

Who is afraid of red, green and blue?



Toets van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening op ecologische effecten

ontwerp planologische kernbeslissing
nationaal ruimtelijk beleid





VOORWOORD

Januari jongstleden heeft de Minister van VROM de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, PKB deel 1 gepresenteerd. Om inzicht te krijgen in de mogelijke economische, ecologische en sociaal-culturele effecten van de Vijfde Nota, heeft de minister de planbureaus CPB, RIVM, SCP en RPD gevraagd de Nota te toetsen op haar effecten. Onder voorzitterschap van prof. dr. J. Cramer is door de planbureaus aan deze 'Toets' gewerkt, en werden eerder reeds verschillende rapportages ter ondersteuning van de ambtelijke en politieke discussie uitgebracht. In deze eerdere rapportages is desgevraagd veel aandacht besteed aan de ruimtebehoefte van de economisch gedreven functies als wonen, werken en infrastructuur. Aan de beoordeling van de effecten van het voorgestelde ruimtelijke beleid op de collectieve functies milieu, natuur en landschap is in deze rapportages minder aandacht besteed.

Om tot een optimale ruimtelijke kwaliteit te komen, is het noodzakelijk een gelijktijdige afweging te maken van de voor- en nadelen van de ruimtelijke inrichting voor de verschillende functies. Ter ondersteuning van deze afweging, geeft het voorliggende rapport een indicatie van de effecten van de ontwikkeling van wonen, werken en infrastructuur op milieu, natuur en landschap/open ruimte. Het rapport beoogt daarmee bij te dragen aan de kwaliteit van de beleidsmatige afweging, zoals die in het proces naar de Vijfde Nota PKB deel 3, de regeringsbeslissing, zal worden gemaakt. Het indicatieve karakter van de effectentoets volgt onvermijdelijk uit de vooralsnog weinig concrete inkleuring van de kaart van Nederland. Deze inkleuring zal goeddeels in een later stadium door provincies en gemeenten worden uitgevoerd.

Het rapport is opgesteld door het Milieu- en Natuurplanbureau, een samenwerkingsverband van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu en de Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek. Aan het rapport is verder meegewerkt door het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling en het Rijksinstituut voor Kust en Zee. In een separate gezamenlijke publicatie van de planbureaus zal nader worden ingegaan op de beleidsanalytische en bestuurlijke aspecten van de toets van de Vijfde Nota.

Namens de samenwerkende instituten in het Milieu- en Natuurplanbureau; het RIVM en de Stichting DLO,

De directeur Milieu van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu,

Prof. Ir. N. D. van Egmond



INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	1
Samenvatting en conclusies	3
1 De Vijfde Nota: strijd om de ruimte en streven naar kwaliteit	10
2 Toetsingskader	15
3 Stedelijke netwerken	24
4 Rode contouren	33
5 Groene contouren en nationale landschappen	39
6 Water als ordenend principe	49
Referenties	58
Afkortingen	60

SAMENVATTING EN CONCLUSIES

Met het in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening voorgestelde beleid, worden de waardevolle landschappen in Nederland de komende 20 jaar vooralsnog onvoldoende beschermd tegen de oprukkende verstedelijking. Bij continuering van de huidige trends en zonder aanvullend beleid gaat tot 2020 door verstedelijking ruim 20% van de waardevolle landschappen verloren. Met name landschappen in de Noordvleugel van de Randstad en de provincie Utrecht staan onder druk. Het kabinet stelt in de Vijfde Nota wel doelen voor het behoud van landschap en introduceert onder meer het instrument 'groene contouren'. Er worden vooralsnog echter weinig waardevolle landschappen in de groene contouren opgenomen. Om de bebouwing zoveel mogelijk te concentreren in en nabij het bestaande bebouwde gebied, introduceert de Vijfde Nota de 'rode contouren'. De effecten van rode contouren op de bescherming van het landschap zijn nog moeilijk in te schatten. De vrijheden die gemeenten hebben bij de vaststelling van rode contouren zijn daarvoor te groot. Voor het behoud van natuur en landschap trekt de Vijfde Nota daarmee een zware wissel op de helderheid van het door het Rijk nog aan te geven toetsingskader en op de door provincies en gemeenten te maken afwegingen.

ZIE HOOFDSTUK

1

De Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening

De Vijfde Nota beoogt zo optimaal mogelijk aan de *kwantitatieve* ruimtebehoefte van de verschillende maatschappelijke functies tegemoet te komen. Daarbij wordt binnen de beperkte Nederlandse ruimte gezocht naar een ruimtelijke hoofdstructuur, die het totaal aan *kwaliteiten* van zowel wonen, werken en infrastructuur (bereikbaarheid) als van milieu, natuur en landschap zo groot mogelijk maakt.

De Vijfde Nota wil de ruimtevraag oplossen door ruimtegebruik te intensiveren en combineren, en door stedelijk en landelijk gebied te transformeren (de zogenaamde interventiestrategieën). De Vijfde Nota beoogt richting te geven aan de ruimtelijke hoofdstructuur met criteria voor ruimtelijke kwaliteit, toegepast in drie ruimtelijke beleidsconcepten: het contourenbeleid, stedelijke netwerken en water als ordenend principe.

In het contourenbeleid onderscheidt de Vijfde Nota de zogenaamde 'rode' en 'groene' contouren. De actieve, primair economisch gedreven functies wonen, werken en infrastructuur moeten zich volgens de Vijfde Nota kunnen ontwikkelen binnen de door gemeenten aan te geven rode contouren. De restrictieve functies milieu, natuur en open ruimte/landschap worden planologisch beschermd binnen de door de provincies aan te geven groene contouren. De tussenliggende gebieden zijn balansgebieden. Daarin bevindt zich een groot aantal gebieden met landschappelijke waarden. De balansgebieden vormen tevens de zoekruimte voor toekomstige uitbreiding van de rode contouren. In aanvulling op het contourenbeleid wordt in de Vijfde Nota ook een drietal Nationale Landschappen aangewezen. Nationale Landschappen zijn geselecteerd in gebieden met grote verstedelijkingsdruk en zijn bedoeld om het contrast tussen stad en land in deze gebieden te behouden.

In de Vijfde Nota zijn daarnaast zes nationale stedelijke netwerken benoemd, waarbinnen de verstedelijking zich vooral zou moeten ontwikkelen. Verder wordt water als ordenend principe voor het ruimtelijk beleid geïntroduceerd. Dit betekent dat bij de ruimtelijke inrichting meer rekening gehouden wordt met eisen die de waterhuishouding stelt. Het is namelijk niet voldoende om alleen de dijken te

verhogen; dit kan op termijn zelfs tot hogere risico's leiden. Er moet daarom weer rekening gehouden worden met een extra ruimtebeslag voor waterberging.

Toetsingskader: de trendmatige ontwikkeling zonder Vijfde Nota beleid

De Vijfde Nota heeft vooralsnog een globaal en indicatief karakter. Dit beperkt de mogelijkheden om het effect van de voorgestelde maatregelen te beoordelen. De Nota geeft geen gedetailleerd beeld van de gewenste ruimtelijke hoofdstructuur. Een aantal concrete keuzes zal later dit jaar in de PKB3 gemaakt worden. Pas over enkele jaren zal duidelijk zijn hoe de rode en groene contouren door gemeenten en provincies ingevuld worden. In de vorm van het concept Deltametropool, presenteert de Nota een eerste globale uitwerking van het ruimtelijk ontwerp voor het Randstedelijk gebied. De uiteindelijke ruimtelijke (hoofd)structuur zal mede het resultaat zijn van het bestuurlijk samenspel dat de Vijfde Nota de komende jaren voorstaat. Daarnaast moeten veel van de doelen uit de Nota nog zodanig worden uitgewerkt dat ze ook getoetst kunnen worden. Tegen deze achtergrond is de beoordeling van de effecten van de Vijfde Nota op milieu, natuur, landschap en water noodzakelijkerwijs indicatief van karakter.

Om grip te krijgen op de effecten van de Vijfde Nota wordt deze vergeleken met de huidige situatie en een door het Milieu- en Natuurplanbureau ontwikkelde toekomstige inrichtingsvariant, de zogenoemde trendvariant. De trendvariant laat zien waar in de periode 2000-2020 de druk van wonen en werken het grootst zal zijn, bij doorwerking van historische trends en actuele woonwensen. Bij het zoeken van locaties voor woningen en bedrijventerreinen is in de trendvariant de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) als enige beperking gesteld. Opvallend is de sterke verstedelijking in Midden-Nederland en de relatief sterke stedelijke ontwikkeling van de Noordvleugel ten opzichte van de Zuidvleugel in de Randstad (zie *figuur 2.2* op pagina 20). Dit hangt onder andere samen met de toename van arbeidsplaatsen in de zakelijke dienstensector in de Noordvleugel en Midden-Nederland versus de stagnatie van arbeidsplaatsen in de traditionele economische sectoren in de Zuidvleugel. Uiteraard heeft deze ontwikkeling ook effecten op het landschap.

Inschatting effecten Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening

Figuur 1 geeft een overzicht van de verwachte effecten van de Vijfde Nota. Ten opzichte van de huidige situatie draagt het beleid uit de Vijfde Nota bij aan extra natuur door realisatie van de EHS, een sterke vermindering van wateroverlast, een iets betere bescherming van intrekgebieden voor drinkwater en een betere werking van de woningmarkt. In combinatie met het beleid in het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP) (V&W, 2000a), neemt de bereikbaarheid van arbeidsplaatsen toe en neemt de CO₂-emissie door personenverkeer licht af. Daarnaast zijn er echter ook negatieve aspecten: de bescherming van landschapswaarden en de recreatiekwaliteit nemen af.

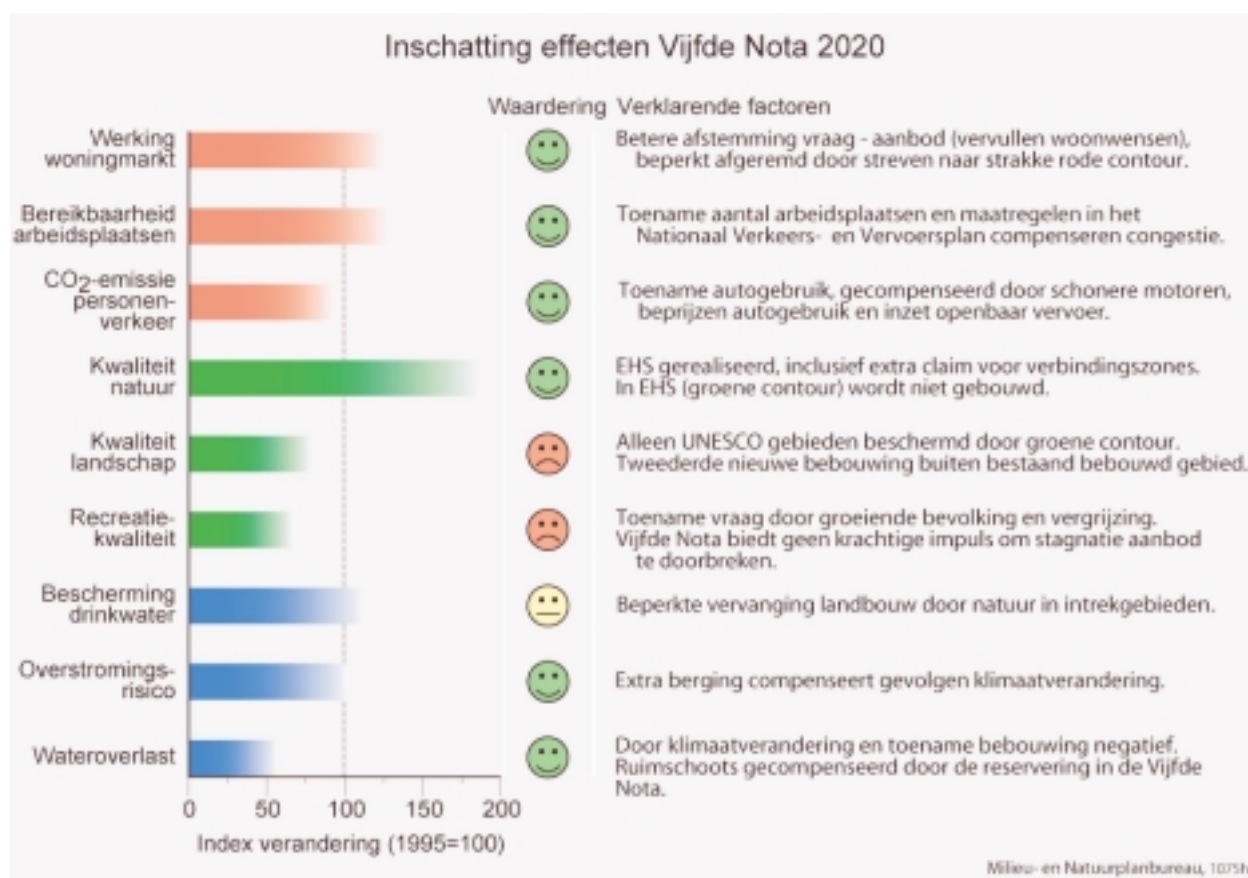
Op basis van de analyse van de beleidsconcepten in de Vijfde Nota en de vergelijking van de effecten met de huidige situatie en de trendvariant worden de hierna volgende conclusies getrokken.

De Deltametropool biedt kansen; vanuit ecologisch perspectief is planning op regionaal niveau zinvol

Ruimtelijke ordening op het niveau van stedelijke netwerken (het regionale niveau) kan voor de collectieve functies natuur, landschap en milieu meerwaarde opleveren. Voorwaarde is een duidelijke regionale ruimtelijke structuur, die het resultaat is van een gelijktijdige afweging van ‘rode’, ‘groene’ en ‘blauwe’ functies. Deze meerwaarde geldt in de Vijfde Nota met name voor de Deltametropool. De beoogde bundeling van verstedelijking op de Randstadring biedt gunstige voorwaarden voor het verbeteren van de kwaliteiten van natuur en landschap in het Groene Hart en voor de planologische inpasbaarheid van de benodigde waterberging. In de andere stedelijke netwerken is de regionale ruimtelijke structuur nog niet helder aangegeven.

Figuur 1

Inschatting effecten Vijfde Nota in 2020 ten opzichte van 1995, met de belangrijkste verklarende factoren



De inschatting is gebaseerd op een vergelijking van het beleid in de Vijfde Nota met de ontwikkelingen volgens de trendvariant (*hoofdstuk 2*). De inschatting is robuust voor zover het gaat om de orde van grootte en om de richting van de verandering (positief, neutraal of negatief).

De symbolen in de kolom ‘waardering’ geven aan of een verandering van de indicator (de trend) als positief of negatief moet worden beoordeeld. Door het ontbreken van toetsbare doelstellingen, valt niet aan te geven of het kabinet met de Vijfde Nota haar doelen realiseert. In de laatste kolom zijn de factoren benoemd die een belangrijke rol spelen bij de effecten van de Vijfde Nota.

In de effectbeoordeling is geen rekening gehouden met de (bestuurlijke) realiseerbaarheid van het voorgenomen beleid. Als de voorstellen in de Vijfde Nota niet of slechts in beperkte mate worden uitgevoerd, zullen de effecten anders uitvallen.

De meerwaarde van het op bovenstadsgewestelijk voeren van ruimtelijk beleid is voor de economisch gedreven functies wonen, werken en infrastructuur moeilijker in te schatten. Afstemming op bovenstadsgewestelijk niveau is van belang, gezien de trend van ruimtelijke schaal vergroting, maar kan niet de planning op stadsgewestelijk niveau vervangen. Het grootste deel van de ruimtelijk-economische dynamiek speelt zich af op stadsgewestelijk niveau.

Voor het stedelijk netwerk Deltametropool zal de verwachte economische winst van het in de Vijfde Nota voorgenomen infrastructuurbeleid beperkt zijn. In het algemeen wordt de invloed van aanpassing van de bestaande ruimtelijke structuur op de economische groei als beperkt ingeschat; de huidige ruimtelijke structuur blijft dominant en het transportsysteem is al relatief goed ontwikkeld.

Veel speelruimte in de begrenzing van de rode contouren

De Vijfde Nota kiest voor een strakke invulling van rode contouren om zo verspreiding van verstedelijking te beperken en de ruimtelijke diversiteit van stad en land niet verder af te laten nemen. De beperkte uitwerking van de criteria voor rode contouren geeft de gemeenten echter grote beleidsruimte bij de uiteindelijke invulling van rode contouren. Het is dus nog de vraag of de rode contouren uiteindelijk zullen worden vastgesteld in de geest van de nota. Zowel de strakke als de ruime rode contouren hebben hun eigen voor- en nadelen:

- Strakke contouren vormen een prikkel om efficiënt met de ruimte in het stedelijk gebied om te gaan. Omdat de ruimte schaars is zullen de grondprijzen in het stedelijk gebied stijgen. Vijfjaarlijkse herziening van de rode contour blijft echter voeding geven aan grondspeculatie in de aangrenzende gebieden.
- Strakke rode contouren zijn een instrument om het toenemende ruimtebeslag van verstedelijking te beteugelen en natuur en landschap te sparen.
- Met strakke contouren is het echter moeilijker te voldoen aan de wens van veel Nederlanders om 'ruim' en 'groen' te wonen.
- Bij stedelijke herstructurering binnen strakke rode contouren zijn extra inspanningen nodig om de minder draagkrachtige woonconsumenten te beschermen, een aanvaardbare milieukwaliteit te waarborgen, rekening te houden met de watersystemen en het groen in de stad te handhaven.
- Mocht de decentrale aanpak leiden tot ruimere rode contouren, dan ontbreekt juist weer een prikkel voor de herstructurering binnen bestaand stedelijk gebied en kunnen grote sociale verschillen ontstaan tussen oude wijken en nieuwbouw.

De rode contouren kunnen kortom een nuttig instrument zijn om de in de Vijfde Nota beoogde ruimtelijke diversiteit van stad en land niet verder af te laten nemen. De nadelen moeten echter in combinatie met ander instrumentarium worden opgevangen. Dit vraagt om maatwerk, al naar gelang de verschillende mogelijke uitwerkingen van de rode contour.

Recreatiekwaliteit in en om de steden neemt af

De Vijfde Nota bevestigt de huidige doelstellingen om recreatief groen in en om de steden te stimuleren, maar biedt voornamelijk geen krachtige impuls om de huidige impasse in de grondverwerving voor groengebieden te doorbreken. Door

een toenemende vraag naar groen en een stagnerend aanbod neemt de recreatiekwaliteit in en om de steden af. Planologische duidelijkheid is nodig om de druk op de grondprijzen in beoogde groengebieden te verminderen. Dit zou bereikt kunnen worden door de gebieden bestemd voor recreatief groen in en om de steden onder de groene contour te brengen.

Waardevol landschap minder beschermd

De Vijfde Nota stelt zich ten doel de ruimtelijke diversiteit en identiteit, die bestaat in de vorm van contrasten tussen zowel open en besloten landschappen als tussen drukke en stille gebieden, te behouden en te versterken. Ook streeft de Vijfde Nota er naar cultuurhistorische en archeologische waarden en grootschalige open ruimten te beschermen. Een belangrijk instrument daarvoor is het onderbrengen van (inter)nationaal waardevolle landschappen in de groene contour. Voor deze gebieden gelden dan sterke restricties ten aanzien van het bouwen van woningen, de aanleg van bedrijventerreinen en infrastructuur.

Het Milieu- en Natuurplanbureau heeft op basis van de kwaliteitscriteria uit de Vijfde Nota gepoogd de waarde van het Nederlandse landschap in kaart te brengen. In de Vijfde Nota blijkt het instrument groene contour voor de bescherming van landschapswaarden zeer beperkt te zijn ingezet. Waardevolle landschappen zijn voor 20% in de groene contour opgenomen. Van die 20% is slechts 3%, namelijk de Unesco werelderfgoedgebieden, omwille van landschapswaarden geselecteerd. De overige 17% lift mee met het bestaande beleid voor de EHS. Daarnaast ligt 80% van de waardevolle landschappen in de balansgebieden. Met een ruimtevraag van circa 140.000 ha voor woningen en bedrijventerreinen staan deze waardevolle landschappen onder druk. De analyse van de trendvariant laat zien, dat nieuwe bebouwing ruim 20% van de waardevolle landschappen zou aantasten.

De ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie in de Vijfde Nota betekent een trendbreuk met de Vierde Nota Extra (Vinex) (VROM, 1992). Het totale areaal restrictieve gebieden voor landschapsbescherming is in de Vijfde Nota ruim 90% lager dan in de Vinex. Onduidelijk is in welke mate de nationale landschappen het wegvallen van de landschapsbescherming gaan compenseren. De aangekondigde combinatie van bescherming en ontwikkeling van landschapswaarden is nog niet toetsbaar.

