

RIVM-rapport nr. 711931009

Milieu- en natuureffecten Nota Ruimte

Beleidsamenvatting

rivm

Rijksinstituut
voor Volksgezondheid
en Milieu

Milieu- en Natuur
Planbureau



WAGENINGENUR

For quality of life



RIVM-rapport nr. 711931009

Milieu- en natuureffecten Nota Ruimte

Beleidssamenvatting

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

Rienk.Kuiper@rivm.nl; T 030 - 274 20 72

R.de.Niet@rivm.nl; T 030 - 274 30 86

Deze Beleidssamenvatting en het Hoofdrapport zijn te downloaden op:

www.rivm.nl/enr



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 waardevermindering 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.

Behoeft 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 verhuisgeneigden wenst een vrijstaande woning op een ruime kavel buiten directe nabijheid van voorzieningen en kan zich dat ook financieel veroorloven.

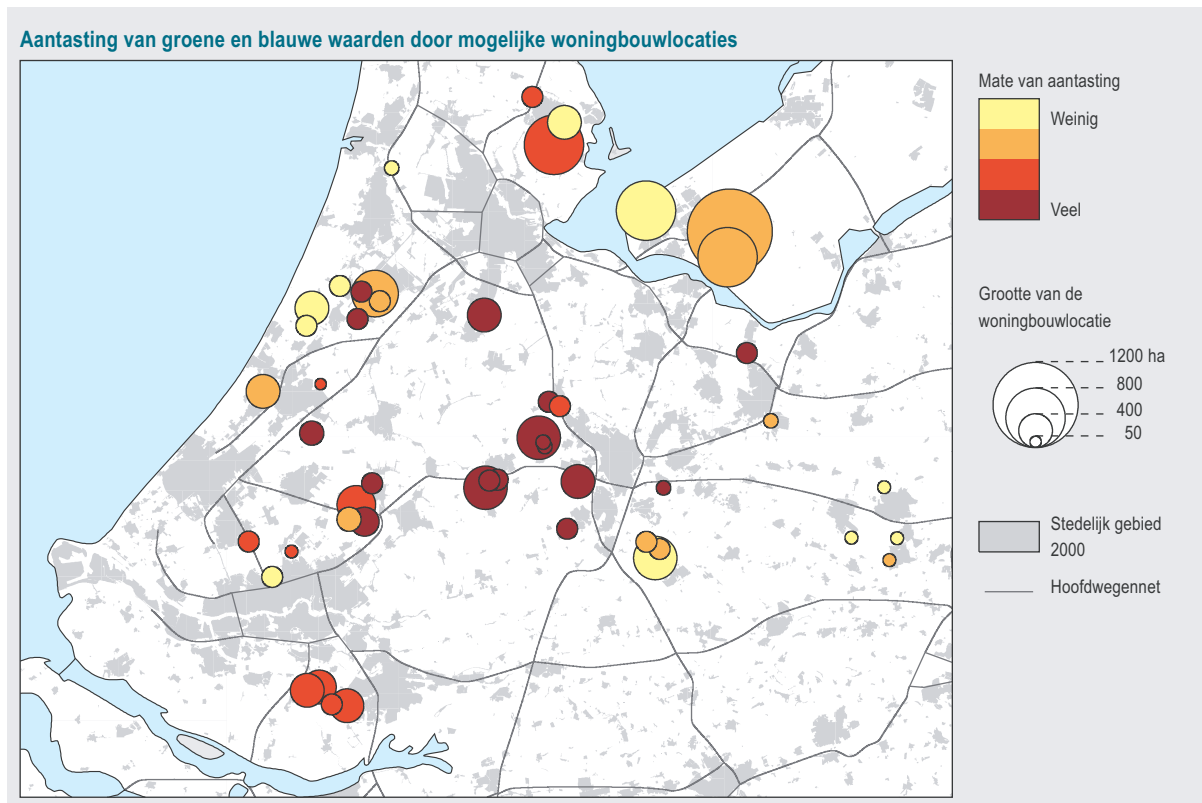
Zelfs een optimale uitvoering van de voorgestelde taakstelling grootschalig groen om steden zal de huidige tekorten aan recreatiemogelijkheden in de G-30-steden nauwelijks terugdringen, namelijk van 276.000 recreatieplaatsen in 1995 tot 200.000 in 2020. Als deze taakstelling niet wordt gerealiseerd,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

De in de Nota Ruimte opgenomen streefwaarde van 75 m² 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 m² 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 oteigeningsbevoegdheid 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



