecten van de voortgang reconstructie concentratiegebieden intensieve veehouderij. Centrum voor Omgevingsrecht, Universiteit Utrecht
- Duel, H., e.a., 1997. Ruimte voor natuurlijke zuivering. Waterloopkundig Laboratorium i.s.m. Bureau SME i.o.v. Min. VROM/RPD en Min. V&W/RIKZ. Delft

- Duursma B., 2004. De Betuweroute: een risicovol traject?, Delft: TU Delft
- Ecorys-NEI, 2004. KKBA verstedelijkingsvarianten Deltametropool, conceptrapport. Ecorys-NEI, Rotterdam
- EIB, 2002. Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid in 2002
- EIB, 2003. Knelpunten en prikkels bij herstructurering
- EU, 2002. Position Paper on dose response relationships between transportation noise and annoyance. European Communities
- Evers, F.W.R., T.A.M. Beckers & P. Winsemius, 2003. Rood voor groen: van filosofie naar resultaat. Globus, Tilburg University
- Farjon, J.M.J., 2004. Bescherming van Werelderfgoed: Beemster, Stelling van Amsterdam & Hollandse Waterlinie. Werkdocument Natuurplanbureau, Wageningen
- Farjon, J.M.J. e.a., 2001. Neder-landschap Internationaal, Bouwstenen voor een selectie van gebieden landschapsbehoud. Alterra rapport concept Nota Ruimte. 358. Wageningen
- Farjon, J.M.J. e.a., in voorbereiding. Groene ruimte in de Randstad: een evaluatie van de uitvoeringspraktijk. Werkdocument Natuurplanbureau, Wageningen
- Farjon, J.M.J. & W. Lammers, 2003. Beoordeling ruimtebehoefte voor 60 000 ha groen om de stad. RIVM rapport 408765002/2002. Bilthoven
- Farjon, J.M.J. & Nieuwenhuizen (in voorbereiding). Ontwikkeling van woon- en werkadressen 1990-2000. In: Farjon J.M.J., Groene ruimte in de Randstad. Werkdocument Natuurplanbureau, Wageningen
- Franssen, E.A.M., B.A.M. Staatsen, T.G.M. Vrijkotte & E. Lebrecht, 1996. Klachten over vliegtuiglawaai in kaart. RIVM Rapport 441520005. RIVM, Bilthoven
- Gerritsen, A.L. & C. Kwakernaak, 2002. Behoud veenweidegebied, een verkennende studie naar kosten, landschappelijke effecten en uitvoering van drie strategieën voor de veenweidegebieden. Alterra, Wageningen
- Geurs, K., A. Hoen, G. Engelen, B. van Wee, 2003. 30 Years of spatial planning and infrastructure policies in the Netherlands: a succes? Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk: No pay no queue? Oplossingen voor bereikbaarheidsproblemen in steden, Delft, C.V.S., 151-170
- Geurs, K.T. & J.R. Ritsema van Eck, 2002. Verstedelijking, bereikbaarheid en milieu. RIVM rapport 711931006/2001
- Gies, E., 2003. Bouwen op het platteland: Ontwikkeling bebouwing stedendriehoek Apeldoorn-Deventer-Zutphen 1970-2000. Werkdocument Natuurplanbureau, Wageningen
- Grahn P. & U. Stigsdotter, 2003. Landscape Planning and Stress. Urban Forestry and Urban Greening, 2: 1-18
- Grift, E.A. van der, R. Pouwels & R. Reijnen, 2003. Meerjarenprogramma Ontsnippering. Knelpuntenanalyse. Alterra-rapport 768, Wageningen
- Heins, S., 2002. Rurale woonmilieus in stad en land. Dissertatie faculteit Ruimtelijke wetenschappen Universiteit Utrecht. Amsterdam
- Hilbers, H.D., I. Wilmink, M.N. Droppert-Zilver, 1999. Evaluatie mobiliteitsgedrag bewoners VINEX-locaties. TNO Inro, Delft
- Hilbers, H.D., P.J. Louter, I.R. Wilmink, J.M. Schrijver, C.J. Ruijgrok, 2000. Verstedelijkingstoets. Beoordeling van vier verstedelijkingsvarianten op mobiliteitseffecten en (ruimtelijk) economische effecten. TNO Inro, Delft
- Hillebrand, J.H.A. & B. Koole, 1999. Atlas ontwikkeling landbouw, Voorstudie Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. LEI iov VROM/RPD. LEI. Den Haag