Natuurkwaliteit neemt toe; door versnippering blijft rendement natuurbeleid beperkt

De EHS, de EU Vogelrichtlijn- en de Habitatrictlijngebieden worden in de Vijfde Nota volledig opgenomen in de groene contour. De natuurkwaliteit kan worden verhoogd door meer oppervlakte natuur en de realisatie van grotere eenheden natuur. Met gebruik van een even groot areaal is de kans dat bepaalde diersoorten in een gebied voorkomen bij een aaneengesloten gebied aanzienlijk groter dan bij versnipperde gebieden. De in de Vijfde Nota na te streven natuurkwaliteit is daarmee afhankelijk van de schaal waarop door de provincies aan de ruimte bestemming wordt gegeven.

De globale zoekgebieden voor groene contouren in de Vijfde Nota suggereren

dat er grote stukken aaneengesloten natuur zullen ontstaan. De concrete begrenzing van de EHS op regionale en lokale schaal resulteert tot nu toe, nadat circa 85% is begrensd, echter in een meer versnipperd beeld. De effectiviteit van het EHS-beleid blijft daarmee beperkt. De Vijfde Nota geeft voornamelijk niet aan hoe deze versnippering kan worden tegengegaan met het groene contourenbeleid. De tusseliggende, niet in de EHS opgenomen gebieden, zouden wel alsnog als natuurontwikkelingsgebied of als beheerslandbouw onder de groene contour gebracht kunnen worden.

Provincies verdienen steun in de rug bij de bescherming van natuur en landschap

De Vijfde Nota stelt een beleid voor waarbij de provincies een belangrijke rol spelen bij de bescherming van natuur en landschap. De ruimtelijke schaal waarop door de provincies invulling gegeven zal worden aan de restrictieve groene contour is namelijk sterk bepalend voor de uiteindelijk resulterende kwaliteit. Voor extra landschapsbescherming zijn provincies aangewezen op provinciale landschappen, die in de balansgebieden liggen en kwetsbaar kunnen zijn bij de in de toekomst door gemeenten vast te stellen rode contour, en de vijfjaarlijkse herijking daarvan. Zonder duidelijke criteria voor de begrenzing van de groene contour (zoals zeldzaamheid, internationale betekenis en kwetsbaarheid) en de aanwijzing en wettelijke bescherming van provinciale landschappen, zal het moeilijk zijn om tegendruk te bieden aan de economisch gedreven functies.

ZIE HOOFDSTUK

6

Water als ordenend principe in de ruimtelijk ordening

In de Vijfde Nota wordt ruimtelijk beleid ingezet voor bescherming tegen overstromingen en tegen wateroverlast. Met de beoogde reservering van ruimte voor water (490.000 ha) is beter in te spelen op de verwachte zeespiegelstijging en verhoogde piekafvoeren in de rivieren en regionale watersystemen.

Het instellen van noodoverloopgebieden in het rivierengebied wordt in de Vijfde Nota nog niet concreet uitgewerkt. Door tijdige aanwijzing van gebieden voor noodoverloop kan worden voorkomen dat de bebouwing in deze gebieden verder toeneemt. Op basis van waterhuishoudkundige overwegingen is het nu al mogelijk voorkeurszoekgebieden aan te wijzen. Bij de uitwerking van de rode en groene contouren en stedelijke netwerken zal met de planologische inpasbaarheid van het waterbeleid rekening kunnen worden gehouden.

Funcatiecombinatiemogelijkheden met water belangrijk maar overschat

Om de ruimtevrage voor water te honoreren gaat de Vijfde Nota er van uit, dat deze geheel te combineren is met andere functies. In de praktijk zijn er inderdaad veel mogelijkheden, maar er is niet altijd sprake van een win-win situatie. De voor veengebieden voorgestelde combinatie van waterconservering, het tegengaan van bodemdaling en een economisch rendabele landbouw is niet mogelijk. De combinatie van waterberging met natuur in het buitendijkse rivierengebied stelt beperkingen aan de natuurkwaliteit. Combinaties van waterberging en waterconservering met behoud en ontwikkeling van kenmerkende en internationaal belangrijke waterlandschappen blijven in de Vijfde Nota daarentegen onbenut.

Ruimtelijke optimalisatie: geef voorrang aan functies waarvan de kwaliteit direct samenhangt met de omvang en locatie van de ruimte

Om de ruimtelijke kwaliteit te optimaliseren, moet een gelijktijdige afweging gemaakt kunnen worden van de voor- en nadelen van de ruimtelijke inrichting voor de verschillende functies. De afweging van deze vaak conflicterende belangen raakt de kern van het ruimtelijke ordeningsbeleid. De traditionele vraag is: hoe belangrijk zijn de natuur- en landschapswaarden van (inter)nationale betekenis en in welke mate kunnen deze worden behouden? De vraag kan echter ook anders worden gesteld: hoe groot is de economische schade van bescherming van natuur- en landschapswaarden en zijn er geen alternatieven te vinden voor de economisch gedreven functies? De achterliggende keuzen bij de gemaakte afweging zijn in de Vijfde Nota niet altijd duidelijk of zijn onderdeel van besluitvorming in PKB3. Daarom is een nadere analyse van dit optimalisatievraagstuk aan te bevelen.

De schaal waarop deze optimalisatie plaatsvindt, is een belangrijk element. Op lokaal niveau zal restrictief beleid vrijwel altijd leiden tot bezwaren, omdat dat beleid ter plaatse de handelingsruimte beperkt. 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.

Voor functies als natuur en landschap is ruimte noodzakelijk en de kwaliteit vaak plaatsgebonden. Voor de functies werken en infrastructuur is dit niet zonder meer het geval; economische bedrijvigheid is niet altijd plaatsgebonden en het verband tussen economische groei en ruimtelijke structuur is relatief gering (CPB/SCP, 2000). Bij de toekenning van ruimte zou dan ook voorrang moeten worden gegeven aan functies die kwalitatieve eisen stellen aan de locatie. De ruimtevraag van de overige functies moet dan onder voorwaarden inpasbaar zijn of geplaatst worden in de resterende gebieden. Een belangrijk punt in deze afweging is de (on)omkeerbaarheid van de beleidskeuze: zijn de in het geding zijnde waarden vervangbaar? Omzetting van waardevolle historische landschappen naar stedelijk gebied is onomkeerbaar. Behoedzaam ruimtelijk beleid kan betekenen dat in ieder geval die landelijke gebieden die ook op langere termijn en bij hoge economische groei behouden moeten blijven via nationaal beleid worden beschermd. Naast de natuurgebieden zouden ook de landschappen van (inter)nationale betekenis beschermd kunnen worden door ze binnen een groene contour op te nemen. Als aan economische functies terughoudend grond wordt toegekend blijft bovendien een prikkel bestaan om te zoeken naar efficiënt en meervoudig ruimtegebruik.

De Vijfde Nota legt de afweging tussen rood en groen neer bij de provincies (groene contouren) en gemeenten (rode contouren). De vraag is of de Vijfde Nota op dit punt niet voorbij gaat aan de essentie van ruimtelijke ordening op nationaal niveau, gezien de noodzakelijke bescherming van collectieve waarden en de ruimtelijke schaal van natuur en landschap. *“Who is afraid of red, green and blue?”*

1

DE VIJFDE NOTA

STRIJD OM DE RUIMTE EN STREVEN NAAR KWALITEIT

De Vijfde Nota is optimistisch over de realisatie van de ruimtevraag. Alle claims worden gehonoreerd. Door ruimtegebruik te combineren en te intensiveren en door transformatie van het stedelijk en landelijk gebied, denkt de Vijfde Nota aan de ruimtevraag tegemoet te komen. Ook met de uitvoering van deze zogenaamde interventiestrategieën, resteert er echter een vraag van maximaal 200.000 ha in het hoge ruimtedrukscenario dat de Vijfde Nota hanteert.

Door alle claims te honoreren wordt in de Vijfde Nota ten onrechte verondersteld, dat geen keuzes gemaakt hoeven te worden bij de uitwerking van de beleidsconcepten *contouren, stedelijke netwerken en ruimte voor water*.

Vraag en aanbod van ruimte niet in balans

De samenleving ziet zichzelf geplaatst voor twee grote opgaven. Door de groei van de economie en de bevolking neemt de *vraag naar ruimte* voor bebouwing en infrastructuur sterk toe. Bovendien stelt de samenleving steeds hogere *eisen aan de kwaliteit van de ruimte*. De doelstellingen van het ruimtelijke beleid vragen om een uitgekende inrichting van Nederland; voorbeelden van die doelstellingen zijn de bescherming van natuur- en landschapswaarden, het voorkomen van overstromingen en wateroverlast, het terugdringen van geluidhinder en het vergroten van de leefbaarheid en bereikbaarheid van stad en land.

De Vijfde Nota gaat uit van een scenario voor hoge ruimtedruk (HRD). In dit scenario is in de periode tot 2030 de vraag naar ruimte voor wonen, werken en infrastructuur circa 230.000 ha. Wensen op het gebied van veiligheid, kwaliteit van de natuur, landschap en recreatie vragen nog eens circa 970.000 ha (*tabel 1.1*). Daar staat overigens tegenover, dat er volgens de Vijfde Nota tussen de 170.000 en 475.000 ha landbouwgrond minder nodig zou zijn. Als er slechts 170.000 ha landbouwgrond vrijkomt en alle claims worden geëffectueerd, zou er een tekort

Tabel 1.1
Ruimte­vraag Vijfde Nota
ruimtelijke ordening

x 1000 ha	Huidig oppervlak (CBS, 1996)	Claim Vijfde Nota HRD-scenario	Waarvan functie- combinaties ¹⁾	Netto ruimte­vraag 2030
Wonen	224	85	20	65
Werken	96	54+30	15	69
Infrastructuur	134	60	33	27
Recreatie	83	144	117	27
Natuur	461	333	130	203
Water	765	490	490	0
Landbouw	2.350	-170	-	-170
Totaal	4.113			221

¹⁾ inclusief intensiveren in bestaand stedelijk gebied.

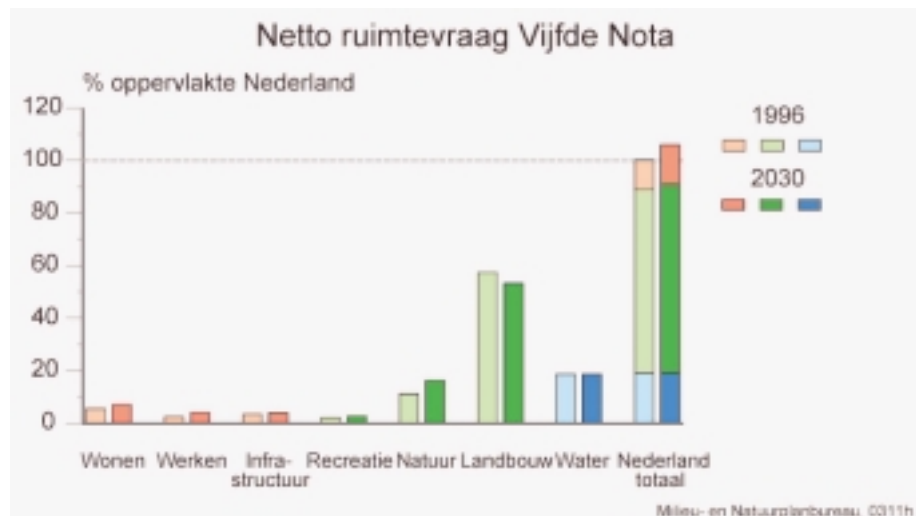
De tabel geeft een overzicht van de ruimteclaims in de Vijfde Nota in het HRD-scenario. De bruto claims (3e kolom) zijn ingeperkt door de ruimtewinst van expliciet in de Vijfde Nota benoemde functiecombinaties en intensiveringsopgaven (kolom 4) af te trekken. Dit resulteert in de netto claim (kolom 5). Onder de claims voor werken is ook 30.000 ha voor delfstoffenwinning en zonne-energie meegenomen. Het indirecte ruimtebeslag van functies, bijvoorbeeld de vrijwaringszone rond Schiphol, is niet in de ruimte­vraag opgenomen. Als referentie voor de ruimte­vraag gaat de Vijfde Nota voor de 'huidige situatie' uit van de CBS Bodemstatistiek 1996. Naast de zeven onderscheiden categorieën hanteert het CBS een restcategorie 'overige gronden' (39.000 ha in 1996), waardoor het totaal voor Nederland (voor alle gemeentelijk ingedeelde gronden en wateren) op 4.152.618 ha komt.

zijn van 1.130.000 ha. Het kabinet voorziet in deze opgave door ruimtegebruik te intensiveren en te combineren, en door transformatie van stedelijk en landelijk gebied. Op basis van de uitwerking in de Vijfde Nota van deze zogenaamde interventiestrategieën, wordt de ruimtevraag teruggebracht tot ruim 200.000 ha. Met het beleid van de Vijfde Nota resteert er in het HRD-scenario dus nog een ruimtevraag ter grootte van de provincie Limburg. Uitgaande van het beschikbaar komen van 475.000 ha landbouwgrond, zien de cijfers er anders uit: dan zou er sprake zijn van een overschot op de ruimtebalans van circa 100.000 ha. Een drietal mogelijke knelpunten in de uitvoering van de Vijfde Nota, die nu al zijn te voorzien, kunnen de ruimtebalans verstoren:

1. Om de ruimtebalans in evenwicht te brengen leunt de Vijfde Nota, behalve op de interventiestrategieën, erg sterk op het vrijkomen van landbouwgrond. De Vijfde Nota gaat er stilzwijgend van uit dat deze grond vrijkomt en ook op de gewenste locatie. Dat is echter niet noodzakelijk het geval, omdat de landbouw deze grond kan gebruiken voor extensivering.
2. Bij de vaststelling van ruimtewinst door interventiestrategieën is in de Vijfde Nota geen inschatting gemaakt van de haalbaarheid. In hoofdstuk 6 van dit rapport worden kanttekeningen geplaatst bij de kansen van functiecombinaties met water. Bij sommige combinaties zal er namelijk sprake zijn van functiederving. Dit kan gevolgen hebben voor de beoogde ruimtewinst. Er ligt dus een beleidsopgave die nog niet is uitgewerkt.
3. Het is de inzet van de Vijfde Nota om strakke 'rode contouren' - de begrenzing van het stedelijk gebied - te bereiken (*hoofdstuk 4*). Als zo'n strakke begrenzing niet wordt gerealiseerd, neemt de ruimtevraag van wonen en werken uiteraard sterk toe.

Figuur 1.1 geeft inzicht in de omvang van de netto vraag per functie in relatie tot het huidige grondgebruik. De ruimtevraag wordt in de Vijfde Nota teruggebracht tot ruim 200.000 ha. Wat opvalt is dat de verhoudingen in het grondgebruik niet spectaculair veranderen: 'rood', 'groen' en 'blauw' blijven ongeveer gelijk. In aantal hectares gaat het echter om forse veranderingen: 1% is circa 40.000 ha. De figuur verhult overigens de strijd om de ruimte die zich op gebiedsniveau afspeelt, vooral op plaatsen die gewild zijn voor verschillende functies. Een voorbeeld zijn de stadsranden.

Figuur 1.1
Ruimtevraag Nederland per
ruimtegebruiksfunctie in 2030



De kwaliteitsdoelen uit de Vijfde Nota

Naast de hierboven genoemde kwantitatieve opgave voor het ruimtelijk beleid formuleert de Vijfde Nota ook een groot aantal *kwalitatieve* doelen. Het kabinet formuleert een omvangrijk palet van kwalitatieve hoofddoelen, strategische doelen en middelen (*tabel 1.2*), geïnspireerd op zeven kwaliteitscriteria. Doordat operationele toetsbare doelstellingen ontbreken, is het echter erg lastig om de Vijfde Nota in relatie tot de hoofddoelen te toetsen.

Tabel 1.2

Overzicht doelen en middelen

Vijfde Nota

Hoofddoelen Vijfde Nota	Strategische doelen en middelen Vijfde Nota
1. Ruimtelijke diversiteit	
<ul style="list-style-type: none"> - Beschermen hoge landschappelijke waarden: diversiteit, identiteit, contrast open - gesloten, cultuurhistorie, archeologische waarde 	<ul style="list-style-type: none"> - Groene contour: 'nee - tenzij' -aanpak - Nationale/provinciale landschappen (Groene Hart, Hoeksche Waard, Noord-Hollands Midden) - Ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie - Rode contour
2. Economische en maatschappelijke functionaliteit	
<ul style="list-style-type: none"> - Concurrerend sociaal, economisch, cultureel vestigingsklimaat; versterken van positie van Nederland als internationaal handels- en industrieland - Bereikbaarheid economische kerngebieden en bedrijventerreinen; verkorten reistijden tussen centra binnen stedelijke netwerken 	<ul style="list-style-type: none"> - Stedelijke netwerken (zes nationale en acht regionale netwerken benoemd) - Centrumvorming rondom knooppunten van openbaar vervoer en openbaar vervoer en weg - Introductie concept Deltametropool - Ruimte bieden voor verstedelijking aan binnenflank Randstadring, in de bollenstreek en in Hoeksche Waard ten oosten van tracé hoge snelheidslijn
3. Culturele diversiteit	
<ul style="list-style-type: none"> - Beschermen cultuurhistorische waarden 	<ul style="list-style-type: none"> - Zie 1.
4. Sociale rechtvaardigheid	
<ul style="list-style-type: none"> - Waarborgen toegang lagere inkomensgroepen tot diverse functies - Goede bereikbaarheid woon-/werkmilieus, zorg- en recreatieve voorzieningen - Vergroten recreatieve waarde buitengebied rondom steden 	<ul style="list-style-type: none"> - Uitbreidingen bij voorkeur nabij goede vervoersverbindingen - Oppervlakte groenvoorzieningen, parken blijft minimaal gelijk
5. Duurzaamheid	
<ul style="list-style-type: none"> - Veiligheid en milieu (grenzen aan risico's, geluid, luchtverontreiniging, respecteren vigerende doelen) - Beschermen ecologische waardevolle systemen; versterken ruimtelijke samenhang en ecologische kwaliteit EHS; voorkomen verdroging - Voorkomen wateroverlast, overstromingen - Verbeteren kwaliteit oppervlaktewater - Beschermen strategische zoetwatervoorraden 	<ul style="list-style-type: none"> - Vrijwaringszones - Extensiever grondgebruik bollenteelt - Stiltegebieden - Groene contouren (EHS, Vogel- en Habitatrichtlijngebieden, Unesco-gebieden) - Realiseren robuuste ecologische verbindingzones - Voor intensieve veehouderij geldt 'nee, tenzij' ook voor zone 500m rondom verzuringsgevoelige EHS - Ontwikkeling natte as - Bescherming van internationaal unieke (natuur)gebieden (Waddenzee, Eems-Dollardgebied, Zeeuws-Zuid-Hollandse delta; in hoofdstuk 5 worden ook de duinen, veenweidegebieden en het rivierengebied genoemd) - Beter vasthouden, bergen en afvoeren water (in die volgorde van prioriteit) - Watertoets op ruimtelijke plannen - Aangepast peilbeheer in gebieden met een dik veenpakket - In zeekeleigebieden combinatie van tijdelijke en permanente berging en vergroten boezemstelsels - In hoog Nederland langer vasthouden en schoonhouden water - Creëren extra ruimte in het rivierengebied - In waterwingebieden alleen schone vormen van grondgebruik toestaan
6. Aantrekkelijkheid	
<ul style="list-style-type: none"> - Goede architectonische en stedenbouwkundige kwaliteit 	<ul style="list-style-type: none"> -
7. Menselijk maat	
<ul style="list-style-type: none"> - 	<ul style="list-style-type: none"> -

Beleidsconcepten in de Vijfde Nota

Na de kwantitatieve opgave, de toepassing van interventiestrategieën en de kwaliteitscriteria introduceert de Vijfde Nota een drietal ruimtelijke beleidsconcepten:

- ruimtelijke verscheidenheid van stad en land (rode en groene contouren);
- stedelijke netwerken;
- water als ordenend principe.

Met deze drie concepten beoogt de Vijfde Nota richting te geven aan de ruimtelijke hoofdstructuur.

Rode en groene contouren en balansgebieden

Om het buitengebied te vrijwaren van extra bebouwing en de ruimtelijke verscheidenheid van stad en land te accentueren, introduceert de Vijfde Nota de zogenoemde 'rode en groene contouren' (PKB, c.1, c.8, Vijfde Nota *paragraaf 5.4*). De rode contour is de begrenzing van het nu bebouwde gebied, aangevuld met de tot 2015 benodigde uitbreidingen (PKB, c.1). De actieve, primair economisch gedreven functies wonen en werken moeten zich volgens de Vijfde Nota ontwikkelen binnen deze door gemeenten aan te geven rode contouren. De restrictieve functies natuur en open ruimte/landschap worden planologisch beschermd binnen de door de provincies aan te geven groene contouren.