Figuur 1: Aantasting van groene en blauwe waarden door de alternatieve verstedelijkingslocaties uit de KKBA-Deltametropool
 Bron: Kuiper, de Niet & de Nijs 2003

‘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) hoofdinfra-

Kans op verstedelijking in 2030 volgens Nota Ruimte



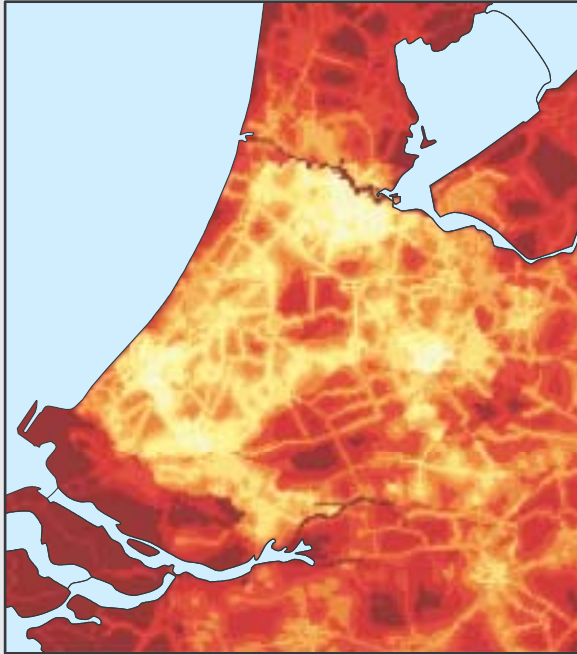
Figuur 2: Modelmatige ruimtelijke projectie 2030 van de Nota Ruimte

structuur. De Nota Mobiliteit sluit daarentegen uitbreiding van het onderliggende wegennet niet uit in die gevallen waarin dat kosteneffectiever blijkt te zijn.

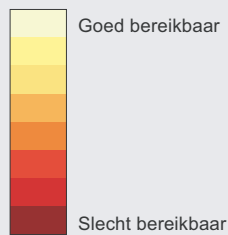
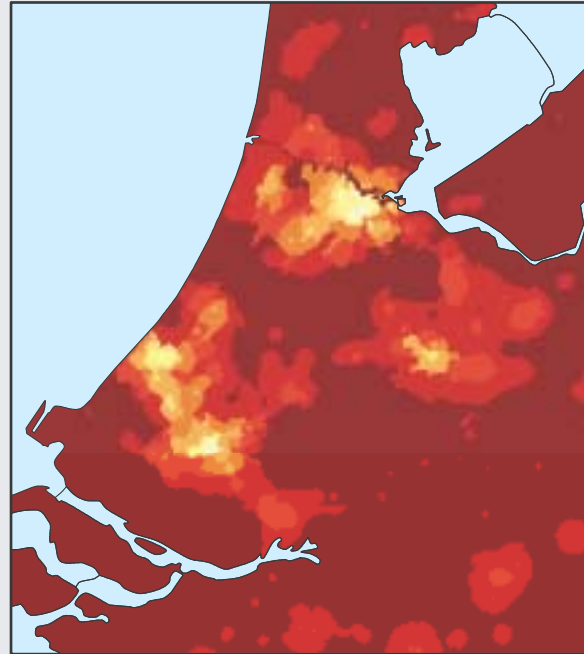
Prijsbeleid (heffing per kilometer die hoger is naarmate er meer congestie is) kan de congestie op het hoofdwegennet in 2020 sterk verminderen. Eerst prijsmaatregelen invoeren en pas daarna, waar nodig, infrastructuur uitbreiden, resulteert in lagere uitgaven aan infrastructuur dan eerst infrastructuur uitbreiden en pas daarna prijsbeleid invoeren.

Bereikbaarheid van werkgelegenheid in 2010

Per auto



Per openbaar vervoer



Figuur 3: Bereikbaarheid van werkgelegenheid binnen 60 min. per auto in de ochtendspits (links) en per openbaar vervoer (rechts) in 2010, uitgaande van realisatie van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) 2003