- Hinsberg, A. van, e.a., 2003. Quick Scan mogelijke gevolgen en effectiviteit zoneringsvarianten VHR en WAV. Milieu- en Natuurplanbureau – RIVM, RIVM rapport 408768002/2003
- Horsten-van Santen, e.a., 2000. Visie landelijk gebied. Ministerie VROM/ Rijksplanologische Dienst. Den Haag
- Interprovinciaal Overleg, 2003. Miljoenennota 2004: IPO mist appèl op medeoverheden. Den Haag
- Interprovinciaal Overleg, 2003. Op schaal gewogen, Regionaal bestuur in Nederland in de 21ste eeuw. Den Haag
- Interprovinciaal Overleg, 2004. Provinciaal IPO-alternatief Wet ammoniak en veehouderij (Wav). Brief nr. 60012/2004 dd 06-01-2004
- Interprovinciaal Overleg, 2004. De Ruimtelijk Strategische Agenda. Den Haag
- Jansen, P.C. e.a., 2003. Reconstructie van historische grondwaterstandskarakteristieken 1952-1955. Alterra-rapport 614. Wageningen
- Jókovi, E.M. & J. Luttik, 2003. Rood en groen, Het combineren van verstedelijking en natuur in de praktijk. Alterra, reeks 'Planbureau-werk in uitvoering', Werkdocument 2003/12
- Klijn, F. e.a., 2002. Ruimteverlies van Rijn en Maas verkend. Het Waterschap 2002/13: 590-601
- Kolpron Consultants, 2000. Analyse grondbedrijven op basis van jaarverslagen. Rotterdam: Kolpron (i.o.v. Ministerie van VROM)
- Koomen, A., L. Keunen, W. Nieuwenhuizen, G. Maas, T. van der Maat, T. Weijschede & D. Brus, in voorbereiding. Steekproef Landschap 2003: Veranderingen in de kwaliteit van het Nederlandse landschap tussen 1990 en 2003. Alterra, Wageningen
- Kuiper, R., 2002. Wacht u voor het water. Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening 83(2002)5: 46-49

- Kuiper, R., R. de Niet & T. De Nijs, 2003. Quick Scan Verstedelijkingslocaties Deltametropool. Milieu- en Natuurplanbureau – RIVM rapport 550016002/2003. Bilthoven
- Kuiper, R., M. Wijma & C. Schilderman, 2003. Rode druk op natuur. ROM 04/2003
- Kuiper, R., L. Crommentuijn & L. Bosten, 2003. Leefbaar platteland niet gebaat bij volbouwen. ROM 10/2003
- Lange, M. de, H. Mastop & T. Spit, 1997. Performance of National Policies. In: Environment and Planning B: Planning and Design, Volume 24, 845-858
- Ligtvoet, W. & M. van der Vlist, 2002. Waarheen met het veen? Op zoek naar ruimtelijke strategieën voor de veengebieden. RO Magazine 2002 (10): 10-12
- Luttik, 2000. The values of trees, water and open space as reflected by house prices in the Netherlands. Landscape Urban Planning 48 (3/4): 161-167
- MAB, 2003. Nieuwsbericht 27 november 2003, 'Unaniem besluit Gemeenteraad Geldermalsen brengt realisatie NL.C dichterbij'. Den Haag
- Massink, H. & G. Meester, 2002. Boeren bij vrijhandel, De Nederlandse agrosector bij handelsliberalisatie en EU-uitbreiding: een verkenning. Min. LNV. Den Haag
- Massop, H. Th. L., P.C. Jansen en C. Kwakernaak, 2003. Natuur en Waterberging. Indicatie van overlappend ruimtegebruik. Alterra-Rapport 766. Wageningen
- Mentink, R., 2002. Achterblijvende groenontwikkeling in de randstad het land van praterij heeft behoefte aan een vaandeldrager. Mentink-procesmanagement bv i.o.v. Regio Randstad. Pijnacker
- Miedema, H.M.E. & C.G.M. Oudshoorn, 2001. Annoyance from Transportation Noise: Relationships with Exposure Metrics DNL and DENL and Their Confidence Intervals, Environmental Health Perspectives, Vol. 109(4), april 2001
- Miedema, H.M.E. & C.G.M. Oudshoorn, 2001. Annoyance from Transportation Noise: Relationships with Exposure Metrics DNL and DENL and Their Confidence Intervals, Environmental Health Perspectives, 109(4), pp. 409-416, April 2001