Tussen de groene en rode contouren liggen de balansgebieden. De landbouw is de belangrijkste speler in het balansgebied. In de balansgebieden bevinden zich een groot aantal gebieden met landschappelijke waarden. De balansgebieden vormen tevens de zoekruimte voor toekomstige uitbreiding van de rode contouren (Vijfde Nota, *paragraaf 5.4.3*). De rode en groene contouren en het balansgebied zijn te vergelijken met communicerende vaten. Het balansgebied wordt kleiner als de rode en groene contouren groter worden. Bij de huidige invulling van de Vijfde Nota is de omvang van rode en groene contouren en het balansgebied in 2020 als volgt (in procenten van het landoppervlak):

Rode contouren:	18%
Balansgebied:	62%
Groene contouren:	20%

Onder de rode contouren vallen de ruimtegebruikscategorieën wonen, werken, recreatie en overige gronden uit tabel 1.1. De infrastructuur, hoofd- en provinciale wegennet, ligt hoofdzakelijk in het balansgebied.

Opvallend is dat de Vijfde Nota zich vooral concentreert op de kwaliteiten binnen de rode en groene contouren. Voor behoud en ontwikkeling van de kwaliteiten van het balansgebied biedt de Vijfde Nota een beperkt aantal, globaal uitgewerkte instrumenten. De belangrijkste zijn de Nationale en provinciale Landschappen en de ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie. Door deze beperkte uitwerking van het beleid voor het balansgebied ontstaat een rijksbeleidsvacuüm voor het balansgebied. Omdat de traditionele tegendruk van de landbouw tegen verstedelijking in deze gebieden de komende jaren naar verwachting sterk zal afnemen, is een visie van het Rijk op de inrichting en ontwikkeling van balansgebieden gewenst.

Stedelijke netwerken

Om de ruimtelijke inrichting op een bovenstadsgewestelijk niveau vorm te geven, introduceert de Vijfde Nota het ruimtelijk concept stedelijke netwerken. Met stedelijke netwerken wordt bedoeld: 'sterk verstedelijkte zones die de vorm aannemen van een aantal goed met elkaar verbonden compacte grotere en kleinere steden, gescheiden door buitengebied' (PKB, d.1). De Vijfde Nota benoemt zes nationale en acht regionale stedelijke netwerken.

Water als ordenend principe

Verder wordt water als ordenend principe voor het ruimtelijk beleid geïntroduceerd. Dit betekent dat bij de ruimtelijke inrichting meer rekening gehouden wordt met eisen die de waterhuishouding stelt. Het is niet voldoende om alleen de dijken verhogen, dit zal op termijn zelfs tot hogere risico's leiden. Er moet rekening gehouden worden met een extra ruimtebeslag voor waterberging.

Op de inhoud van de drie hierboven beschreven beleidsconcepten, hun praktische consequenties en effecten wordt in de rest van dit rapport nader ingegaan.

Op basis van de Planologische Kernbeslissing deel 1 (PKB1) is nog geen uitgebreide toetsing mogelijk van het beleid dat de Vijfde Nota voorstaat. Daarvoor moet het beleid eerst nader worden uitgewerkt. In dit rapport is echter wel een belangrijke eerste stap gezet in de richting van zo'n toetsing. Het Milieu- en Natuurplanbureau heeft een trendvariant voor de ruimtelijke ontwikkeling opgesteld; daarop is vervolgens een kwantitatieve effectbeoordeling uitgevoerd. De trendvariant is, samen met de informatie die bekend is over de huidige situatie en het bestaand ruimtelijk beleid, gebruikt als toetsingskader voor de Vijfde Nota. De conclusies van de indicatieve effecttoets kunnen worden beschouwd als inhoudelijke aandachtspunten voor de PKB3.

De toets van ruimtelijke plannen op basis van een integrale landsdekkende analyse, levert bruikbare leer- en aandachtspunten op. De methode wordt beter toepasbaar als het beleid operationele en toetsbare doelen formuleert en maatregelen en instrumenten van het ruimtelijk beleid concreter zijn uitgewerkt.

Toetsbaarheid van de Vijfde Nota

Centraal in dit rapport staat de toets van de Vijfde Nota op inhoudelijke effecten. De evaluatie van de Vijfde Nota wordt echter bemoeilijkt doordat het plan voornamelijk weinig ruimtelijk specifiek is ingevuld:

- het is een strategische nota met een globaal karakter;
- een aantal concrete keuzen zal later dit jaar in PKB3 gemaakt worden, bijvoorbeeld met betrekking tot de begrenzing van nationale landschappen;
- pas over enkele jaren zal duidelijk zijn hoe de rode en groene contouren door gemeenten en provincies ingevuld worden.

Daarnaast zijn veel van de doelen nog niet toetsbaar uitgewerkt. Tegen deze achtergrond is deze eerste beoordeling van de effecten van de Vijfde Nota op milieu, natuur, landschap en water noodzakelijkerwijs *indicatief* van karakter.

Werkwijze

Om een eerste indicatie te verkrijgen van de effecten van de Vijfde Nota is de volgende werkwijze gevolgd:

- 1 De beleidsdoelen in de Vijfde Nota zijn vertaald naar toetsbare indicatoren.
- 2 Nagegaan is waar in ruimtelijke zin de grootste spanningen zullen ontstaan tussen de behoefte aan wonen, werken, infrastructuur en de (bestaande) kwaliteiten van milieu, natuur en open ruimte/landschap.
 - a. Voor *wonen en werken* is hiertoe is een referentiebeeld opgesteld: de zogenoemde 'trendvariant' voor de ruimtelijke ontwikkeling. Deze variant geeft het toekomstig (2020), ruimtelijk beeld van wonen en werken, uitgaande van de regionaal gespecificeerde ruimteteoefen uit het hoge ruimtedrukscenario (HRD-scenario). Enige restrictie is dat er niet in de EHS-natuur mag worden gebouwd.
 - b. Voor *landschap en open ruimte* is zo objectief mogelijk in kaart gebracht wat de 'waarden' zijn van de verschillende gebieden. Deze waardering is gebaseerd op in de Vijfde Nota genoemde criteria als ruimtelijke schaal en historische kenmerkendheid.
- 3 Vervolgens is voor de trendvariant een kwantitatieve effectbeoordeling uitgevoerd. Het ruimtelijk beeld voor wonen en werken uit stap 2a is geconfronteerd met het ruimtelijk beeld van natuur en landschap. De gevolgen van deze confrontatie zijn vastgesteld, voor de indicatoren die bij stap 1 zijn onderscheiden.

4 Uiteindelijk is beoordeeld (zie de volgende hoofdstukken van dit rapport) of spanningen die in de trendvariant zichtbaar zijn, worden weggenomen of verminderd door de keuzen die de Vijfde Nota maakt en het instrumentarium dat de Nota aanreikt (bijvoorbeeld het contourenbeleid). Ook wordt ingegaan op de gevolgen van de keuzen die gemaakt kunnen worden bij de verdere uitwerking van het beleid in PKB3 van de Vijfde Nota en bij de invulling van rode en groene contouren door gemeenten en provincies.

Van beleidsdoelen naar toetsbare indicatoren

Omdat de kwaliteitsdoelen in de Vijfde Nota maar in beperkte mate zijn uitgewerkt en gekwantificeerd, is het moeilijk om de vertaalslag van doelen naar indicatoren eenduidig te maken. Bij de keuze van de effectindicatoren voor de toets is geprobeerd zoveel mogelijk aan te sluiten bij de doelen van de Nota (tabel 2.1). Bij sommige doelen ontbreken de indicatoren overigens, omdat de formulering te veel interpretatie toelaat of omdat geen gegevens voorhanden zijn.

Een trendvariant als referentie voor de Vijfde Nota

Als toetsingskader is gezocht naar een geschikte referentie om de Vijfde Nota mee te vergelijken. In de analyse is niet alleen gebruik gemaakt van de referenties 'huidige situatie' en 'het bestaand ruimtelijk beleid (Vinex)'. Ook zijn de verwachte effecten van een trendmatige ontwikkeling van de ruimtelijke inrichting van Nederland tot 2020 vastgesteld: de *trendvariant*. Deze variant laat

Tabel 2.1
Relatie van gebruikte
indicatoren met de beleidsdoelen

Doelen Vijfde Nota	Indicatoren effectentoets
1. Ruimtelijke diversiteit	
- Beschermen hoge landschappelijke waarden: diversiteit, identiteit, contrast open - gesloten, cultuurhistorie, archeologische waarde	- Kwaliteit landschappen: <ul style="list-style-type: none"> · aanduiding gebieden met hoge landschappelijke waarde (historisch stad- of dorpsgezicht, openheid, cultuurhistorie, archeologische waarde en reliëf) · confrontatie van gebieden met hoge landschappelijke waarde met verstedelijkingsdruk
2. Economische en maatschappelijke functionaliteit	
- Concurrerend sociaal, economisch, cultureel vestigingsklimaat	- Bereikbaarheid arbeidsplaatsen, voor wegverkeer en openbaar vervoer
3. Culturele diversiteit	
	- Voor zover landschap: zie 1
4. Sociale rechtvaardigheid	
- Waarborgen toegang lagere inkomensgroepen tot diverse functies - Goede bereikbaarheid woon- en werkmilieus, zorg- en recreatieve voorzieningen	- Woonwensen/werking woningmarkt: <ul style="list-style-type: none"> · confrontatie vraag en aanbod woonwensen per type woonmilieu - Kwaliteit recreatie: <ul style="list-style-type: none"> · confrontatie van de vraag naar recreatie en het aanbod
5. Duurzaamheid	
- Veiligheid en milieu (grenzen aan risico's, geluid, luchtverontreiniging) - Beschermen ecologische waardevolle systemen; versterken ruimtelijke samenhang en ecologische kwaliteit Ecologische Hoofdstructuur (EHS); voorkomen verdroging - Voorkomen wateroverlast, overstromingen	- CO ₂ -emissie personenautoverkeer - Geluidbelasting door verkeer - Geschiktheid leefgebied fauna: <ul style="list-style-type: none"> · relatie omvang en samenhang natuurgebieden met kans op voorkomen fauna - Overstromingsrisico's (waarborgen veiligheid) - Wateroverlast <ul style="list-style-type: none"> · gebieden in Nederland met tekort aan bergingscapaciteit
- Beschermen strategische zoetwatervoorraden	- Druk op intrekgebieden
6. Aantrekkelijkheid	
	- Geen indicator
7. Menselijk maat	
	- Geen indicator

zien waar in de periode 1995-2020 de druk van wonen en werken het grootst zal zijn, op basis van historische trends en woonwensen (ABF, 2000; RIVM/Alterra 2001) (*figuur 2.2 op pagina 20*).

De scenario-uitgangspunten voor economische groei (3,25% per jaar) en bevolkingsomvang (18,5 mln. inwoners in 2030) zijn voor de trendvariant gelijk aan het in de Vijfde Nota gebruikte HRD-scenario.

De trendmatige ontwikkeling is als volgt gedefinieerd:

- voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid (per sector en per regio) is gebruik gemaakt van de trend 1990-1995, zoals deze ook in de Vijfde Nota (*paragraaf 3.3.2*) is beschreven;
- voor de ontwikkeling van wonen wordt uitgegaan van actuele woonwensen, zoals beschreven in de Vijfde nota en in de Nota Wonen (VROM, 2000a). Deze woonwensen zijn tot 2020 alleen geijkt op de groei van de bevolking en de verandering van de bevolkingssamenstelling;
- er wordt rekening gehouden met de uitvoering van bestaand beleid, mits dit 'hard' is. Dit is beleid waarvan de doelen vastgesteld en toetsbaar zijn, het instrumentarium voor de uitvoering aanwezig is en de financiering is geregeld;
- de huidige ruimtelijke inrichting is vertrekpunt voor de toekomstige ontwikkeling; er wordt niet toegewerkt naar een vooraf gedefinieerd ontwerp.

De ruimtelijke verdeling van de bevolking over regio's (provincies) en daarmee de regionale vraag naar woningen, wordt in de trendvariant bepaald door de huidige verdeling en door de trendmatige ontwikkeling van de werkgelegenheid. Zo zorgt bijvoorbeeld de relatief sterke werkgelegenheidsgroei in Utrecht daar voor een eveneens relatief sterke bevolkingsgroei. Op het lokale niveau bepalen de actuele woonwensen van mensen waar gebouwd gaat worden.

Bij de analyse van woonmilieuvorkeuren sluit de trendvariant aan bij de typologie die in de Vijfde Nota wordt gebruikt (Vijfde Nota, *paragraaf 5.4.2*). De vaststelling van woonmilieuvorkeuren van huishoudens in 2020 is in de trendvariant gebaseerd op de huidige woonwensen van vergelijkbare typen huishoudens. De nieuwe woningen worden geplaatst in gebieden die aansluiten bij die woonmilieuvorkeuren. Zowel de aantrekkingskracht van het stedelijke milieu, als dat van groene woonmilieus is daarbij groot. Verder speelt ook de beschikbaarheid van locaties een rol. Het effect is een concentratie van bebouwing in stedelijke centra en spreiding van woningen in aantrekkelijke delen van het landelijk gebied nabij de grote stedelijke gebieden.

Tot op heden worden woonlocaties aangewezen door beleid. Hierdoor is het aantal beschikbare locaties voor met name groenstedelijke woonmilieus op dit moment minder groot dan in de trendvariant. De realisatiekans van deze woonwensen is in de trendvariant ook groter, ten opzichte van de scenario's die gebruikt zijn ter onderbouwing van de Vijfde Nota en de Nota Wonen (VROM, 2000a). Wat dit betreft wordt de trend dus gedefinieerd door de actuele woonwensen (en is het een woonwensenvariant) en niet door het doortrekken van het beleid van de afgelopen jaren.

Restrictief beleid is zeer terughoudend toegepast, gezien de ervaringen met gebrekkige doorwerking en handhaving van dit beleid (zie onder andere Tweede

Kamer, 2000). Behalve de eerder genoemde beperking dat er niet in de EHS mag worden gebouwd, zijn er in de trendvariant geen beperkingen gesteld aan de keuze van locaties voor wonen en werken.

Tabel 2.2
Karakteristieken van de
trendvariant vergeleken met
de Vijfde Nota

Ter vergelijking van de beleidsuitgangspunten in de trendvariant en het beleid in de Vijfde nota zijn de belangrijkste karakteristieken in tabel 2.2 naast elkaar gezet. De trendvariant blijkt op veel punten op hoofdlijnen overeen te komen met de Vijfde Nota.

	Trendvariant	Vijfde Nota
Wonen	Woonwensen zijn sturend voor de ontwikkeling van de woningvoorraad. Op het regionale niveau is de beschikbaarheid van werk een bepalende factor. De toewijzing van de woningen gebeurt op basis van wensen naar type woning en type woonmilieu per type huishouden, en op basis van stedelijk attractiviteit en omgevingsattractiviteit. Er mag niet gebouwd worden binnen de EHS. Bestaand beleid: Vinex wijken die al in gemeentelijke plannen zijn uitgewerkt.	Huidige verdeling tussen landsdelen is uitgangspunt. Op lokaal niveau is uitbreiding van bebouwing mogelijk binnen door gemeenten vast te stellen strakke rode contouren. Daarbinnen wordt waar mogelijk conform woonwensen gebouwd. Balansgebied is zoekgebied voor uitbreiding van de rode contour. Er mag in beginsel niet in de EHS (groene contour) worden gebouwd.
Werken	Op het nationale en regionale schaalniveau ontwikkelt werken zich volgens de trend 1990-1995. Op het lokale ruimtelijke schaalniveau zijn arbeidsplaatsen toegewezen op basis van vestigingsvoorkeuren, attractiviteit en beschikbaar areaal. Er mag niet gebouwd worden binnen de EHS.	Huidige verdeling tussen landsdelen is uitgangspunt. Op lokaal niveau is uitbreiding van bebouwing mogelijk binnen door gemeenten vast te stellen rode contouren. Balansgebied is zoekgebied voor uitbreiding van de rode contour. Er mag in beginsel niet in de EHS (groene contour) worden gebouwd.
Infrastructuur	Realisatie volgens het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) 1999 (V&W, 1998). Verder is de variant beleidsarm, zonder het beleid van het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP) (V&W, 2000a) ingevuld.	NVVP-beleid. De Vijfde Nota verkent extra opties voor het versterken van het vervoernetwerk in de Deltametropool en voor de Zuiderzeespoorlijn.
Natuur en recreatie	Er is uitgegaan van de per 1 januari 1999 begrensde EHS (80% van de EHS). De per 1 januari 1999 nog niet begrensde EHS (20%) is toegewezen op basis van recreatiewensen en de mogelijkheid grond te verwerven. De robuuste verbindingzones zijn niet meegenomen.	EHS valt onder de groene contour. Robuuste verbindingzones (LNV, 2000) worden hieraan toegevoegd.
Landschap	Landschapsbescherming door restrictief beleid van rijk, provincies en gemeenten wordt niet als restrictie voor wonen en werken meegenomen. Dit restrictieve beleid voldoet niet aan de gestelde criteria voor 'hard' beleid'.	Landschap valt vrijwel niet onder groene contour (restrictief beleid). De nadruk ligt op ontwikkelingsgericht beleid in nationale landschappen en met landschapsvisies. Dit beleid voldoet voornamelijk niet aan de gestelde criteria voor 'hard' beleid'.
Water	Beleidsarm ingevuld, zonder de ruimte voor water benadering. De toename van overstromingsrisico's wordt met maatregelen gecompenseerd. Het handhaven van de veiligheidsnorm is 'hard' bestaand beleid. Door klimaatsverandering neemt de neerslagintensiteit en piekafvoer met 10% toe ten opzichte van 1995.	'Ruimte voor water'-benadering geïntroduceerd. Water als ordenend principe voor ruimtelijke inrichting.
Landbouw	De landbouw is sluitpost op de ruimtebalans. Redenen hiervoor zijn de relatief grote oppervlakte landbouwgrond, een verslechterende concurrentiepositie op de wereldmarkt en een koopkrachtige vraag vanuit andere functies.	De landbouw is sluitpost op de ruimtebalans.

Korte schets methodiek trendvariant

De methodiek om de effecten van de trendvariant vast te stellen, bestaat uit vier stappen (figuur 2.1):

1. Vraag naar en aanbod van ruimte in 2010, 2020 en 2030 worden vastgesteld met behulp van economische en demografische scenario's, 'harde' beleidsmaatregelen uit vigerende beleidsnota's en de uitgangspunten voor de trendvariant.
2. Vervolgens wordt per functie de ruimtelijke verdeling in 2010, 2020 en 2030 in Nederland vastgesteld met behulp van een modelmatige doorrekening van de aannames en uitgangspunten per regio en per postcodegebied.
3. Daarna worden de kaarten voor de afzonderlijke functies geïntegreerd tot één kaart voor heel Nederland.
4. Tot slot wordt deze integrale landgebruikkaart gebruikt voor de berekening van de effecten.

Wanneer verschillende functies een claim leggen op dezelfde locatie, dan is geprioriteerd op basis van een verdringingsreeks van functies, die aansluit bij de uitgangspunten van de trendvariant. Voorkeur heeft wonen, boven werken en infrastructuur. Daarna volgen landschap, recreatie en ruimte voor water. Natuur in de EHS is vooraf als restrictie gedefinieerd en heeft dus prioriteit. De landbouw is in dit scenario sluitpost.

In principe is de geschetste toetsmethode ook toepasbaar op andere ruimtelijke (beleids)varianten. De beschikbaarheid van heldere uitgangspunten, toetsbare doelen en inzicht in concrete maatregelen vergroot de bruikbaarheid van de uitkomsten.