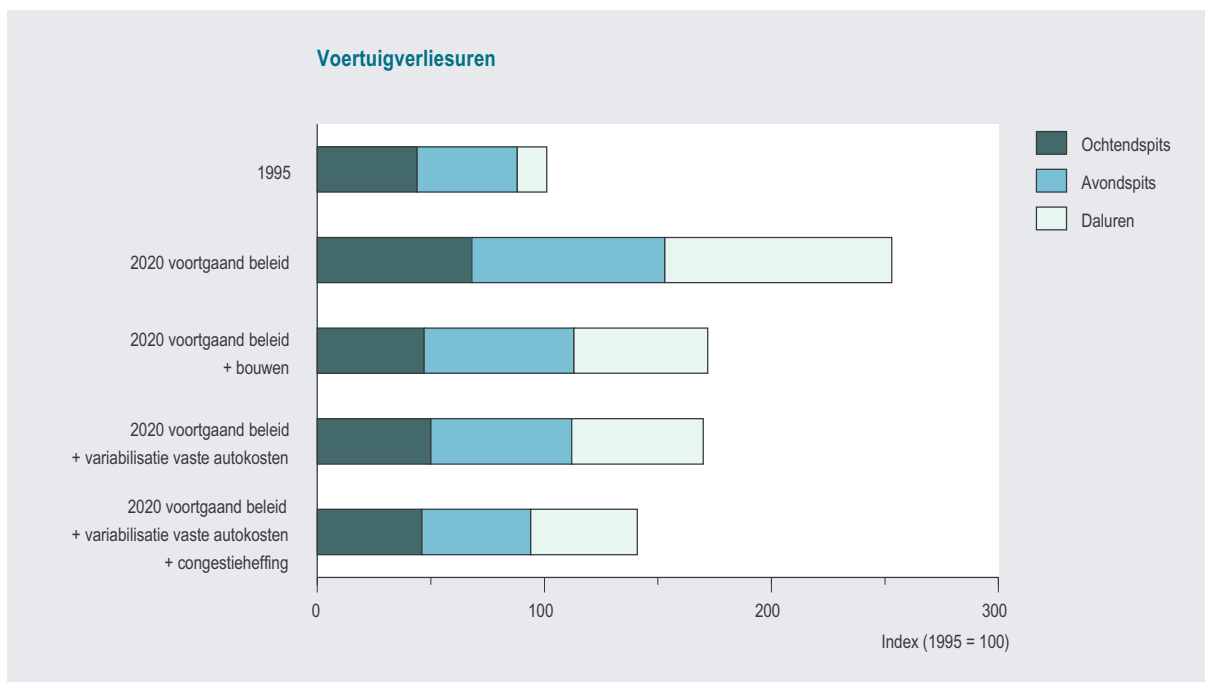
Bron: RAND-Europe (2004) bewerking MNP

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 magneetzwefbaan.

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.



Figuur 4: 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

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 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.

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 5: Geluidscontouren en woningbouwlocaties rondom Schiphol

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 21e eeuw afgesproken dat provincies en waterschappen in deelstroomgebiedsvisionen aangeven waar extra ruimte voor water nodig is. Voor wateroverlast is dit in de meeste visionen goed uitgewerkt. De ruimteclaim in de deelstroomgebiedsvisionen is aanzienlijk (600.000 hectare, vooral via functiecombinaties, waarvan 300.000 ha voor de aanpak van wateroverlast). De implementatie van de deelstroomgebiedsvisionen 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 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, zonder in detailvoorschriften 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.

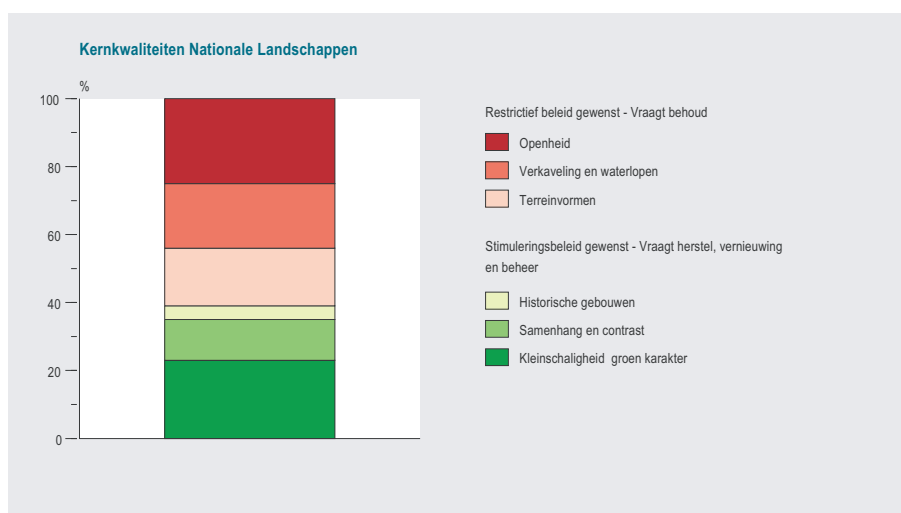
In 2006 wordt een besluit genomen over de definitieve begrenzing van dijkverleggingen, groene rivieren en retentiegebieden (in de PKB Rivieren), evenals over de noodoverloopgebieden. De Nota Ruimte bevat geen harde planologische reservering van deze ruimte. De nota gaat niet in op de mogelijke concurrentie 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.