- Milieu- en Natuurplanbureau, 2001. Who is afraid of red, green and blue? RIVM-rapportnummer 711931005. Bilthoven. [www.rivm.nl/toets5enota](http://www.rivm.nl/toets5enota)
- Milieu- en Natuurplanbureau, 2002. Natuurverkenningen 2 2000-2030. Bilthoven
- Milieu- en Natuurplanbureau, 2003a. Milieu- en Natuureffecten Hoofdlijnenakkoord. Balkenende-II. Bilthoven. [www.rivm.nl/](http://www.rivm.nl/)
- Milieu- en Natuurplanbureau, 2003b. Milieubalans 2003. Bilthoven
- Milieu- en Natuurplanbureau, 2003c. Natuurbalans 2003. Bilthoven
- Milieu- en Natuurplanbureau, 2003d. Nuchter omgaan met risico's. Milieu- en Natuurplanbureau, RIVM-rapport 251701047/2003
- Milieu- en Natuurplanbureau, in voorbereiding a. Aquaplan(n)ing? Evaluatie deelstroomgebiedsviesies. Bilthoven
- Milieu- en Natuurplanbureau, in voorbereiding b. Beleidsmonitor Water, thema chemische kwaliteit van oppervlaktewater. Bilthoven
- Milieu- en Natuurplanbureau, in voorbereiding c. Risico's in bedijkte termen, een thematische evaluatie van het Nederlandse veiligheidsbeleid tegen overstromen. Bilthoven
- Ministerie EZ, 2004. Actieplan Bedrijventerreinen 2004-2008. Concept april 2004. Publicatie nr. 03O13. Den Haag
- Ministerie EZ, LNV, V&W, VROM, 2002. Integrale Visie IJsselmeergebied. Lelystad
- Ministerie LNV, 2000. Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Den Haag
- Ministerie LNV, 2002. Structuurschema Groene Ruimte 2, deel 1. Den Haag
- Ministerie LNV, 2003a. Schriftelijke vragen begroting LNV 2004 - 29 200 XIV. Den Haag
- Ministerie LNV, 2003b. Vitaal en Samen, LNV-Beleidsprogramma 2004-2007. Den Haag
- Ministerie LNV, 2004. Agenda voor een vitaal platteland, Visie. Den Haag
- Ministerie LNV, 2004. Agenda voor een vitaal platteland, Meerjarenprogramma. Den Haag
- Ministerie LNV & VROM, 2002. Rijkskader reconstructieplannen. Den Haag
- Ministerie VenW, 2000. Nationaal Verkeers- en Vervoersplan. Beleidsvoornemen. Den Haag
- Ministerie VenW, 2001. MER "Schiphol 2003". Den Haag
- Ministerie VenW, 2002. Spankrachtstudie. Den Haag
- Ministerie VenW, 2002a. MER Schiphol 2003. Den Haag
- Ministerie VenW e.a., 2002. Bestuurlijke notitie en Handreiking Watertoets. Den Haag
- Ministerie VenW e.a., 2002. Integrale Visie IJsselmeergebied 2030, De koers verlegd. Den Haag
- Ministerie VenW, 2004. Pragmatische implementatie Europese Kaderrichtlijn Water in Nederland. Den Haag
- Ministerie VenW & BiZa, 2004. Rampenbeheersingsstrategie overstromingen Rijn en Maas, reactie op het advies van de Commissie Noodoverloopgebieden. Den Haag

- Ministerie VenW/ Directoraat Generaal Rijkswaterstaat - Dienst Weg- en Waterbouwkunde, 2002. Knelpunten leefomgeving op het rijkswegennet, april 2002. Den Haag
- Ministerie VenW/ specialistische diensten, 2003. Samenwerken aan de Delta, op koers naar een integrale aanpak van de Deltawateren. Den Haag
- Ministerie van VROM, 1999. Nederland in Plannen 1999, eindrapport. Ministerie van VROM, RPD. Den Haag
- Ministerie VROM, 2000. De waterparagraaf, handreiking water in bestemmingsplannen. Den Haag
- Ministerie VROM, 2002. Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, deel 3. Den Haag
- Ministerie VROM, 2003. Beter Thuis In Wonen, kernpublicatie WoningBehoeftte Onderzoek 2002. Den Haag
- Ministerie VROM, 2003a. Brief die op de Minister voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer Sybillia M. Dekker heeft gestuurd aan de kamer op 15 juni 2003. Kenmerk: Ministerie van VROM EV/2003.052817
- Ministerie VROM & Financiën, 2001. Op grond van nieuw beleid, Nota Grondbeleid. Den Haag
- Ministerie VROM, LNV, VenW & EZ, 2004. Nota Ruimte. Den Haag