Huidige landschapswaarden (als restrictieve functie) in kaart gebracht

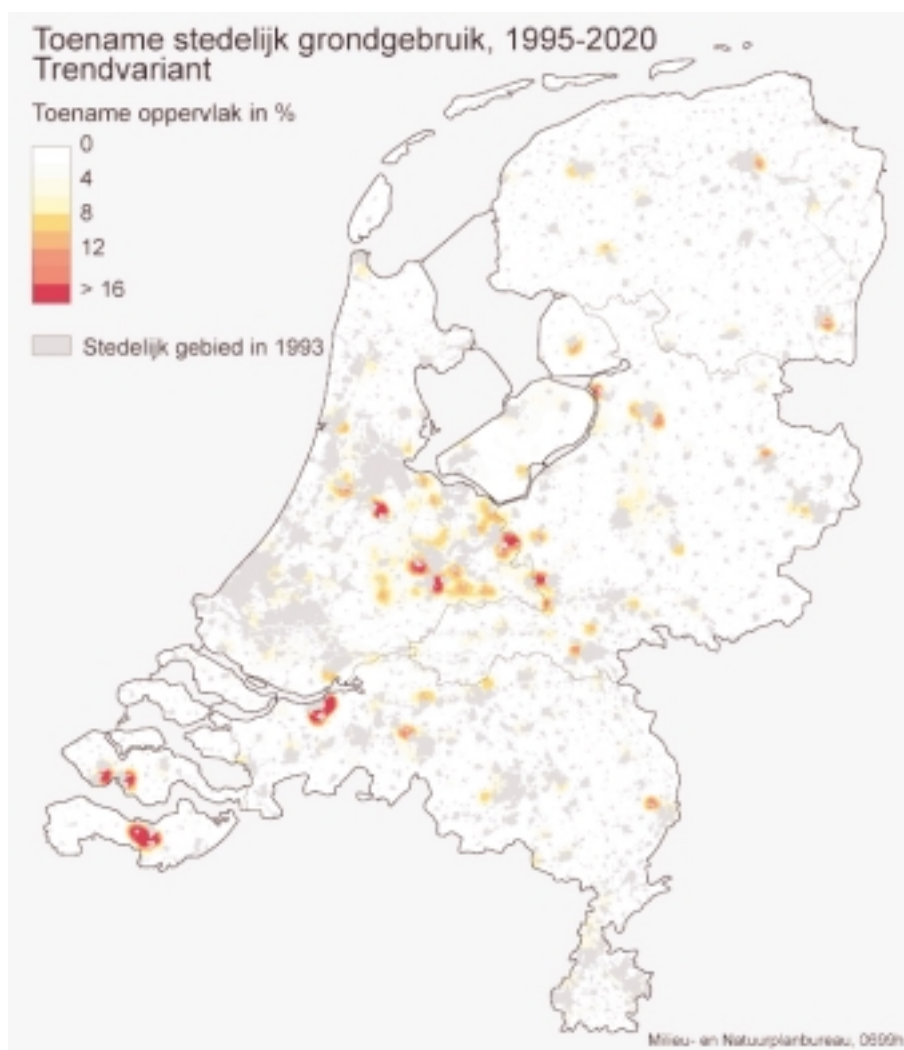
Om grip te krijgen op de effecten van het Vijfde Nota beleid op landschap, is de waarde van het Nederlandse landschap in kaart gebracht (figuur 2.3). De huidige landschapskwaliteit wordt gebruikt als indicator voor de mate waarin toekomstige uitbreiding van wonen en werken landschapswaarden aantast.

De confrontatie van stedelijke druk (figuur 2.2) en de huidige landschapskwaliteit (figuur 2.3) geeft een maat voor de aantasting van het landschap. In hoofdstuk 5

Figuur 2.1
Methodiek trendvariant



Figuur 2.2
Verandering in de ruimtelijke
verdeling van wonen en werken
in de trendvariant (2020 ten
opzichte van 1995)
(RIVM/Alterra, 2001)

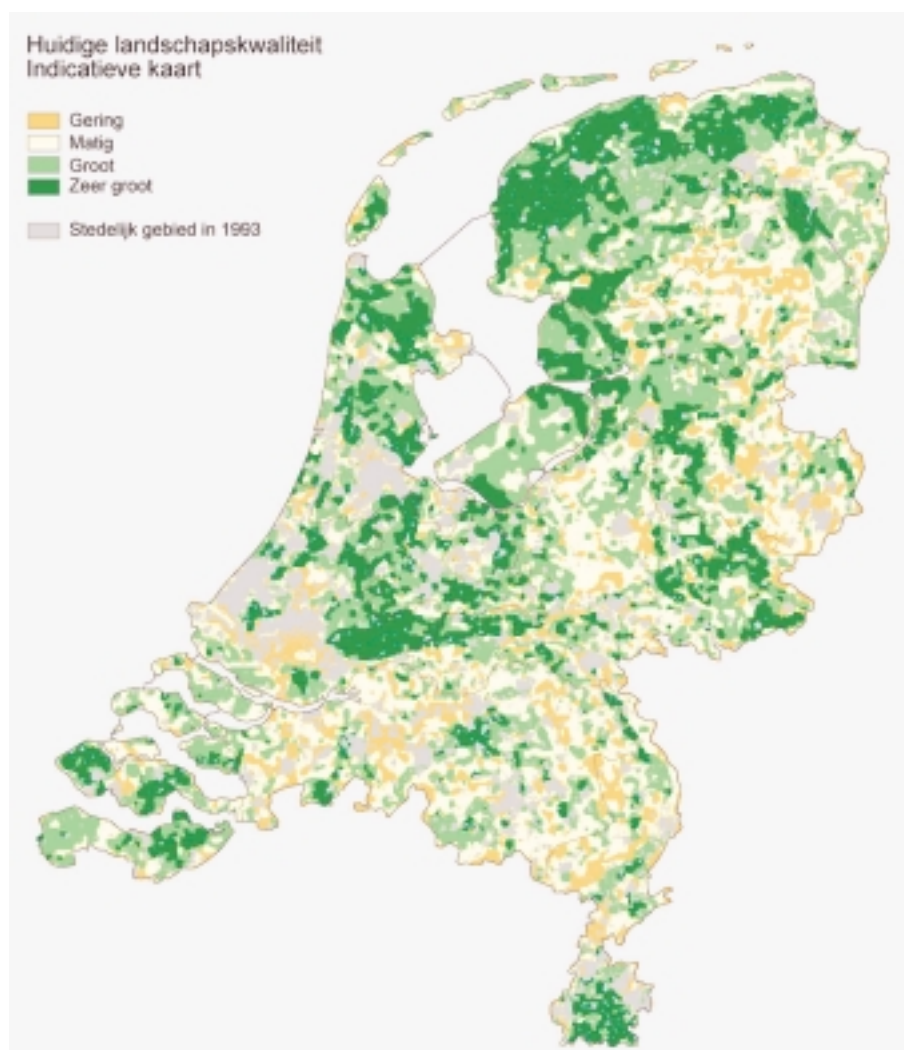


De kaart toont de toename van het oppervlak wonen en werken in de trendvariant tot 2020 (berekend per gebiedje van 500 x 500 meter). Een toename van meer dan 10% heeft een rode kleur, een toename van minder dan 10% een gele kleur. In het grootste deel van het landelijk gebied is de toename minder dan 2%. Door verspreide bebouwing kan dit echter het effect hebben van visuele verstedelijking.

In het kaartbeeld valt de toename op van het stedelijk grondgebruik in de noordvleugel van de Randstad en Midden-Nederland. Deze is het gevolg van een toename in het aantal arbeidsplaatsen (met name in de dienstensector) en de hoge attractiviteit als woongebied. De opvallende rode vlekken in Zuidwest-Nederland (Moerdijk, Vlissingen, Terneuzen) worden veroorzaakt door de veel ruimte vragende industriële sector. In de regio Haaglanden en Rijnmond is de toename in het stedelijk grondgebruik beperkt door de lagere attractiviteit als woongebied en door de geringere werkgelegenheidsgroei.

Het kaartbeeld moet als indicatief worden beschouwd, vanwege de vele factoren die een rol spelen bij de uiteindelijke locatie van wonen en werken. Uit een gevoeligheidsanalyse blijkt het grote effect van beleidsuitgangspunten op de uiteindelijke ruimtelijke verdeling. Enerzijds benadrukt dit het indicatieve karakter van dit soort kaartbeelden. Anderzijds toont dit de grote potentiële invloed aan van ruimtelijke beleidsmaatregelen in de Vijfde Nota en kan met deze methodiek het effect van deze keuzen worden bepaald.

Figuur 2.3
Indicatieve kaart huidige
landschapskwaliteit in
Nederland, gebaseerd op
historische en schaalkenmerken
(Alterra, 2001)



Uitgangspunt bij de vaststelling van landschapswaarden zijn de criteria die in de Vijfde Nota bij de hoofddoelstelling ruimtelijke diversiteit worden genoemd. In de analyse zijn deze waarden uitgewerkt aan de hand van vijf landschapskarakteristieken. Het accentueren van schaalniveaus, een van de doelen uit de Vijfde Nota, is uitgewerkt via de indicator 'zeer open en kleinschalige landschappen' (1). Indicatief voor de kwaliteit van het historisch gegroeide landschap zijn de volgende karakteristieken: archeologie (2), ontginningsgeschiedenis van het cultuurlandschap (3), historische gebouwen (4) en aardkundige waarden (5).

Per karakteristiek is aan een landschap een waardering toegekend (per gebiedje van 500 bij 500 meter). In de kaart zijn de landschappen uiteindelijk over vier klassen verdeeld. Scoort een landschap op minstens drie van de vijf karakteristieken goed, dan is aan het gebied het predikaat 'zeer goed' toegekend.

In de waardering is de internationale betekenis nog niet systematisch meegenomen. De kaart is daarom nog indicatief, maar geeft een goed beeld van de verdeling van landschapswaarden over Nederland. Naar verwachting zijn de internationale waarden vooral in laag Nederland te vinden (droogmakerijen, veenweidegebieden, oude zeeleigebied, duinen, rivierengebied). In hoog Nederland gaat het om de eslandschappen en de veenkoloniën.

De belevingswaarde van landschappen is niet als zelfstandig criterium meegenomen, alleen deels via de bovengenoemde karakteristieken. Veel bosrijke gebieden, zoals de Veluwe, worden als recreatiegebied zeer gewaardeerd, maar scoren vrij laag op de genoemde kwaliteitscriteria.

wordt deze maat toegepast in de beoordeling van het beleid uit de Vijfde Nota en geïllustreerd met een kaartuitsnede voor landsdeel West (figuur 5.4).

Beoordeling effecten van de trendvariant

De beoordeling van de effecten van de trendvariant is samengevat in figuur 2.4. Belangrijke uitkomsten zoals deze in figuur 2.4 worden weergegeven, zijn:

- De verdeling van *wonen en werken* volgens de trendvariant geeft uiteraard een positief beeld voor de kwaliteit van wonen, omdat de woonwensen als vertrekpunt zijn genomen.
- De *natuurkwaliteit* neemt fors toe. Dit kan volledig op het conto worden geschreven van de uitvoering van het EHS-beleid en de aanname dat in de EHS niet gebouwd wordt.
- *Landschappelijke waarden* daarentegen worden sterk aangetast (ruim 20%) doordat beschermende maatregelen ontbreken, en doordat wordt gebouwd in gebieden met hoge landschappelijke waarden.
- De kwaliteit van *recreatie*, uitgedrukt als een vraag-aanbodverhouding, neemt af.
- De *CO₂-emissie* door personenverkeer en de *geluidbelasting* door wegverkeer nemen toe.
- De *bereikbaarheid van arbeidsplaatsen* blijft ongeveer gelijk.
- De *wateroverlast* neemt toe door een toename van de neerslagintensiteit (hogere piekafvoeren).
- De *veiligheid tegen overstromingsrisico's* blijft gewaarborgd door extra bergingsmaatregelen die als 'hard' uitgangspunt van bestaand beleid in de trendvariant zijn meegenomen.
- De *bescherming van drinkwatergebieden* neemt licht toe omdat deze profiteert van de omzetting van landbouwgrond in natuur in het kader van het EHS-beleid.

In de volgende hoofdstukken wordt per beleidsconcept een effectbeoordeling van de Vijfde Nota gegeven tegen de achtergrond van de hier beschreven trendvariant, de huidige situatie en het bestaande ruimtelijke ordeningsbeleid.

Figuur 2.4
 Inschatting effecten trendvariant
 in 2020 ten opzichte van 1995,
 met de belangrijkste verklarende
 factoren



3

STEDELIJKE NETWERKEN

Om de ruimtelijke inrichting op een bovenstadsgewestelijk niveau vorm te geven, introduceert de Vijfde Nota het ruimtelijk concept stedelijke netwerken. Stedelijke netwerken hebben een meerwaarde indien ze met een duidelijke regionale ruimtelijke structuur een kader vormen voor de afweging van 'rode', 'groene' en 'blauwe' functies binnen het netwerk. Deze meerwaarde geldt in de Deltametropool indien in dit gebied infrastructuur, wonen en werken op de Randstadring worden gebundeld en het Groene Hart wordt beschermd. In de andere stedelijke netwerken is de regionale ruimtelijke structuur nog niet helder aangegeven.

Het is moeilijk in te schatten wat de invloed zal zijn van ruimtelijk en infrastructureel beleid op het niveau van stedelijke netwerken op het functioneren van de woning-, arbeids- en verplaatsingsmarkt. Vraag en aanbod op zowel de woning- als arbeidsmarkt worden in de huidige situatie vooral binnen stadsgewesten op elkaar afgestemd. Ook mensen zelf verplaatsen zich voornamelijk binnen de stadsgewesten. Afstemming op bovenstadsgewestelijk niveau is van belang, gezien de trend van ruimtelijke opschaling, maar kan niet de planning op stadsgewestelijk niveau vervangen. Het grootste deel van de ruimtelijk-economische dynamiek speelt zich af op stadsgewestelijk niveau.

De concurrentiepositie van de netwerksteden in de Deltametropool zal door de extra kwaliteitsverbetering van het openbaar vervoer, slechts beperkt verbeteren ten opzichte van de verbetering door het al voorgenomen infrastructureel beleid. De economische winst van beter openbaar vervoer is naar verwachting beperkt, en de milieuwinst is mogelijk negatief. Als onderdeel van een breder pakket van maatregelen (zowel ruimtelijke, infrastructuur- als prijsmaatregelen) kunnen de investeringen in het openbaar vervoer effectiever zijn.

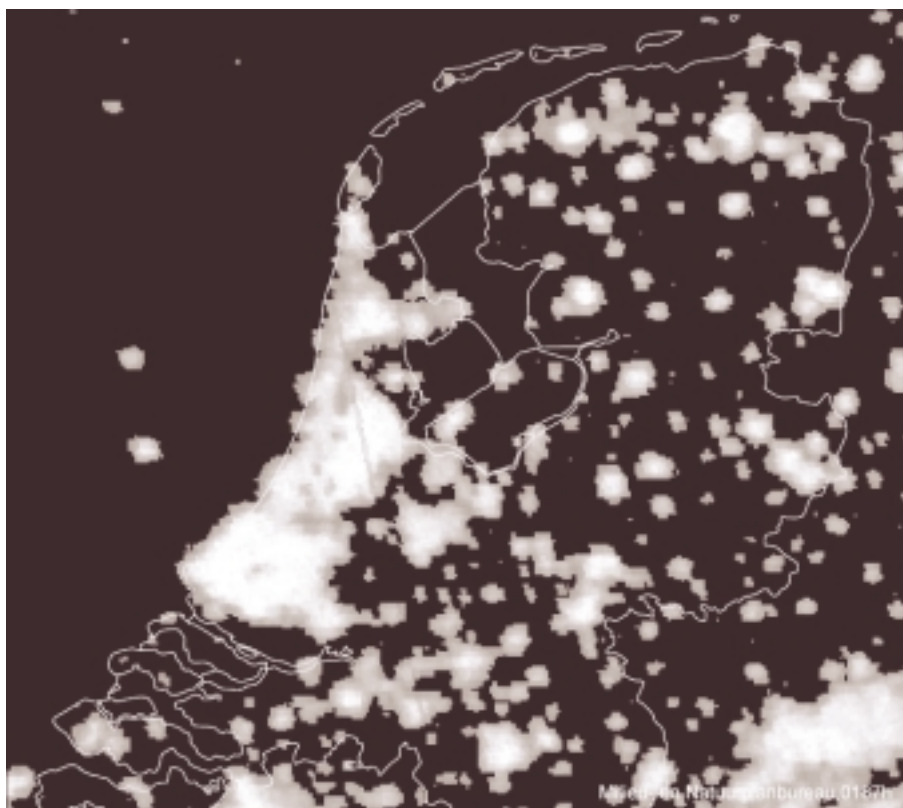
De Vijfde Nota

Om de ruimtelijke inrichting op een bovenstadsgewestelijk niveau vorm te geven, introduceert de Vijfde Nota het ruimtelijk concept stedelijke netwerken. Met stedelijke netwerken wordt bedoeld: 'sterk verstedelijkte zones die de vorm aannemen van een aantal goed met elkaar verbonden compacte grotere en kleinere steden, gescheiden door buitengebied' (PKB, d.1).

Deze stedelijke netwerken zijn geïntroduceerd omdat de Vijfde Nota uitgaat van een schaalvergroting in stedelijke ontwikkeling (van stad naar stadsgewest naar stedelijk netwerk). Daarnaast wordt de gewenste variatie van 'rode' en 'groene' milieus niet meer gezocht op het schaalniveau van de stad, maar op het schaalniveau van stedelijke netwerken.

De Vijfde Nota benoemt in totaal zes nationale stedelijke netwerken: de Deltametropool, Brabantstad, Arnhem-Nijmegen, Twente, Maastricht-Heerlen en Groningen-Assen (PKB, d.2). Binnen deze zes stedelijke netwerken neemt de Deltametropool een aparte positie in. In de eerste plaats komt dit doordat in dit stedelijk netwerk bijna zes miljoen mensen wonen; dat is meer dan in alle andere stedelijke netwerken samen. Daarnaast kent de Deltametropool een zogenaamde ringstructuur. Dat wil zeggen dat het gebied bestaat uit kleinere en grotere stedelijke knooppunten, gecombineerd met het Groene Hart. Deze ringstructuur zorgt voor unieke ruimtelijke kwaliteiten en specifieke beleidsopgaven. In de Vijfde Nota worden extra infrastructuurinvesteringen voor de Deltametropool voorgesteld.

*Stedelijke netwerken?
Satellietbeeldopname van
Nederland en directe omgeving
bij nacht. De Randstad
(Deltametropool) en het
Ruhrgebied vallen op als grote
verlichte plekken. De Brabantse
stedenrij, Arnhem-Nijmegen,
Twente en Groningen-Assen zijn
herkenbaar maar minder
onderscheidend.
(NOAA opname februari 1994.
Zichtbare licht spectrum,
resolutie 0,5 km. Ter oriëntatie
is de landsgrens ingetekend.)*



Stedelijke netwerken kunnen vanuit nationaal en internationaal perspectief op drie terreinen voordelen hebben:

- het verbeteren van de internationale concurrentiepositie van de netwerksteden door de 'stedelijkheid' en ruimtelijke diversiteit te vergroten;
- het verbeteren van de ruimtelijke samenhang (locaties wonen, werken en voorzieningen) op een schaalniveau hoger dan het stadsgewest;
- het vrijwaren van groene ruimte tegen nieuwe bebouwing.

Betekenis van stedelijke netwerken

Stedelijke netwerken kunnen worden geïnterpreteerd als bestuurlijk concept, als beschrijving van functioneel-ruimtelijke relaties en als ruimtelijk inrichtingsconcept.

Met betrekking tot de functioneel-ruimtelijke relaties van een stedelijk netwerk is in de uitgevoerde analyse gekeken naar:

- het effect van stedelijke netwerken op de regionale woning-, arbeids- en verplaatsingsmarkt;
- de economische meerwaarde van infrastructuurinvesteringen in de stedelijke netwerken.

Met betrekking tot het stedelijk netwerk als ruimtelijk inrichtingsconcept is gekeken naar het effect van stedelijke netwerken op het landschap.

De bestuurlijke aspecten van stedelijke netwerken worden in dit onderzoek niet beoordeeld. Deze komen aan de orde in de gemeenschappelijke rapportage van de planbureaus (zie *voorwoord*).

Stedelijke netwerken zijn in de huidige situatie van beperkt belang voor de woning-, arbeids- en verplaatsingsmarkt

Om te beginnen is onderzocht wat de invloed is van stedelijke netwerken op de regionale woning, arbeids- en verplaatsingsmarkt. De relatie tussen het bovenstadsgewestelijk niveau en het niveau waarop de woning-, arbeids- en verplaatsingsmarkt functioneren is beperkt. Ter illustratie: tweederde van alle verhuizingen van personen vindt plaats binnen de eigen woonplaats en slechts 10% van alle verhuizingen vindt plaats tussen de stadsgewesten. Deze interregionale migraties zijn veelal het gevolg van arbeids- en opleidingsmotieven (ander werk of opleiding) (zie onder andere Crommentuijn 1997; Van Kempen en Schutjens, 1999).

Op stadsgewestelijk niveau moeten ruimtelijke investeringen in nieuwbouw en stedelijke transformatie ervoor zorgen dat vraag en aanbod op de woningmarkt verbeteren. Door op een bovenstadsgewestelijk niveau nieuwbouw en stedelijke transformatie af te stemmen kan beter worden ingespeeld op bestaande en te verwachten fricties in vraag en aanbod op aangrenzende woningmarkten. Deze fricties komen momenteel tot uitdrukking in de grote verschillen in gemiddelde woningprijzen tussen gebieden in Nederland (Brouwer en Willems-Schreuder, 1999). Deze verschillen worden op de eerste plaats veroorzaakt door kenmerken van de woningvoorraad en daarnaast door de ontwikkelingen in de woonvoorkeuren. De vraag naar woningen in de zogenaamde groene woonmilieus is groot en dit uit zich in relatief hoge woningprijzen. De gemiddelde woningprijzen zijn in de randen van de stadsgewesten het sterkst gestegen (periode 1997-1999) (CBS, 1998 en 2000). Dit geldt met name voor de gebieden, die vanuit verschillende stedelijke knooppunten goed bereikbaar zijn, zoals Amersfoort, het Westland en het gebied tussen Apeldoorn en Arnhem.