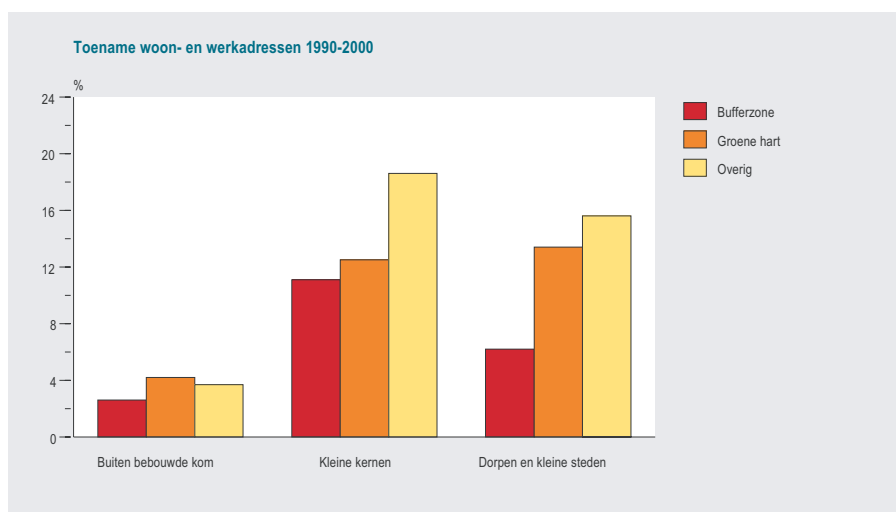
De invulling van de ontwikkelingsplanologie in Nationale Landschappen is opgehangen aan kernkwaliteiten. De Nota geeft hiervoor echter geen streefwaarden en termijnen aan en koppelt het 'ja, mits'-regime voor de Nationale Landschappen niet voldoende duidelijk aan deze kernkwaliteiten. Twee derde van 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 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.



Figuur 6: 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.

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 aantrekke-



Figuur 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

lijk 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 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.

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.

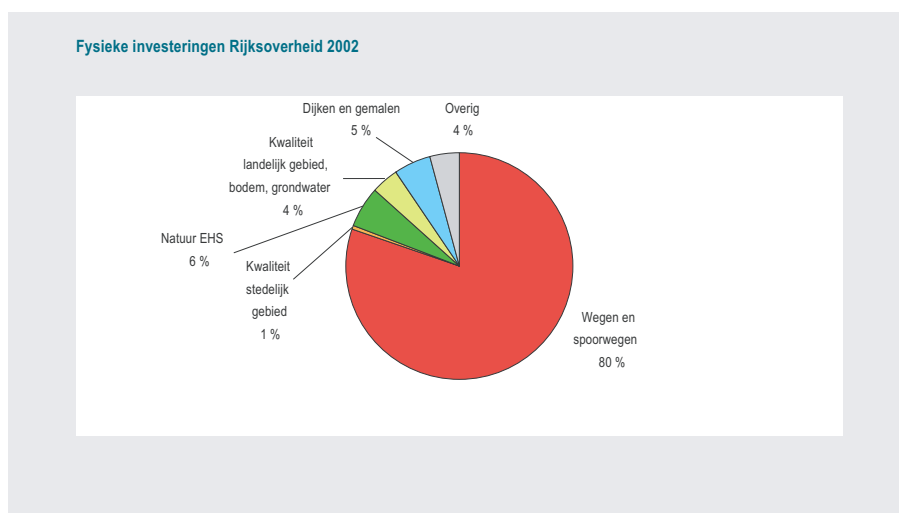
Sturing

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



Figuur 8: Fysieke investeringen door rijksoverheid en gezamenlijke overheden in 2002
Bron: Rijk 2002, bewerking MNP

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.

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 Structuurschema Groene Ruimte geïntegreerd. Dit leidt ertoe dat de 'stapelings' 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.