- MuConsult, 2000. Mobiliteit begint bij de woning. Het effect van de woonomgeving op de mobiliteit en vervoerswijzekeuze. Eindrapport. Amersfoort
- Needham B., 2002. De grondmarkt, het grondbeleid en de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. In: Ministerie van VROM. Academische Reflecties; De wetenschap aan het woord over de Vijfde Nota. Ministerie van VROM, Den Haag
- Needham D.B., Te Raa P.J., Spit T.J.M., Zwanikken T.H.C., 2000. Kwaliteit, winst en risico: De invloed van het Vinex-onderhandelingsmodel op de programmatische ontwikkeling van de Vinex-locaties. In: Duivesteijn A, voorzitter Werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, Tweede Kamer. Notie van Ruimte: Op weg naar de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Den Haag: Sdu Uitgevers; 27210
- NEI, 2000. KBA van een snelle verbinding naar het noorden. NEI, Rotterdam
- NEI, 2001. KKBA van een snelle verbinding tussen de vier grote steden: ' Rondje Randstad'. NEI, Rotterdam
- Nijs, A.C.M. de & R. Kuiper, in voorbereiding. Met de lagenbenadering naar verstedelijkingslocaties voor de Nota Ruimte. Bilthoven
- Oerlemans, N, J.A. Guldmond, E. van Well, 2001. Agrarische natuurverenigingen in opkomst. Een eerste verkenning naar natuurbeheeractiviteiten van agrarische natuurverenigingen. Centrum voor Landbouw en Milieu. Utrecht
- Parlementaire werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, 2000. Notie van ruimte: op weg naar de Vijfde Nota ruimtelijke ordening. Den Haag
- Ploeg, B. Van der e.a., 2001. Groene Hart met landbouw naar een hoger peil? Over de vraag of verhoging van waterpeil kan samengaan met verhoging van ruimtelijke kwaliteit. LEI Rapport 4.01.08. Den Haag
- Ploeg, B. van der, 2001. Het Weigevoel in het Groene Hart van de randstad, thesis Wageningen Universiteit. Wageningen
- Post, J.A., Vercammen, R.W.A., Weijs & J., Loog, M.P., 2001. Groepsrisicoberekeningen "Schiphof 2003", NLR-CR-2001-491-v2
- ProRail, 2003. Prognose van het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor. Utrecht
- Project Integrale Visie Deltawateren, 2003. De Delta in zicht, een integrale visie op de Deltawateren. Middelburg
- Projectgroep Implementatie Kaderrichtlijn Water, 2002. Handboek Europese Kaderrichtlijn Water, werkdocument concept Nota Ruimte. 4 juli 2002
- Projectgroep Spankrachtstudie, 2002. Spankrachtstudie. Ministeries VenW, VROM, LNV, Provincies Utrecht, Gelderland, Overijssel, Noord-Brabant, Zuid-Holland, waterschappen, Vereniging Nederlandse Riviergemeenten. Lelystad
- Pröpper, I. & D. Steenbeek, 1999. De aanpak van interactief beleid. Bussum
- Provincies Diversen, 2002/2003. Deelstroomgebiedsvisies. Diverse provincies
- Provincies Diversen, diverse jaren. (Ontwerp-) Streekplannen en provinciale Omgevingsplannen
- Provincie Limburg, 2003. Nota over de stagnerende woningmarkt en de toenemende druk op de sociale huursector. Maastricht
- Provincie Utrecht, 2003. Ontwerp-streekplan Utrecht 2005 - 2015, Persbericht 11 december 2003, Provincie Utrecht, Utrecht
- Raad voor het Landelijk Gebied, 2001. Bergen met Beleid. Amersfoort
- Raad voor het Landelijk Gebied, 2002. Groene diensten: van ondersteunen naar ondernemen. RLG Publicatie 02/07. Amersfoort
- Raad voor het Landelijk Gebied, 2000a. Het belang van samenhang, advies over ontwikkeling, afstemming en integratie in het landelijk gebied. Amersfoort

- Raad voor het Landelijk Gebied, 2000b. Het landelijk gebied in 2010. Amersfoort. Briefadvies
- Raad voor het Vastgoed Rijksoverheid, 2003. Werkprogramma 2003-2004.
- Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2000. NVVP: Ja, mits. Raad voor Verkeer en Waterstaat, Den Haag
- Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2003. Bewust mobiel, beter bereikbaar!, Perspectief op bereikbare mobiliteit in het personenvervoer. Den Haag
- RAND Europe, 2004. Mobiliteitsanalyses Deltametropool. Rand Europe, Leiden
- Regio Randstad, 2003. Inbreng Randstad in Nota Ruimte.
- Regt, W.J. de, 2003. De grondmarkt in gebruik, Een studie over de grondmarkt, ten behoeve van MNP-beleidsonderzoek en grondgebruiksmodellering. RIVM rapport 550016001. Bilthoven
- Reijden, H. van, e.a., 2003. Inventarisatie bestemmings- en streekplancapaciteit voor woningbouw. RIGO i.o.v. VROM DGRuimte, rapport nr. 85970. Amsterdam
- Reinhard, A. J., A. van den Ham & B. van der Ploeg, 2003. Naar ruimtelijke kwaliteit in De Venen, Effecten van financiële instrumenten in het LNV-beleid. LEI rapport 4.03.04. Den Haag
- Rienks, W.A. e.a., 2002. Behoud veenweidegebied, een ruimtelijke verkenning. Alterra-rapport 563, Wageningen
- Rijnberk, R. van, 2003. Dertigduizend huizen in Vallei tot 2030, De Gelderlander, 5 december 2003
- Rijk, P., 2002. Infrastructure Investments in The Netherlands. LEI rapport 62690. Den Haag
- Rijswick, H.F.M.W. van, 2004. Kansen uit de Kaderrichtlijn Water. I.o.v. Stichting Reinwater
- RIVM, 2000. Natuurbalans 2000. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. Bilthoven
- RIVM, 2002. On health risks of ambient PM in the Netherlands, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Bilthoven
- RIVM & Stichting DLO, 2002. Nationale Natuurverkenning 2, 2000 – 2030. Bilthoven
- RIZA, 2003. De watertoets leeft! Lelystad
- Roo, Gert de., 2004. De toekomst van het milieubeleid, over de regels en het spel van decentralisatie: een bestuurskundige beschouwing. Rijksuniversiteit Groningen, Basiseenheid Planologie, Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen. Groningen
- Roos-KleinLankhorst, J., et al., in voorbereiding. Verstedelijking en landschap: effecten van bebouwing op landschapskwaliteit 1989-2020. Alterra, Wageningen
- Schatz, H., 2000. Factory Outlet Center im Schnittpunkt zwischen Raumordnung und Städtebaurecht. In: Neues Archiv für Niedersachsen, H. 2, S. 55-72
- Silvis, H.J. & C. van Bruchem, 2003. Landbouw-Economisch Bericht. Den Haag
- Spier, J.L., 2003. Een districtenstelsel in waterland, de implementatie van de EG-Kaderrichtlijn Water in het Nederlandse recht.