Vraag- en aanbodprocessen van bedrijfslocaties spelen met name op betrekkelijk korte afstanden, op stadsgewestelijk niveau, zoals in de Vijfde Nota zelf ook wordt geconstateerd. De reden hiervoor is dat een belangrijk deel van de bedrijvigheid direct gekoppeld is aan de spreiding van de bevolking (afzetmarkt en arbeidsmarkt). Verder speelt het proces van ruimtelijke deconcentratie van economische activiteiten (richting suburbane gebieden en langs infrastructuur) zich met name af binnen de stadsgewesten. Het aandeel werkgelegenheid in de stadsgewesten zal zich naar verwachting ook handhaven (RIVM, 2000c).

Voor het verplaatsingsgedrag van mensen zien we hetzelfde beeld als voor bedrijven. Het overgrote deel (70 tot 80%) van de mensen verplaatst zich binnen de stadsgewesten. Er blijkt wel sprake van een trend van ruimtelijke opschaling, waarbij reistijden langer worden. Met name de woon-werkverplaatsingen tussen de stadsgewesten nemen toe, maar de verwachting is dat het grootste deel van de verplaatsingen zich zal blijven afspelen binnen de stadsgewesten (Egeter *et al.*, 2000). Het deel van de verplaatsingen met herkomst of bestemming buiten de stadsgewesten zorgt door de langere verplaatsingsafstanden wel voor een aanzienlijk deel van het aantal afgelegde kilometers (AVV, 1999). Door aanvullend ruimtelijk-infrastructureel beleid (voornemens Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP), kwaliteitsverbetering openbaar vervoer) kan de functionele samenhang in een bovenstadsgewestelijk gebied versterkt worden, maar dit zal

slechts voor een beperkt deel van de verplaatsingsmarkt van belang zijn.

De conclusie is, dat voor de woning-, arbeids- en verplaatsingsmarkt afstemming op bovenstadsgewestelijk niveau van belang is, maar niet de planning op stadsgewestelijk niveau kan vervangen. Het grootste deel van de ruimtelijk-economische dynamiek speelt zich af op stadsgewestelijk niveau.

Economische meerwaarde van infrastructuurinvesteringen in stedelijke netwerken

Een van de doelstellingen van de introductie van stedelijke netwerken in de Vijfde Nota is om de (internationale) concurrentiepositie van de netwerksteden te verbeteren. Dit zou onder andere bereikt moeten worden door middel van investeringen in infrastructuur, met name voor het openbaar vervoer. Impliciet legitimeert de Vijfde Nota hiermee de investeringsopgave met wat in economische termen indirecte economische baten van infrastructuur worden genoemd. De achterliggende gedachte is dat de directe economische baten van infrastructuurprojecten (zoals kortere reistijden) doorwerken in de economie en resulteren in bredere economische effecten. Voorbeelden van economische effecten zijn efficiencyverbeteringen (snellere en goedkopere productie), versterking van de concurrentiepositie van de bedrijven en het aantrekken van buitenlandse bedrijven (Eigenraam *et al.*, 1999).

Het is niet eenvoudig om de (indirecte) economische effecten in te schatten; de effecten zijn vaak ook niet eenduidig. Zo is het bijvoorbeeld de vraag in hoeverre de bestaande werkgelegenheid elders in de economie verdrongen wordt door nieuwe (buitenlandse) bedrijven aan te trekken. Een verbetering van de concurrentiepositie van stedelijke netwerken, in de betekenis van een aantrekkelijk vestigingsklimaat, betekent dus niet automatisch een verbetering van de Nederlandse welvaart. Bovendien zal de bijdrage van infrastructuurverbeteringen aan de economische groei beperkt zijn in een 'volwassen' economie met een reeds goed ontwikkeld transportsysteem (zoals in Nederland). Studies naar de indirecte baten van infrastructuurprojecten geven een grote range aan, maar in het algemeen lijken deze baten beperkt te zijn (minder dan 15%) ten opzichte van de directe economische baten (met name reistijdwinst) (Sacra, 1999). Er zijn echter wel enkele studies die wijzen op de positieve effecten van het verkorten van reistijden op het functioneren van metropolitane gebieden. Door het bereik van bedrijven en werknemers te vergroten zouden afzonderlijke stedelijke systemen over kunnen gaan in een groter samenhangend stedelijk systeem (Jacobs, 2000). Hierdoor zou ook de arbeidsmarkt beter kunnen gaan functioneren. Prud'Homme en Lee (1999) geven aan, op basis van een analyse van 22 Franse steden, dat het verhogen van de snelheid in een stedelijk systeem met 10% een verhoging van de arbeidsproductiviteit van circa 3% op kan leveren. Deze effecten zijn echter veel hoger dan wat blijkt uit andere empirische studies (zie onder andere Sacra, 1999).

Als specifiek wordt gekeken naar de Deltametropool, dan kan worden gesteld dat de beleidsvoornemens uit het NVVP zowel directe economische baten (met name reistijdwinst) als (beperkte) indirecte baten op kunnen leveren (verbetering concurrentiepositie, functioneren arbeidsmarkt). Een afgewogen beleidspakket voor de auto en het openbaar vervoer (de zogenoemde NVVP-beleidsmix van

benutten, bouwen en beprijzen) kan ten opzichte van 1995 ruwweg gelijkblijvende gemiddelde reistijden per autoverplaatsing opleveren (bij een hoger mobiliteitsniveau) en een afname van de gemiddelde reistijd per verplaatsing met openbaar vervoer (AVV, 2000a). Het investeren in snelle openbaar vervoerverbindingen in de Deltametropool levert boven op de NVVP-voornemens naar verwachting slechts beperkte economische baten op: de gemiddelde reistijdwinst per openbaarvervoer- en autoverplaatsing is beperkt (tezamen circa 1-2%) ten opzichte van de investeringsopgave. Op basis van de huidige inzichten mag niet worden verwacht dat door de voorgenoemde infrastructuurinvesteringen uit het NVVP en de Vijfde Nota, de Deltametropool als een functioneel-ruimtelijk samenhangend stedelijk systeem zal gaan functioneren.

Gunstig effect op landschap in de Deltametropool (Groene Hart), voor de overige stedelijke netwerken nog niet aan te geven

Beleid op een bovenstadsgewestelijk niveau zal in de Deltametropool een gunstig effect hebben op natuur en landschap indien de huidige Randstadstructuur wordt benut. Het biedt ook gunstige voorwaarden voor de planologische inpasbaarheid van de 'ruimte voor water' benadering. Door op de huidige Randstadring verder te verstedelijken en verdere ontwikkelingen binnen de ring te ontmoedigen kan het daar gelegen waardevolle Groene Hart landschap beter worden beschermd. Hierdoor kan beter voorkomen worden dat telkens kleine oppervlakten open gebied worden prijsgegeven aan verstedelijking door de hoge ruimtedruk in de Randstad. Voorbeelden van oprukkende verstedelijking in het Groene Hart zijn te vinden tussen Rotterdam en Utrecht en in het gebied ten oosten van Den Haag. Verder zijn voor natuurontwikkeling grotere, aaneengesloten gebieden nodig, die onderling verbonden zijn. Dergelijke gebieden komen alleen tot stand als er op een bovenlokaal schaalniveau beleid wordt gevoerd.

Voor de stedelijke netwerken buiten de Randstad is het niet mogelijk om op basis van PKB1 het effect op natuur en landschap in te schatten. Dit komt doordat voor deze stedelijke netwerken geen specifieke ruimtelijke structuur is genoemd en doordat daar (met uitzondering van Maastricht-Heerlen) geen centraal gelegen waardevolle landschappen in het netwerk aanwezig zijn.

Stedelijke netwerken zullen een positief effect hebben op natuur en landschap, indien de verstedelijking wordt gebundeld. Alleen een nieuw concept zal echter niet kunnen voorkomen dat de huidige trend van deconcentratie van bedrijvigheid langs de uitvoerwegen en spreiding van bebouwing wordt gekeerd. Door de ruimtelijke structuur beter uit te werken en van instrumentarium te voorzien kan de afweging tussen rood, groen en blauw inzichtelijk worden gemaakt.

Effecten van infrastructureel beleid in de Deltametropool

Voor de komende decennia zijn forse investeringen gepland in het wegen- en spoorwegennet in de Deltametropool. Tot 2020 zijn de beleidsvoornemens beschreven in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT 2000) (V&W, 1999a), het Bereikbaarheidsoffensief Randstad (BOR) (V&W, 2000b) en het NVVP - deel A (V&W, 2000a). Hierin is onder andere vastgelegd dat de wegcapaciteit wordt vergroot en beter benut ('compact rijden'), dat autokosten

worden gevariabiliseerd en dat er congestieheffingen worden ingevoerd (via kilometerheffingen). Daarnaast wordt het openbaar vervoer fors verbeterd: kortere reis- en wachttijden door onder meer het stadsgewestelijk openbaar vervoer te verbeteren, de integratie van hogesnelheidslijnen in het intercitynetwerk, en frequentieverhogingen. De Vijfde Nota geeft, aanvullend op deze voornemens, twee beleidsopties om het openbaar vervoer tussen de vier grote steden in de Deltametropool verder te verbeteren:

- (a) de bestaande openbaar vervoer-infrastructuur versterken, in combinatie met verdere intensivering van verstedelijking op de Randstading;
- (b) een nieuwe vervoerssysteem (rondje Randstad) toevoegen in combinatie met nieuwe verstedelijking op de binnenflank van de Randstading.

Het voorgenomen infrastructuurbeleid (NVVP en Vijfde Nota) heeft verschillende effecten. Hieronder wordt achtereenvolgens ingegaan op de effecten op personenmobiliteit (autobestuurder- en openbaar vervoer-reizigerskilometers), milieu (CO₂-emissie personenverkeer) en bereikbaarheid van werkgelegenheid (hier: het aantal banen dat binnen een uur reistijd bereikt kan worden).

Personenmobiliteit: de voorgenomen investeringen in het openbaar vervoer resulteren in een forse toename van het openbaarvervoergebruik en een beperkte afname van het autogebruik

De komende decennia zal de personenmobiliteit door demografische, economische en ruimtelijke ontwikkelingen verder toenemen. Door de NVVP-voornemens te realiseren, kan de toename van de automobilititeit verminderen (in de periode 1995-2020 25 tot 30% toename autogebruik in plaats van 45-50% toename), voornamelijk door het autogebruik te beprijsen (AVV, 2000a). De investeringen in het openbaar vervoer zorgen voor een forse toename van het openbaar vervoergebruik (50-55% toename in plaats van 10-15%), maar hebben een beperkte invloed op het landelijke autogebruik. Dit komt doordat veel meer reizigerskilometers worden afgelegd per auto dan per openbaar vervoer (landelijk meer dan vier keer) en doordat ook een verbeterd openbaar vervoer in termen van reistijd vaak nog geen goed alternatief is (zie onder bereikbaarheid).

Tabel 3.1
Effecten van ruimtelijke en infrastructuurmaatregelen. Personenmobiliteit en CO₂-emissie personenverkeer voor Nederland als geheel en bereikbaarheid banen in de Deltametropool, 1995-2030

	Infrastructuur	Verstedelijking	Mobiliteit (Nederland)		CO ₂ (Nederland)	Bereikbaarheid banen (Deltametropool)		
			Auto	OV		Auto	OV	totaal
			% verandering ten opzichte van 1995					
Effecten van huidige beleidsmaatregelen								
2020 ¹⁾	MIT	trendmatig	45-50	10-15	5-10	0-5	40-45	0-5
2020 ¹⁾	MIT+BOR+NVVP auto en OV	trendmatig	25-30	50-55	-5-10	25-30	85-90	30-35
Effecten van extra maatregelen OV zoals voorgesteld in de Vijfde Nota²⁾								
2030 ²⁾	MIT+BOR+NVVP OV	intensivering Randstading	35-40	50-120	-5-0	0-5	100-110	5-10
2030 ²⁾	MIT+BOR+NVVP OV + rondje Randstad	nieuwe OV-knooppunten	35-40	50-130	0-5	0-5	150-160	10-15

¹⁾ Bron: AVV (2000a) en berekeningen RIVM

²⁾ Bron: AVV (2000b) en berekeningen RIVM

³⁾ De berekeningen voor 2030 zijn zonder de NVVP-maatregelen voor autoverkeer

Door in de periode 2010-2030 verder te verstedelijken op de Randstadring kan, in combinatie met de kwaliteitsverbetering van het openbaar vervoer in lijn met de NVVP-voornemens, het openbaar vervoergebruik in de Deltametropool nog verder toenemen (AVV, 2000b). In absolute zin blijft het effect op de automobilititeit in Nederland echter beperkt. Door een snelle openbaar vervoerverbinding in de Deltametropool toe te voegen, zullen meer langere verplaatsingen per openbaar vervoer plaatsvinden (toename ruimtelijke interactie). Naar verwachting heeft dit echter een gering additioneel effect op het autogebruik. Als de maatregel onderdeel is van een omvangrijk maatregelenpakket, bijvoorbeeld verdere beprijzing en parkeerbeleid, dan zal het effect op autogebruik groter zijn en kan gelijktijdig de autobereikbaarheid worden verbeterd.

Milieu: effect sterk afhankelijk van uiteindelijke vervoerstechniek

Het infrastructurele beleid is niet alleen van belang voor de personenmobiliteit, maar ook voor het milieu in de Deltametropool. Door het toegenomen autogebruik (45 tot 50%) is de uitstoot van CO₂ door het personenvervoer eveneens toegenomen. Dit kan grotendeels teniet worden gedaan door brandstofefficiencyverbeteringen (het autopark is in 2020 circa 30% zuiniger). Als de NVVP-beleidsvoornemens gerealiseerd worden, kan de CO₂-emissie van personenvervoer ten opzichte van 1995 zelfs afnemen (circa 8%). De (beperkttere) toename van het autogebruik kan dan ruimschoots worden gecompenseerd door efficiencyverbeteringen. Boven op de NVVP-voornemens kan het bestaande openbaar vervoer geïntensiveerd worden en in combinatie met verstedelijking op de bestaande Randstadring een afname van CO₂-emissies opleveren. Dit komt door de overstap van auto naar het relatief energiezuinige openbaar vervoer. Bij het rondje Randstad is dit waarschijnlijk niet het geval: uit eerste analyses blijkt dat het energiegebruik per reizigerskilometer van een magneet-zweefbaan de helft lager tot een factor vier hoger kan zijn dan voor de auto, afhankelijk van technische en gebruikaspecten. Hieronder vallen onder andere de gekozen vervoerstechniek, gemiddelde snelheid, bezettingsgraad en halteafstand.

Bereikbaarheid: openbaar vervoer kan beter concurreren met de auto, maar blijft veelal geen goed alternatief

Tot slot heeft het infrastructurele beleid ook effect op de bereikbaarheid van de Deltametropool. Voor de inwoners van de Deltametropool neemt de komende decennia het aantal banen toe dat binnen één uur reistijd bereikt kan worden, met name per openbaar vervoer. Dit is zowel het resultaat van (a) de toename van de werkgelegenheid en de locatie ervan als (b) wijzigingen in de omvang en de kwaliteit van de weg- en railinfrastructuur.

Door de NVVP-voornemens te realiseren, kan de bereikbaarheid van banen per auto tot 2020 toenemen. Deze toename zal ongeveer gelijk zijn aan de toename van de werkgelegenheid; de gemiddelde reistijd blijft ten opzichte van 1995 ruwweg stabiel. Zonder infrastructuurinvesteringen is de autobereikbaarheid van werkgelegenheid ruwweg constant, ondanks dat de werkgelegenheid in de periode tot 2020 of 2030 fors toeneemt. Bij het openbaar vervoer kan het NVVP de bereikbaarheid daarentegen fors verbeteren (circa 90%), met name door de reistijd te verbeteren (van gemiddeld 70 minuten per verplaatsing naar 50

minuten, Egeter *et al.*, 2000). Ook met deze kwaliteitsverbetering (op het niveau van de gehele Deltametropool) zal het openbaar vervoer echter nog steeds niet goed kunnen concurreren met de auto, aangezien een groot deel van de werkgelegenheid zich momenteel en in de toekomst zal bevinden op locaties die niet goed per openbaar vervoer zijn ontsloten. Het aantal banen dat binnen één uur reistijd per openbaar vervoer bereikt kan worden neemt wel fors toe, maar blijft in de Deltametropool in verhouding tot de auto laag. In 2030 zijn gemiddeld acht keer zoveel banen per auto te bereiken dan per openbaar vervoer; in 1995 was dit twaalf keer.

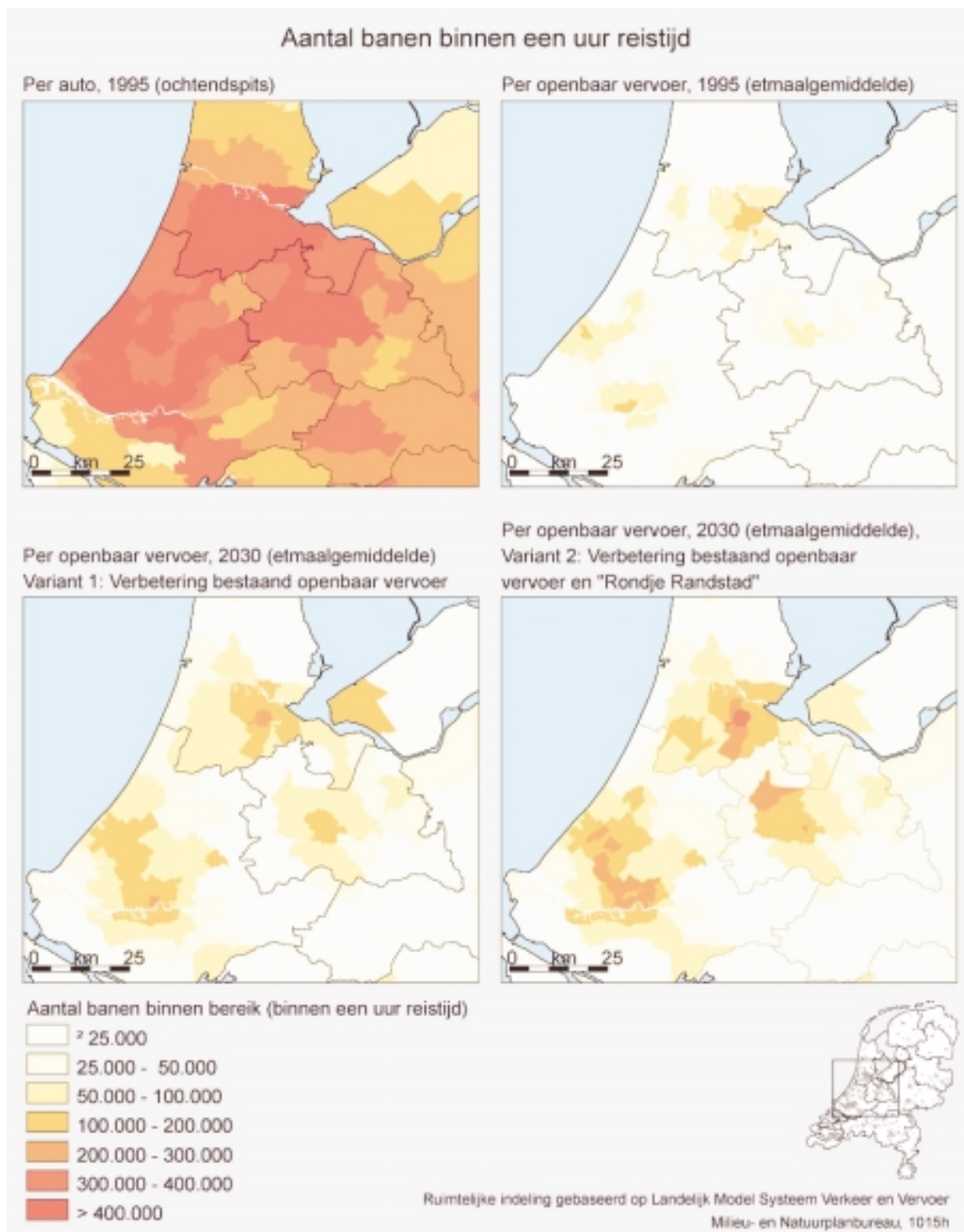
Door in de periode 2010-2030 verstedelijking te concentreren op de Randstadring (nabij of tussen bestaande openbaarvervoerknooppunten) kan de bereikbaarheid van banen per openbaar vervoer verder worden verbeterd (circa 10%). Door naast de voorgenomen kwaliteitsverbetering voor het openbaar vervoer in het NVVP snelle openbaar vervoerverbindingen te introduceren in de vorm van een 'rondje Randstad' kan de gemiddelde reistijd per openbaar vervoerverplaatsing enigszins verbeteren (circa 5% - zie Egeter *et al.*, 2000). Als de verdere verstedelijking in de Deltametropool met name wordt geconcentreerd rondom knooppunten van dit nieuwe vervoersysteem, kan dit leiden tot een verdere verbetering (20-25%) van de bereikbaarheid per openbaar vervoer. Met een rondje Randstad (waarmee de grote steden onderling binnen een uur reistijd verbonden zijn) blijft het openbaar vervoer in de Randstad echter veelal geen goed alternatief. Gemiddeld zijn binnen een uur reistijd circa 4,5 keer zo veel banen per auto te bereiken. (figuur 3.1). De 'basisbereikbaarheid' van het openbaar vervoer verbetert in de Deltametropool wel fors (ten opzichte van 1995 meer dan een factor 2,5), wat positieve effecten kan hebben op de toegang tot diverse functies voor mensen die geen auto tot hun beschikking hebben (vooral lagere inkomensgroepen).

Figuur 3.1

Bereikbaarheid banen in de

Deltametropool per auto (1995) en

per openbaar vervoer (in 1995-2030).



4

RODE CONTOUREN

Om natuur en landschap te sparen, wil de Vijfde Nota de vraag naar woningen en bedrijventerreinen zo veel mogelijk verwezenlijken binnen 'rode contouren': betrekkelijk strak omliggende zones in en rond het bestaande stedelijk gebied. Het is de taak van de gemeenten, die rode contouren feitelijk uit te werken. In de huidige praktijk echter leiden de wensen op gemeentelijk niveau vaak tot een ruime opzet van nieuwe bebouwing. Omdat de Vijfde Nota geen aanvullend instrumentarium biedt om strakke rode contouren te stimuleren, is het nog de vraag of de rode contouren uiteindelijk zullen worden vastgesteld in de geest van de nota.

Het is nog nauwelijks mogelijk om de effecten van de rode contouren te toetsen, omdat er een grote beleidsruimte bestaat bij de uiteindelijke invulling ervan. Strakke en ruime rode contouren hebben elk hun eigen voordelen en knelpunten:

- Strakke rode contouren vormen een prikkel om efficiënt met de ruimte in het stedelijk gebied om te gaan. Omdat de ruimte schaars is zullen de grondprijzen in het stedelijk gebied stijgen.
- Strakke rode contouren zijn een instrument om het toenemende ruimtebeslag van verstedelijking te beteugelen en natuur en landschap te sparen.
- Met strakke contouren is het echter moeilijker te voldoen aan de wens van veel Nederlanders om 'ruim' en 'groen' te wonen.
- Bij stedelijke herstructurering binnen strakke rode contouren zijn bovendien extra inspanningen nodig om de minder draagkrachtige woonconsumenten te beschermen, een aanvaardbare milieukwaliteit te waarborgen, rekening te houden met de watersystemen en het groen in de stad te handhaven.
- Mocht de decentrale aanpak leiden tot ruimere rode contouren, dan ontbreekt juist weer een prikkel voor stedelijke herstructurering.

De Vijfde Nota bevat weinig concreet beleid om de uitdagingen van de stedelijke herstructurering te ondersteunen en ongewenste neveneffecten het hoofd te bieden.

Ook biedt de Vijfde Nota geen krachtige impuls voor recreatief groen in en om de steden. Door een toenemende vraag en een stagnerend aanbod neemt de recreatiekwaliteit af. Planologische duidelijkheid met een groene contour zou deze impasse kunnen doorbreken.

De Vijfde Nota

Om natuur en landschap te beschermen (PKB, c.1 en c.7) en de ruimtelijke verscheidenheid van stad en land te accentueren (Vijfde Nota, *paragraaf 5.4*), heeft de Vijfde Nota de intentie verdere stedelijke ontwikkeling zoveel mogelijk te concentreren in en rond bestaand bebouwd gebied. Zij introduceert daartoe het concept van de 'rode contouren'. De rode contour is de begrenzing van het nu bebouwde gebied, aangevuld met de tot 2015 benodigde uitbreidingen (PKB, c.1). Alleen binnen deze contour mag gebouwd worden. Bij de invulling van rode contouren is een uitgangspunt dat het bestaande bebouwd gebied beter moet worden benut door het gebruik ervan te intensiveren en door het gebied waar nodig te transformeren. Mocht in de toekomst uitbreiding van rode contouren aan de orde zijn, dan vormen de zogenoemde 'balansgebieden' de ruimte waarin gezocht kan worden. Onder balansgebieden verstaat de Nota het gebied buiten de groene en rode contour.

De feitelijke invulling van de rode contouren is gedecentraliseerd: dat is een taak van de gemeenten.

De stadsrand als voorbeeld van de spanning tussen rood en groen. Het groengebied rechtsboven maakt onderdeel uit van de Ecologische Hoofdstructuur. Het gebied op de foto behoort tot een in de Vijfde Nota benoemd regionaal stedelijk netwerk. Locatie: zuidrand van Veenendaal



Beleidsruimte rode contouren

Gemeenten zien woningbouw en de ontwikkeling van bedrijventerreinen veelal als voorwaarden voor een vitale gemeente. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeenten, een voortvarend lokaal beleid op deze terreinen uit te voeren. Gemeenten kiezen daarbij vaak voor een uitbreiding van woon- en werklokaties, in plaats van betere benutting van het bestaande bebouwde gebied. De traditionele, lokale verantwoordelijkheid van gemeenten kan dus in conflict komen met het streven om regionale en nationale waarden te beschermen, zoals landschap en natuur.

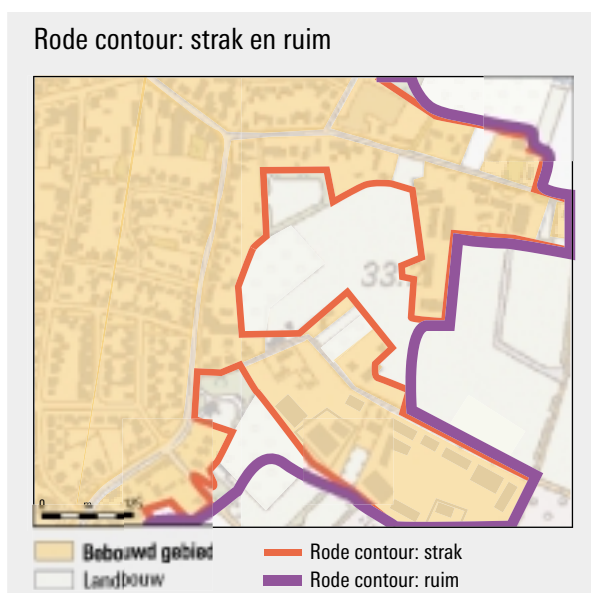
De Vijfde Nota geeft geen concrete criteria en randvoorwaarden aan om te toetsen of de rode contouren voldoende strak zijn vastgesteld. Er worden wel programmatische eisen genoemd per landsdeel (PKB, c.2), maar deze staan ver af van de afwegingen in de dagelijkse praktijk op gemeentelijk niveau. Er bestaat dus een gereede kans, dat gemeenten de rode contouren minder strak rondom het bestaande stedelijk gebied zullen leggen dan door de Vijfde Nota beoogd wordt (*figuur 4.1*).

Bovendien kunnen de gemeenten op grond van de Vijfde Nota ook de kleine kernen in het buitengebied binnen een rode contour brengen. Die kernen kunnen daarmee kristallisatiepunten worden van nieuwe bebouwing. Op regionale schaal zou dit geen concentratie van bebouwing betekenen – zoals de nota beoogt – maar juist een spreiding.

Effecten van strakke en ruime rode contouren

Strakke en ruime rode contouren hebben elk hun eigen voordelen en ongewenste neveneffecten. *Figuur 4.2* geeft een overzicht van de verschillen in effecten die strakke en ruime rode contouren hebben op de kabinetsdoelen. Voor

Figuur 4.1
Illustratie van de beleidsruimte
van de rode contour op
gemeentelijk niveau

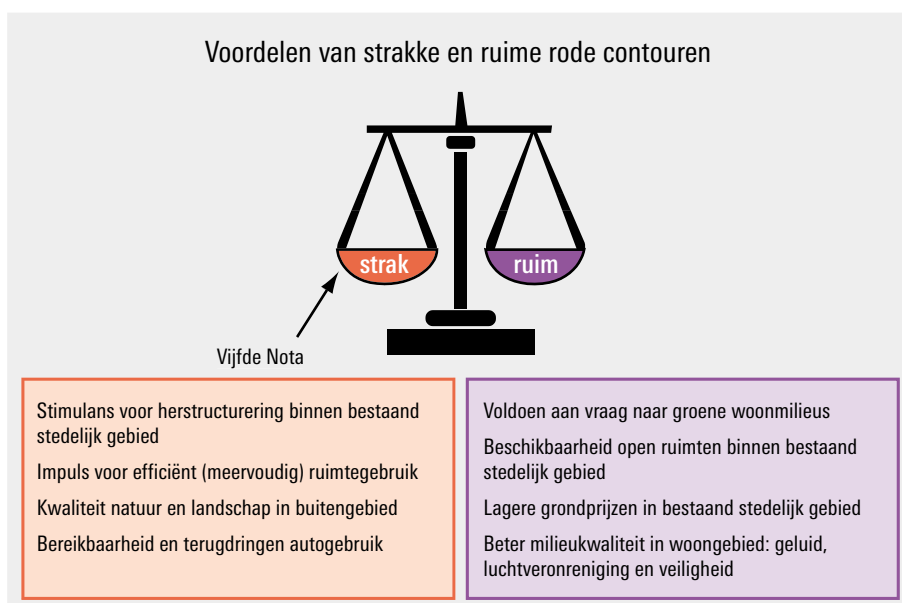


de Vijfde Nota, Planologische Kernbeslissing deel 3 (PKB3), is het belangrijk beleid te formuleren om de ongewenste neveneffecten het hoofd te bieden. In het vervolg van dit hoofdstuk worden per aspect de verschillen toegelicht.

Woonwensen en beschikbaarheid groen in de stad

Het uitgangspunt in de Vijfde Nota is te streven naar strakke rode contouren. Dat voornemen kan echter botsen met de ambitie om in te spelen op woonwensen. Veel Nederlanders geven de voorkeur aan ruime en groene woonmilieus, eengezinswoningen met een flinke eigen kavel. Herstructureren binnen strakke rode contouren kan bovendien ten koste gaan van belangrijke vormen van ‘openbare ruimte’ binnen het stedelijke gebied zoals parken, pleinen, plantsoenen en sportaccommodaties. Ook wordt het lastiger om rekening te houden met de watersystemen.

Figuur 4.2
Voordelen van strakke en ruime
rode contouren



Maar strakke rode contouren hebben ook voordelen. Als een strakke contour wordt aangehouden, stimuleert dat de transformatie van minder gewilde woonmilieus. Het 'restaanbod', het deel van de woningvoorraad waar geen vraag naar is, kan op deze manier worden verkleind. Als de rode contouren wat ruimer uitpakken, bestaat de kans dat de stedelijke herstructurering binnen bestaand stedelijk gebied niet van de grond komt. Dat risico is zeker aanwezig als extra prikkels ontbreken, bijvoorbeeld in de vorm van een investeringsprogramma. Op dit moment is het, door lagere grondprijzen en ontwikkelingskosten, nog steeds goedkoper om nieuwe woonlocaties buiten bestaand stedelijk gebied te ontwikkelen.

Een ruime contour verbetert uiteraard wel de mogelijkheden om de groene woonwensen te vervullen in locaties buiten het bestaande bebouwde gebied (nieuwe uitleg). Er dient wel rekening gehouden te worden met de mogelijkheid, dat bedrijven en de meer draagkrachtige huishoudens uit de traditionele steden vertrekken en zich vestigen aan de randen van het Groene Hart, waar de belangrijke infrastructuur ligt. Deze gebieden zijn aantrekkelijk door hun goede bereikbaarheid en de nabijheid van groen.

Sociale rechtvaardigheid: geen eenduidige relatie met strakke rode contouren

Bij de met strakke contouren samenhangende herstructurering zullen garanties moeten worden ingebouwd om te voorkomen dat minder draagkrachtige groepen worden verdreven ('verdringing'). Het is bij deze lokale druk op de woningmarkt namelijk onduidelijk of ook zij zich een plek in de geherstructureerde wijken kunnen verwerven (Bolt, 2001; Van Kempen *et al.*, 2000). Na herstructurering zijn de huizenprijzen vaak te hoog.

Indien ruime rode contouren gehanteerd worden, is er weinig stimulans om probleemwijken te herstructureren. Waarom transformeren, intensiveren en combineren als er elders beter bereikbare ruimte beschikbaar is? Als deze ontwikkeling zich voordoet, moet juist gevreesd worden voor het achterblijven van minder draagkrachtige woonconsumenten in de minder gewilde stedelijke wijken (Dieleman en Nijstad, 1997).

Lokale milieukwaliteit

De strakke rode contouren leiden tot compactere woon(werk)gebieden. Als zulke compacte gebieden ontstaan, moet wel gelet worden op eventuele nadelige gevolgen voor de lokale milieukwaliteit. In de huidige situatie is er in een flink aantal buurten sprake van ongewenst hoge blootstelling aan geluid en luchtverontreinigende componenten, met name in de nabijheid van drukke verkeerswegen en vliegvelden (RIVM, 2000a). Verdere verdichting en menging van functies zouden ertoe kunnen leiden dat het aantal geluidbelaste woningen toeneemt. Hetzelfde geldt voor de externe veiligheid rond industriële installaties, (spoorweg)vervoer en opslag van gevaarlijke stoffen. Ook nu al zijn er huizen die liggen binnen zones waar het risico te hoog is. Verdere verdichting kan het aantal probleemhuizen of probleembedrijven vergroten. Een strakke contour kan wel een stimulans vormen om huidige woongebieden waar een accumulatie van milieuproblemen optreedt, te herstructureren.

Als woningen of bedrijven verplaatst moeten worden omdat veiligheidsnormen worden overschreden, zal dat overigens hoe dan ook leiden tot een toename van de ruimtevraag. Deze extra ruimtevraag is in de Vijfde Nota nog niet meegenomen.

Als wordt uitgegaan van een ruimere contour, dan treden de bovengenoemde effecten op lokale luchtkwaliteit en externe veiligheid in mindere mate op.

Personenmobiliteit en emissies autoverkeer

Als een belangrijk deel van de ruimtevraag in het bestaande stedelijk gebied wordt opgevangen door verdichting, heeft dat een gunstig effect op het autogebruik. Het gebruik van de auto door bewoners in deze gebieden en de daarmee samenhangende emissie van CO₂ nemen af. Dat blijkt uit recent empirisch onderzoek van TNO (Hilbers *et al.*, 1999) onder nieuwbouwbewoners van VINEX-locaties. Het onderzoek toont aan dat bewoners van inbreidingslocaties in de Randstad minder kilometers afleggen, minder vaak een auto bezitten, minder autokilometers maken (eenderde lager dan op uitleglocaties) en meer gebruik maken van het openbaar vervoer. Dit kan worden verklaard doordat deze locaties dichtbij stedelijke voorzieningen (centrum stadsgewest) en goed openbaar vervoer (NS-station, metro/sneltram) liggen en een hogere mate van functiemenging (wonen en werken) kennen. Verder blijkt uit empirisch onderzoek van MuConsult (2000), dat een hoge bebouwingsdichtheid en functiemenging leidt tot kortere verplaatsingsafstanden en minder autoverplaatsingen. Bij een ruimere rode contour, zal het autogebruik groter zijn dan bij een strakke rode contour.

Recreatiekwaliteit onder druk

De oppervlakte voor parken en groenvoorzieningen, die binnen het bestaand bebouwd gebied beschikbaar is, moet minimaal gelijk moet blijven, zo luidt een van de doelen van de Vijfde Nota (PKB, c.5). Bij het vastleggen van rode contouren toetsen de provincies of de (samenwerkende) gemeenten de regionale en stedelijke groenstructuren integraal hebben meegenomen in de planvorming. Deze programmatische eis zal in PKB3 definitief worden vastgelegd als toetsingskader (PKB, c.3).

Een goede beleidsmatige invulling van dit voornemen is nodig, omdat de huidige trend ongunstig is. Terwijl er wel nieuwe woonwijken worden gebouwd, komt de realisatie van het groen in en om de stad immers niet goed van de grond. Belangrijke redenen voor het stagneren van de groenontwikkeling zijn de hoge concurrentie op de grondmarkt, en grondspeculatie vanwege woningbouwlocaties. Daardoor wordt de grondprijs opgedreven tot ver boven het niveau van de door de overheid gehanteerde normbedragen voor grondaankopen.

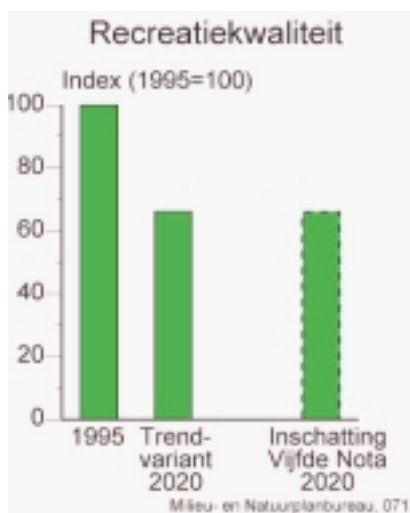
Daarnaast zijn kleinere randgemeenten vaak niet in staat of bereid de kosten voor aanleg en beheer van grotere groengebieden op zich te nemen. De vraag naar deze groengebieden komt immers vooral uit de aangrenzende centrumgemeente (RIVM, 2000b; VROM, 2000b). Voor dit probleem is wel een oplossing denkbaar: regionale samenwerking in een stedelijk netwerk kan een positieve invloed hebben op de samenwerking tussen centrumgemeente en

randgemeenten (*hoofdstuk 3*), mits het Rijk concrete taakstellingen en instrumenten aanreikt.

Uit de trendvariant (*hoofdstuk 2*) blijkt dat de vraag naar recreatieve kwaliteit zal toenemen door bevolkingsgroei en vooral de vergrijzing. Weliswaar neemt het aanbod van oppervlakte groen in en om de stad beperkt toe, maar de kwaliteit neemt af, onder meer door toenemende geluidsbelasting. Per saldo neemt tot 2020 de recreatiekwaliteit af met circa 34% (*figuur 4.3*). De Vijfde Nota onderkent het achterblijven van groen bij rood in en om de steden, maar biedt nog geen concrete handreiking om deze huidige en in de toekomst voorziene stagnatie op te heffen.

Op dit moment bestaan zogenoemde bufferzones tussen de verschillende stadsgewesten. Deze worden in de Vijfde Nota geschrapt met als argument dat een dergelijke invulling van de ruimte niet past in het begrip stedelijk netwerk (PKB, d.7). Juist in deze bufferzones echter is met grote inspanningen open ruimte beschikbaar gehouden op relatief korte afstand voor de inwoners van de aangrenzende stadsgewesten. Het is dus een aandachtspunt dat, met het veranderen van beleidsconcept, niet de feitelijke recreatieve betekenis van deze gebieden wordt verzwakt.

Figuur 4.3
Inschatting recreatiekwaliteit
Vijfde Nota in 2020, ten
opzichte van de huidige waarde
en de trendvariant



De recreatiekwaliteit is een maat waarin de vraag naar en het aanbod van recreatieruimte zijn afgewogen. Bij de vraag is gekeken naar de omvang en de samenstelling van de bevolking. In het aanbod spelen de omvang van bebouwing, bos- en natuurgebieden en de mate van stilte een rol.

Volgens de Vijfde Nota worden de rode contouren om de vijf jaar herzien. Dit betekent dat de groenstructuur in en om de stad continu onder druk staat. Het is om die reden te overwegen om ook de stedelijke groenstructuur onder het beschermingsregime van de groene contour te brengen. Bijkomend voordeel daarvan is dat de grondprijzen in deze groenstructuurgebieden minder onder druk komen te staan. Dit betekent dat minder rijks- en provinciale middelen nodig zijn om groenvoorzieningen te ontwikkelen. Deze problematiek staat ook in de aandacht van het door de Tweede Kamer gestarte Natuuroffensief.

Een van de hoofddoelstellingen van de Vijfde Nota is behoud en ontwikkeling van landschappelijke diversiteit en identiteit. Het kabinet verstaat hieronder onder meer cultuurhistorische en archeologische waarden, grootschalige open ruimte en de contrasten die bestaan tussen zowel open en besloten gebieden en tussen drukke en stille gebieden. Een belangrijk instrument daarvoor is het onderbrengen van waardevolle landschappen in de zogenoemde 'groene contour'. Dit instrument wordt echter in de Planologische Kernbeslissing deel 1 vooralsnog zeer beperkt ingezet. 20% van de huidige landschappelijk waardevolle gebieden valt onder de groene contour. 17% van deze 20% valt samen met de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Aanvullend op de EHS krijgt slechts 3% van de waardevolle landschappen, de Unesco werelderfgoedgebieden, omwille van landschap de bescherming van de groene contour. De aanbeveling in de Nota Belvedere (OCW, 1999) om circa 275.000 ha Belvederegebieden onder de groene contour te brengen, is vooralsnog niet overgenomen. Daarnaast komt het restrictief beleid van de Vierde Nota Extra (Vinex) te vervallen. Door het beleid uit de Vijfde Nota is in de gebieden die nu nog vallen onder dat Vinex-regime, waaronder het Groene Hart, meer nieuwe bebouwing toegestaan dan onder het oude beleid.