- Spit, T., M. de Lange & H. Mastop, 1997. Performance of National Policies. Environment and Planning B: Planning and Design, Volume 24, pp. 845-858
- Staal, C. van, 2003. De oorzaken van stagnerende woningbouwproductie. In: Building Busines, concept Nota Ruimte. 12 november 2003
- Stas. VROM & Min. LNV, Brief BWL2003 084890 over ammoniakzonerings
- Stichting Natuur en Milieu, 2001. Op groene gronden, Toekomstvisie 2030: duurzame landbouw in harmonie met de natuur. Utrecht
- Stichting Nieuwe Kaart van Nederland, 2002. Nieuwe kaart van Nederland (gis-bestanden). NIROV, Den Haag
- Stolwijk, H.J.J. & P.J.J. Veenendaal, 1995. De betekenis van de landbouw voor de Nederlandse economie. LEI-DLO, Publicatie 1.29
- Takano T, Nakamura K, Watanabe M., 2003. Urban residential environments and senior citizens' longevity in megacity areas: the importance of walkable green space. J Epidemiol Community Health 56:913-918
- Taskforce woningbouwproductie, 2002. Achterblijvende woningbouwproductie; problematiek en maatregelen. Den Haag
- Thissen, F., 1995. Bewoners en nederzettingen in Zeeland, op weg naar een nieuwe verscheidenheid. KNAG/ instituut Sociale Geografie Fac. Ruimtelijke Wetenschappen Universiteit van Amsterdam (ook verschenen als proefschrift). Amsterdam
- TNO-PG en RIVM, 1998. Hinder, slaapverstoring, gezondheids- en belevingsaspecten in de regio Schiphol, resultaten van een vragenlijstsonderzoek. RIVM rapport nr. 441520010. Bilthoven
- Thissen, F., 1999. Leefbaarheid: dorpen en hun bewoners op een vitaal platteland. Verslag werkconferentie "Werken aan een leefbaar platteland": 5-9. LCO/ Ministerie LNV dir. NoordZwolle/ Groningen
- Tweede Kamer, 2000. Notie van ruimte, op weg naar de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Werkgroep vijfde nota Ruimtelijke Ordening, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27 210 nrs. 1-2, Sdu Uitgevers. Den Haag
- Vellinga, P., 2003. Klimaatverandering en de veiligheid van Nederland, Erasmus Lezing 2003. Erasmus Liga. Zeist
- VNG, 2003. Geef gemeenten de ruimte, Uitgangspunten voor gemeenten bij de Nota Ruimte. Den Haag
- Volker, K., T. van der Maat & C. Hendriks, 2004. Hollandse meesters en Kassenbouw. ROM Magazine 2004-3

- Vries, S. de & J.D. Bulens, 2001. Rapportage project. Explicitering 300 000 ha. fase 1 en 2. Alterra, Wageningen
- Vries, S. de, Verheij, R.A., Groenewegen, P.P. & Spreeuwenberg, P., 2003. Natural environments – health environments? An exploratory analysis of the relationship between greenspace and health. *Environment and Planning A*, 35: 1717-1731
- VROM-Inspectie, 2003. Jaarrapportage 2002. Den Haag
- Wagtendonk, A.J. & C.G.J. Schotten, 2001. Bedrijfsterreinen weg van de snelweg? Een historische analyse van de ruimtelijke veranderingen van bedrijfsterreinen in de periode 1981 - 1993, op het ruimtelijk schaalniveau van 500 meter gridcellen. RIVM Rapport 711901028. RIVM, Bilthoven
- Waterbeheer 21e eeuw, 2001. Startovereenkomst Waterbeheer 21e eeuw
- WB21-Werkgroep Deelstroomgebiedsvisies, 2002. Analyse + advies Deelstroomgebiedsvisies, notitie Zürichberaad 19 maart 2002
- Wee, B. van, 2002. Land use and transport: research and policy challenges, *Journal of Transport Geography*, Vol. 10, pp. 259-271
- Wee, B. van, K. Geurs, 2003. Onderbouwing spoedwet wegverbreding zwak. *Verkeerskunde*, concept Nota Ruimte. 2, pp. 18-19
- Werkgroep IBO Grondbeleid, 2000. Grond voor beleid; eindrapportage interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) grondbeleid. Den Haag
- Werkgroep Vijfde Nota RO, 2000. Notie van ruimte, Op weg naar de Vijfde Nota RO. Den Haag
- Wit, A.J.W. de & H.A.M. Thunnissen, 2001. Veranderend grondgebruik beter te monitoren, *VI-Matrix*, 9: 2, pp. 25-27
- WHO, 1997
- WRR, 1998. Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek. WRR Rapporten aan de regering concept Nota Ruimte. 53. Den Haag