80% van de waardevolle landschappen in Nederland ligt buiten de groene contour, in het balansgebied. Bij een ruimtevraag van circa 140.000 ha voor woningen en bedrijventerreinen staan deze waardevolle landschappen onder druk. De analyse van de trendvariant van het ruimtegebruik tot 2020 (*hoofdstuk 2*) laat zien, dat nieuwe bebouwing ruim 20% van de waardevolle landschappen zou aantasten. De daadwerkelijke effecten van verstedelijking zijn echter niet te bepalen zolang rode contouren niet getrokken zijn of de criteria voor rode contouren niet scherp zijn vastgesteld.

In aanvulling op het contourenbeleid wordt in de Vijfde Nota ook een drietal Nationale Landschappen aangewezen. Nationale Landschappen zijn geselecteerd in gebieden met grote verstedelijkingsdruk en zijn bedoeld om het contrast tussen stad en land in deze gebieden te behouden. De concrete begrenzing en instrumentatie van Nationale Landschappen is doorgeschoven naar de PKB3. Daarnaast biedt de Vijfde Nota op dit moment meer ruimte voor bebouwing in Nationale Landschappen dan de Vierde Nota. Het is hierdoor onduidelijk hoe de aangekondigde combinatie van bescherming en ontwikkeling van landschapswaarden vorm gaat krijgen.

De Vijfde Nota bevestigt het natuurbeleid van de Nota Natuur voor mensen (LNV, 2000). Door vergroting van het areaal EHS en de aangekondigde verbindingzones zal de natuurkwaliteit verbeteren. Echter door de huidige versnipperde begrenzing van de groene contour, blijft het natuurrendement van de EHS beperkt. Om natuur en landschap optimaal te beschermen en versnippering van de EHS tegen te gaan, is dan ook een inhoudelijke toets door rijk of provincie gewenst op de begrenzing van de groene en rode contour. In de Vijfde Nota is zo'n inhoudelijke toets niet opgenomen; de Nota beperkt zich tot een procedurele toets.

De vraag hoe omvangrijk de groene contouren moeten worden, is een optimalisatievraagstuk. Om de juiste keuze te maken, is een gelijktijdige afweging nodig van de groene baten tegen de mogelijke nadelen voor de ontwikkeling van de economie. De Vijfde Nota maakt deze afweging niet expliciet. Het verdient aanbeveling een nadere analyse uit te voeren naar de voor- en nadelen van ruimere groene contouren.

De Vijfde Nota en de kwaliteit van natuur en landschap

Een van de hoofddoelstellingen van de Vijfde Nota is behoud en ontwikkeling van de kwaliteit van natuur en landschap (PKB, c.7 en c.8). Het kabinet wil de contrasten behouden en versterken die bestaan tussen zowel open en besloten gebieden als tussen drukke en stille gebieden. Ook streeft het kabinet ernaar, cultuurhistorische en archeologische waarden te beschermen, evenals

Karakteristieke open ruimte met historisch verkavelingspatroon, onder hoge verstedelijkingsdruk. Deze landschappen worden in de Vijfde Nota niet beschermd onder de groene contour maar liggen in het balansgebied.
Locatie: Nieuw-Loosdrecht, nabij Hilversum



grootschalige open ruimte en bijzondere natuurwaarden. De Vijfde Nota bevestigt hiermee de doelstellingen van de Vierde Nota.

Om het buitengebied (het gebied buiten de rode contour) te vrijwaren van extra bebouwing, en de ruimtelijke verscheidenheid van stad en land te accentueren, introduceert de Vijfde Nota de zogenoemde 'rode en groene contouren' (PKB, c.1, c.8, Vijfde Nota, *paragraaf 5.4*). In aanvulling op het beleid dat zich richt op deze contouren, worden bovendien Nationale Landschappen aangewezen. Verder wordt voor het gehele buitengebied een ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie aangekondigd. Met dit beleid beoogt het kabinet huidige landschappelijke waarden te beschermen en nieuwe waarden toe te voegen. Bij de invulling van de groene contouren zijn de waarden op het gebied van landschap, natuur en cultuurhistorie het uitgangspunt. Bij nieuwe ontwikkelingen binnen de groene contouren geldt een 'nee-tenzij'-afweging. Er mag niet worden gebouwd, tenzij '... er sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang en daarvoor geen reële alternatieven gevonden kunnen worden ...' (PKB, c.11).

Bij de invulling van de rode contouren is het uitgangspunt dat het bestaande stedelijk gebied beter moet worden benut. De zoekruimte voor nieuwe bouwopgaven die daarnaast nodig zijn, ligt in principe in de balansgebieden: het gebied buiten de groene en rode contour.

Bescherming van het landschap neemt sterk af

Landschap in de groene contouren

Uit de PKB-tekst blijkt dat, voor wat betreft landschap, de selectie van groene contouren voornamelijk beperkt blijft tot de monumentale eenheden van grote

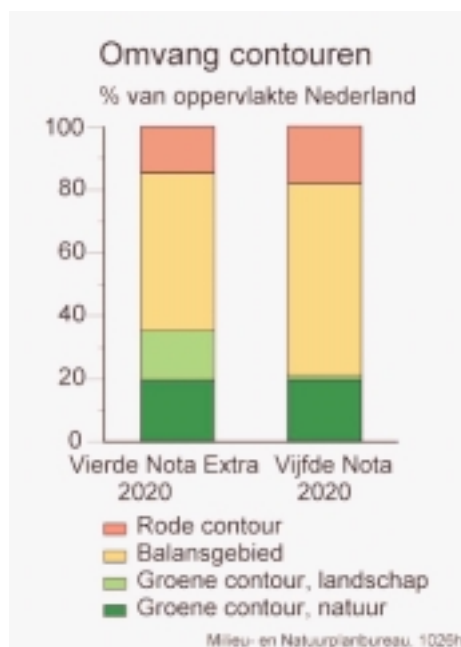
cultuurhistorische of archeologische waarde die de Unesco heeft aangewezen als werelderfgoed. Op dit moment zijn dat Schokland, het molencomplex Kinderdijk, de Stelling van Amsterdam en de Beemster. Met deze selectie valt vooralsnog slechts 3% van de landschappen met het predikaat ‘zeer goed’ (figuur 5.2, pagina 42) onder de groene contour. Verder valt 17% van de huidige landschappelijk waardevolle gebieden samen met de EHS. De groene contour omvat daarmee een vijfde deel van de waardevolle landschappen in Nederland. De aanbeveling in de Nota Belvedere om bijna 275.000 ha Belvederegebieden onder de groene contour te brengen, is in de Vijfde Nota niet overgenomen. Deze Belvederegebieden zijn terechtgekomen in het balansgebied (figuur 5.3, pagina 43). Opmerkelijk is overigens dat in de PKB-kaart een aanzienlijk grotere selectie van Belvederegebieden in de groene contour is opgenomen dan in de PKB-tekst. De Vijfde Nota geeft aan dat deze en andere gebieden mogelijk later onder de groene contour worden gebracht (in PKB3 of in het Structuurschema Groene Ruimte 2 (LNV, in voorbereiding)).

In de Vinex is restrictief beleid geformuleerd, dat in de Vijfde Nota is komen te vervallen. Het gaat om drie beleidscategorieën:

- ‘bufferzones’ tussen de stadsgewesten;
- ‘restrictief beleid Rijk’;
- ‘restrictief beleid provincie’.

In deze gebieden mocht het ruimtebeslag door verstedelijking zich in beginsel niet uitbreiden. Deels vallen deze gebieden onder het restrictieve beleid van de Vijfde Nota, daar waar het gaat om de groene contouren. Per saldo verschuift het aandeel restrictief beleid echter aanzienlijk naar de balansgebieden. Ruim 90% (bijna 500.000 ha) van het huidige restrictief landschapsbeleid komt in balansgebied terecht (figuur 5.1).

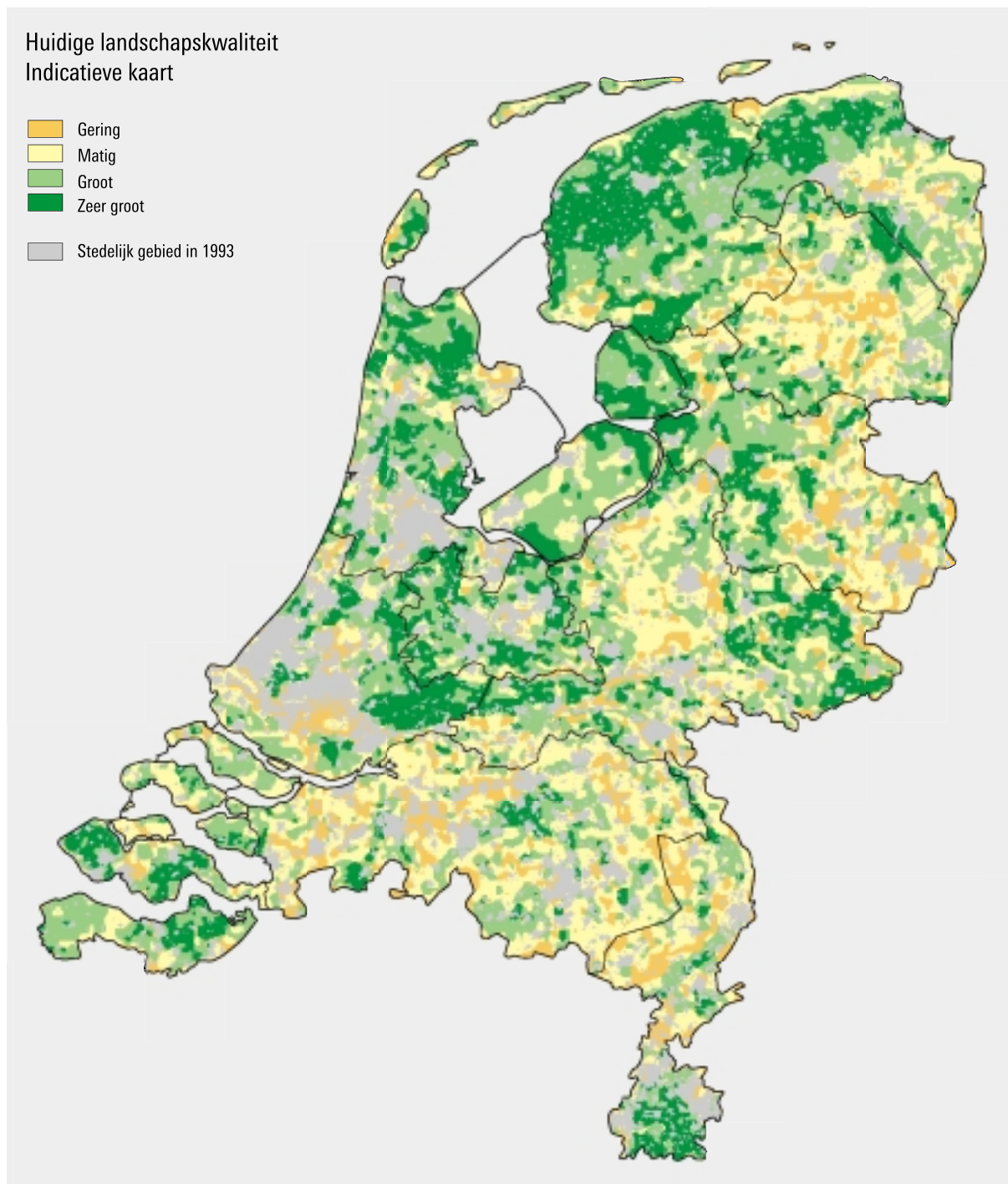
*Figuur 5.1
Omvang rode en groene contour
en balansgebied in Vinex en de
Vijfde Nota in 2020.*



De terminologie uit de Vijfde Nota ‘rode en groene contouren en balansgebieden’ is voor deze vergelijking toegepast op de Vinex.

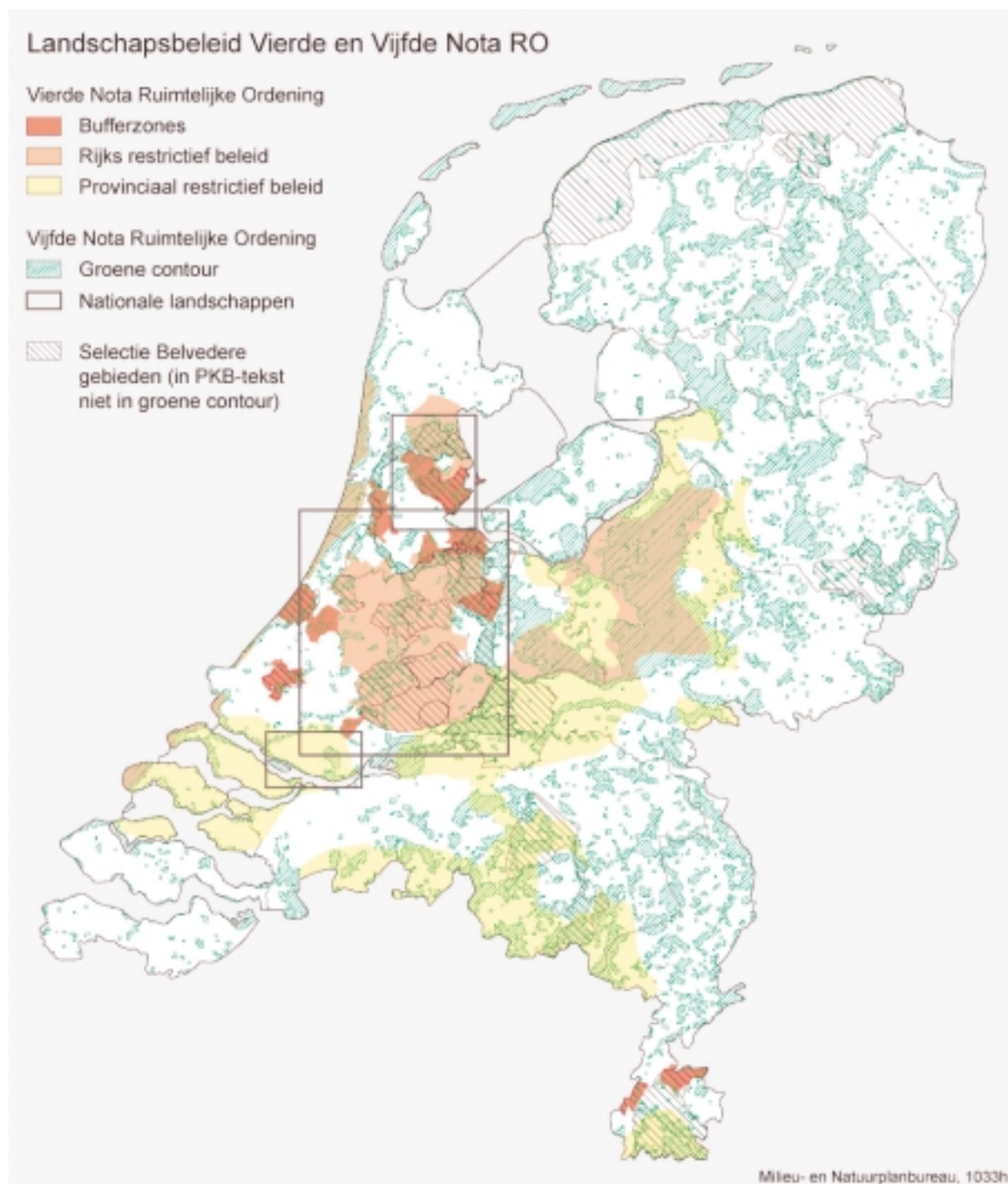
Bij deze vergelijking gaat het overigens om het ‘papierbeleid’. In de praktijk blijkt de betekenis van het restrictieve regime namelijk zeer gering. Tussen 1989 en 1996 nam het stedelijk ruimtegebruik in de restrictieve gebieden met 11,5% toe, bijna even sterk als in het landelijk gebied als geheel (ruim 12%). In de bufferzones bedroeg de toename bijna 9% (VROM, 2000b). Een tweede nuance bij de bovenstaande vergelijking is dat de Nationale Landschappen in de figuur niet als aparte categorie zijn opgenomen, omdat de begrenzing nog moet worden vastgesteld en het beschermingsregime in Nationale Landschappen niet eenduidig is gedefinieerd. De Nationale Landschappen bevatten zowel balansgebied als rode en groene contouren.

Figuur 5.2 Indicatieve kaart huidige landschapskwaliteit in Nederland, gebaseerd op historische en schaalkenmerken (Alterra, 2001)



Om een beeld te krijgen van de effecten van het beleid uit de Vijfde Nota op het landschap, is de waarde van het Nederlandse landschap in kaart gebracht (Alterra, 2001). De waardering voor het landschap is gebaseerd op de indicatoren 'zeer open en kleinschalige landschappen', 'archeologie', 'ontginningsgeschiedenis van het cultuurlandschap', 'historische gebouwen' en 'aardkundige waarden'. Scoort een landschap op minstens drie van deze vijf karakteristieken goed, dan is aan het gebied het predikaat 'zeer goed' toegekend. In hoofdstuk 2 is een uitgebreide toelichting op deze kaart opgenomen.

Figuur 5.3 Beleidscategorieën landschap in de Vierde en Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening



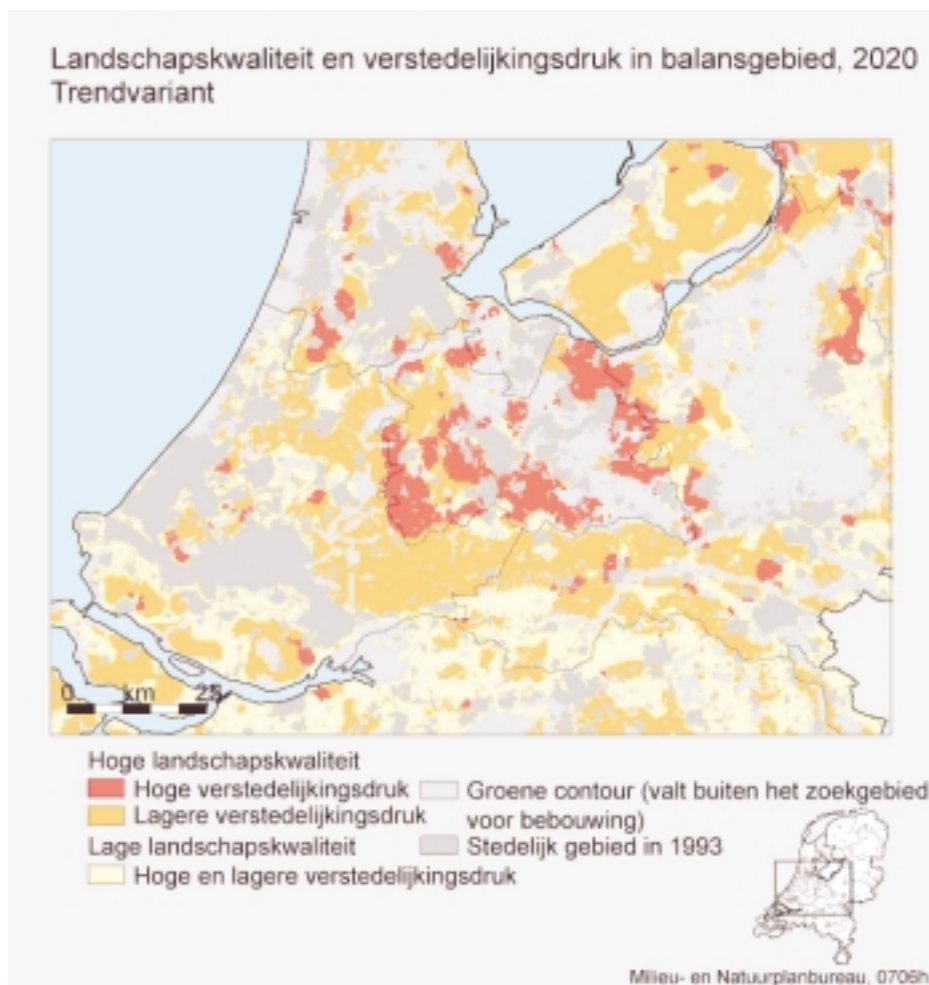
Het vervallen van het rijksrestrictief beleid en de bufferzones in West-Nederland valt op. Ze liggen wel binnen het zoekgebied van de Nationale Landschappen. Continuïteit van rijksbeleid is dus afhankelijk van de nadere begrenzing en het beschermingsregime van de Nationale Landschappen. Het provinciaal restrictief beleid valt grotendeels in de balansgebieden; het gebied tussen de rode en groene contouren.

Landschap in de balansgebieden

80% van de waardevolle landschappen in Nederland ligt in het balansgebied. Bij een ruimtevraag van circa 140.000 ha voor woningen en bedrijventerreinen staan deze waardevolle landschappen onder druk. Wat de daadwerkelijke effecten van verstedelijking zijn op het landschap, is niet te bepalen zolang de rode contouren niet zijn getrokken of de criteria voor de rode contouren niet scherp zijn vastgesteld. Daarom is voor de inschatting van de effecten gebruik gemaakt van de trendvariant, die voor dit doel ontwikkeld is (hoofdstuk 2).

Figuur 5.4 confronteert de landschapskwaliteit voor een uitsnede van Nederland met de potentiële verstedelijkingsdruk volgens de trendvariant. In deze variant worden nieuwe woningen geplaatst in gebieden die aansluiten bij de actuele woonwensen. Zowel de aantrekkingskracht van het stedelijke milieu als dat van groene woonmilieus is daarbij groot. In de trendvariant mag overal in het landelijk gebied gebouwd worden, met uitzondering van de EHS. De variant komt wat betreft restrictief beleid dus vrijwel overeen met de groene contouren in de Vijfde Nota.

Figuur 5.4
Confrontatie van de huidige
landschapskwaliteit (figuur 5.2)
met de stedelijke druk in
balansgebieden voor de
trendvariant in 2020 (figuur 2.2)



Het effect dat op grond van deze analyse ontstaat, is spreiding van woningen in aantrekkelijke delen van het landelijk gebied nabij de grote stedelijke gebieden. De figuur laat zien dat in potentie de druk op waardevolle landschappen in de balansgebieden groot is. In de trendvariant tast nieuwe bebouwing ruim 20% van de waardevolle landschappen aan. Om de druk op waardevolle landschappen in balansgebieden tegen te houden, is het dus van groot belang dat de rode contouren goed functioneren - waarbij de rode contour niet steeds verder opschuift in de balansgebieden.

De aantasting is in bepaalde gebieden met hoge stedelijke druk veel groter. Dit geldt bijvoorbeeld voor het Utrechtse deel van het Groene Hart, het Kromme Rijngebied en het westelijke deel van de Gelderse Vallei. De kwaliteit van waardevolle landschappen kan nog verder worden aangetast door ongerichte verspreide bebouwing in balansgebieden, zoals recreatiewoningen, nieuwbouw in het kader van ruimte voor ruimte en kassencomplexen.

Het kaartbeeld laat overigens zien dat er in de balansgebieden ook gebieden aanwezig zijn met minder hoge landschapswaarden. Deze gebieden komen in aanmerking als zoekgebied voor de rode contour, als alternatief voor het bouwen in waardevolle landschappen. Wonen en werken in het groen, in combinatie met de ontwikkeling van nieuwe landschapswaarden, biedt uitstekende kansen om de kwaliteit van gebieden met lage waarden te verbeteren. Per saldo wordt zo de mogelijkheid geboden om de waardevolle landschappen te ontzien bij stedelijke uitbreiding door ze binnen de groene contour te brengen. Door per regio of per landschapstype duidelijk aan te geven welke concrete landschapselementen zeker behouden dienen te blijven, kan een toetsingskader worden aangegeven voor de in de Vijfde Nota genoemde ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie.

De vaststelling van de omvang van het landschappelijk waardevolle gebied dat onder de groene contour wordt gebracht, kan worden gezien als de uitkomst van een optimalisatievraagstuk. Voor deze vaststelling is het noodzakelijk een afweging te maken van de groene baten tegen de mogelijke nadelen voor de ontwikkeling van de economie. Daartoe moeten de selectiecriteria voor het bepalen van natuur en landschap van (inter)nationale betekenis duidelijk zijn, evenals de criteria voor het bepalen van de economische schade van de beschermingsmaatregelen. De Vijfde Nota maakt deze afweging niet expliciet. Het verdient daarom aanbeveling een nadere analyse uit te voeren naar de voor- en nadelen van ruimere groene contouren.

De Tweede Kamer heeft de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening geëvalueerd (Tweede Kamer, 2000). Juist het restrictieve beleid blijkt het meest kwetsbare onderdeel van het ruimtelijk beleid (zie ook *vorige paragraaf 'landschap in de groene contouren'*). Uit de evaluatie komt naar voren dat de doorwerking van het beleid gebrekkig is, onder meer door onvoldoende helder geformuleerde doelstellingen. Andere oorzaken zijn de grote stedelijke dynamiek en het feit dat de economisch vitale tegendruk van de landbouw tegen verstedelijking vermindert.

De uitwerking van het beleid in de Vijfde Nota geeft op drie punten aanleiding te veronderstellen dat de problemen van de uitvoering van restrictief beleid in het verleden zullen voortduren:

- Door de vijfjaarlijkse heroverweging van rode contouren blijft de continue druk op de balansgebieden bestaan.
- De formulering van restricties voor bouwen in Nationale Landschappen is minder eenduidig dan onder het huidige restrictieve beleid (*tekstbox 'beschermingsniveau voor het Groene Hart volgens de Vierde en de Vijfde Nota'*).
- Ook in de Vijfde Nota ontbreken heldere, toetsbare doelstellingen.

Nationale Landschappen

In aanvulling op het contourenbeleid wordt in de Vijfde Nota ook een drietal Nationale Landschappen aangewezen: het Groene Hart, Hoeksche Waard en Noord-Hollands Midden (Waterland en omgeving). Deze aanwijzing wordt als concrete beleidsbeslissing aangemerkt in PKB1. Dit betekent dat het Rijk verantwoordelijk is voor de uitvoering en dat dit beleid bindend is voor andere overheden. Nationale Landschappen zijn geselecteerd om het contrast tussen stedelijk en landelijk gebied te behouden. De Vijfde Nota geeft aan dat de selectie van Nationale Landschappen gebaseerd is op huidige en toekomstige bedreiging door verstedelijking of andere ruimtelijke ontwikkelingen (PKB, c.13). De Nationale Landschappen staan dus per definitie onder stedelijke druk. Omdat de selectie is gebaseerd op een combinatie van stedelijke druk en landschappelijke waarde, bevinden zich niet in alle (delen van) Nationale Landschappen hoge landschappelijke waarden, hetgeen bijvoorbeeld in de Hoeksche Waard het geval is (*figuur 5.2*). Voor Nationale Landschappen geldt slechts gedeeltelijk de bescherming van de groene contour.

De formulering in de Vijfde Nota biedt meer ruimte voor bebouwing in de Nationale Landschappen dan de vorige nota, zoals een vergelijking van teksten over het Groene Hart duidelijk maakt (*tekstbox 'beschermingsniveau voor het Groene Hart volgens de Vierde en de Vijfde Nota'*). Het is opmerkelijk dat het instrumentarium gericht op de hoofddoelstelling van beleid wordt gewijzigd zonder een heldere sterkte-zwakteanalyse.

Beschermingsniveau voor het Groene Hart volgens de Vierde en de Vijfde Nota	
<p>PKB Vierde Nota Extra - p.129, p.188</p> <p>p. 129 Het Groene Hart valt onder de open ruimten met een restrictief rijksbeleid. "... In deze gebieden mag <i>in beginsel geen uitbreiding</i> van het ruimtebeslag door verstedelijking plaatsvinden".</p> <p>p.188 "Ten behoeve van het restrictieve beleid voor het Groene Hart is de begrenzing van het Groene Hart op de regiokaart aangegeven... Binnen dit gebied zal verscherpt worden toegezien op effectuering van het restrictieve beleid."</p>	<p>PKB Vijfde Nota - c.13, d.8</p> <p>c.13 "... als nationaal landschap wordt aangewezen: het Groene Hart binnen de bestaande begrenzing, waarbij (d.8) ... het Rijk overweegt aan de binnenflank van de Randstadring selectief ruimte te bieden voor nieuwe verstedelijkingsmogelijkheden."</p> <p>c.13 "... In een nationaal landschap mag ter bescherming van de karakteristieke openheid in beginsel maar <i>zeer beperkt uitbreiding</i> van het stedelijk ruimtebeslag en het bebouwd oppervlak plaatsvinden. Na overleg met de provincies zal het Rijk de definitieve begrenzing vastleggen in deel 3."</p>

De concrete begrenzing en instrumentatie van de Nationale Landschappen is doorgeschoven naar PKB3. Tegen deze achtergrond en door de afwezigheid van heldere criteria is de aangekondigde combinatie van bescherming en ontwikkeling van landschapswaarden niet toetsbaar.

Als tending voor verdere verstedelijking zou het duidelijker zijn als de Nationale Landschappen onder het 'nee-tenzij'-beschermingsregime vallen, en dus onder de groene contour worden gebracht.

Natuurkwaliteit verbeterd; door versnipperde EHS nog niet optimaal

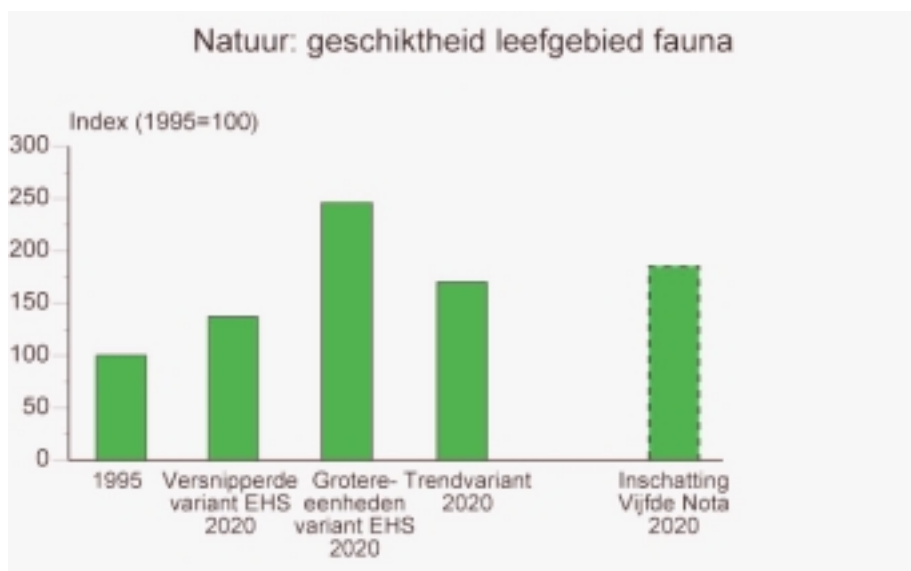
De Vijfde Nota neemt de EHS volledig op in de groene contour, evenals de EU Vogelrichtlijn- en de Habitatrichtlijngebieden. Het ruimtelijke ordeningsbeleid en het natuurbeleid worden daarmee op één lijn gebracht. Rijk en provincie stellen de criteria vast voor natuurwaarden van (inter)nationale betekenis en selecteren de gebieden waar deze waarden voorkomen.

Al eerder is vastgesteld dat het goed is voor de fauna als er grotere eenheden natuur bestaan en versnippering wordt opgeheven (RIVM, 1997). Met gebruik van een even groot areaal is de kans dat bepaalde diersoorten in een gebied voorkomen hiermee aanzienlijk groter dan bij versnipperde gebieden (figuur 5.5). De trendvariant, met het vigerende EHS-beleid, zit het dichtst bij de versnipperde variant.

In de Nota Natuur voor mensen (LNV, 2000) worden in aanvulling op het vigerende EHS-beleid een aantal robuuste verbindingzones voorgesteld. Deze maatregel is door de Vijfde Nota overgenomen (PKB, c.12). Door het potentiële positieve effect van deze verbindingzones neemt de kans op vóórkomen van diersoorten toe. Het effect is echter nog aanzienlijk kleiner dan in de grotere-eenhedenvariant, omdat de huidige EHS minder gunstig gelegen is.

Het werkelijke natuurrendement is afhankelijk van de feitelijke begrenzing. De provincies zijn verantwoordelijk voor het bepalen van de ligging van de groene

Figuur 5.5
Inschatting natuurkwaliteit
Vijfde Nota in 2020, ten opzichte
van de huidige waarde en een
drietal varianten, die verschillen
in de mate van versnippering
van natuur

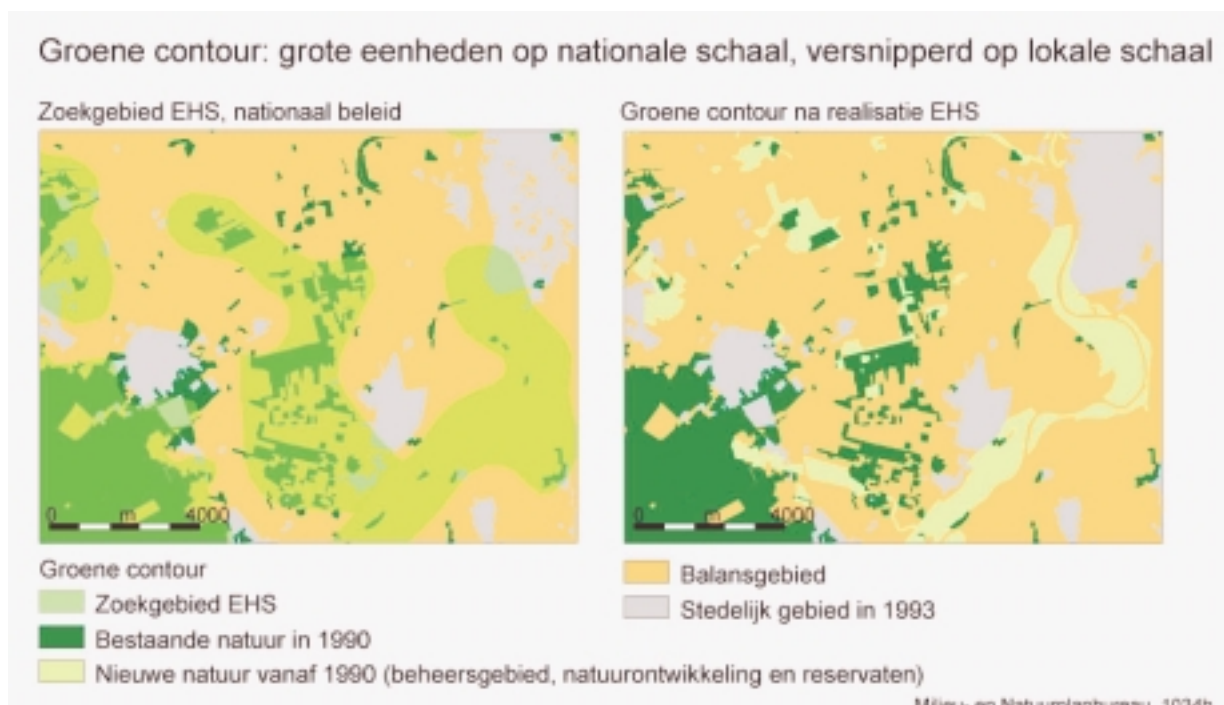


contouren. Dit kan het draagvlak voor te nemen maatregelen vergroten. Een kritische factor is echter de mate waarin de uiteindelijk vastgestelde groene contour een aaneengesloten gebied vormt. Op de PKB-kaart is de groene contour inderdaad een samenhangend, aaneengesloten gebied. De begrenzing van de EHS leidt tot nu toe echter, nadat 85% is begrensd, tot een minder samenhangend beeld (zie *figuur 5.6*). Dit komt, doordat de in het rijksbeleid overeengekomen oppervlakte voor natuurontwikkeling en beheerslandbouw minder dan de helft is van de oppervlakte van het zoekgebied van de groene contour.

Afweging van lokale belangen leidt tot een verder versnipperd beeld ('gatenkaas'). Het gaat dan om de inpassing van wegen, verspreide bebouwing, campings, landbouwpercelen en dergelijke. De effectiviteit van het rijksbeleid, de groene contour, staat zo voortdurend onder druk van lokale belangen. Een inhoudelijke toets op de effectiviteit van de groene contour kan daarom het best uitgevoerd worden op het naasthogere niveau (bijvoorbeeld door een rijksinspectie). De Vijfde Nota beperkt deze toetsing tot een procedurele toets.

Natuurwaarden in natuurgebieden kunnen schade ondervinden van gebruiksfuncties in nabijgelegen rode contouren en balansgebieden, vooral bij een versnipperde ligging van natuurgebieden. Het is voor natuurgebieden niet voldoende om een contour te trekken, zonder deze in samenhang met de omgeving te bezien. Versnippering, vermesting, verdroging, emissies en lawaai van omringende gebieden hebben hun weerslag op de kwaliteit van dit gebied. De Vijfde Nota geeft vooralsnog niet aan hoe bij het groene-contourenbeleid de bescherming tegen deze omgevingsinvloeden planologisch geregeld wordt. Overigens zouden, afgezien van deze planologische bescherming, de tussenliggende gebieden als nog als natuurontwikkelingsgebied of als beheerslandbouw onder de groene contour gebracht kunnen worden.

Figuur 5.6
Groene contour: grote eenheid op nationale schaal, versnipperd op lokale schaal



De Vijfde Nota is een grote stap vooruit als het gaat om het inzetten van ruimtelijk beleid om bescherming te bieden tegen overstromingen en tegen wateroverlast. Het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) acht de ruimtevraag voor water (490.000 ha) voldoende om in te kunnen spelen op de verwachte zeespiegelstijging en verhoogde piekafvoeren in de rivieren en regionale watersystemen. Het is nog niet duidelijk of het wateroverlastprobleem echt wordt opgelost met de ruimtevraag die in de Vijfde Nota wordt gehonoreerd: dat hangt grotendeels af van de manier waarop deze vraag wordt uitgewerkt op regionaal niveau en de mogelijkheden voor functiecombinaties. De ruimtevraag voor het rivierengebied wordt in de Vijfde Nota met de Planologische Kernbeslissing (PKB)-rivieren goed geregeld.

In de Vijfde Nota staat nog ter discussie of er noodoverloopgebieden moeten worden ingesteld in het rivierengebied. Om schaderisico's te minimaliseren, is het verstandig om ruimte te reserveren in het rivierengebied. Tevens kan door tijdig zoekgebieden voor noodoverloop aan te wijzen worden voorkomen dat de bebouwing in deze gebieden verder toeneemt. Op basis van waterhuishoudkundige overwegingen is het nu al mogelijk dergelijke voorkeurszoekgebieden aan te wijzen. Zonder tijdige aanwijzing, en gezien de stedelijke druk op deze gebieden, komt de planologische inpasbaarheid van het beleid voor water onder druk te staan.

Het ruimtelijke beleid voor de bescherming van de zoetwatervoorraden krijgt in de Vijfde Nota geen handen en voeten. De waterconserveringsproblematiek en de ruimtelijke bescherming van grondwatersystemen voor de waterwinning worden wel geagendeerd, maar onvoldoende uitgewerkt.

Bij de honorering van de ruimtevraag voor water gaat de Vijfde Nota ervan uit, dat deze in zijn geheel te combineren is met andere functies. In de praktijk zijn er inderdaad veel mogelijkheden voor combinaties, maar niet in alle gevallen is sprake van win-winsituaties. De voorgestelde combinatie van waterconservering, het tegengaan van bodemdaling en economisch rendabele landbouw in veengebieden is in feite niet mogelijk. De combinatie van waterberging met natuur in het buitendijkse rivierengebied stelt mogelijk beperkingen aan de natuurkwaliteit. Mogelijkheden van waterberging en -conservering in combinatie met behoud en ontwikkeling van kenmerkende en internationaal belangrijke waterlandschappen, blijven in de Vijfde Nota daarentegen onbenut.

De Vijfde Nota

De Vijfde Nota formuleert, in lijn met de Vierde Nota Waterhuishouding (V&W, 1999b), voor water drie hoofddoelstellingen (PKB, e.1):

1. bescherming tegen overstromingen;
2. bescherming tegen wateroverlast;
3. veiligstellen zoetwatervoorraden.

De verwachte klimaatverandering en de voortschrijdende bodemdaling in de lage delen van Nederland vragen van het kabinet een grote inspanning om deze drie hoofddoelstellingen te realiseren. Zeespiegelstijging, bodemdaling en toename van de rivierafvoeren en neerslag in de winter geven verhoogde risico's op overstroming en wateroverlast. Bovendien neemt naar verwachting de beschikbaarheid van zoet water in de zomer verder af door afname van de neerslag. Al deze veranderingen vragen om een adequaat waterhuishoudingsbeleid, waarin de omgang met water is geregeld.

De Vijfde Nota staat een strategie voor waarbij de ruimtelijke ordening beter wordt afgestemd op de manier waarop de watersystemen functioneren. Deze

Overstroming

Een levensbedreigende situatie door ongecontroleerde overstroming van gebieden als gevolg van extreme rivierafvoeren of zeespiegelstijgingen.

Wateroverlast

Een niet direct levensbedreigende situatie door overstroming van gebieden veroorzaakt door extreme neerslag of hoge rivierafvoeren.

Wateroverlast tijdens het hoogwater van februari 1995. De kans dat hoogwater voorkomt neemt de komende decennia toe door toename van bebouwing en door de verandering van het klimaat. De Vijfde Nota stelt ruimtelijke maatregelen voor om de wateroverlast te voorkomen. Locatie: 's-Hertogenbosch



strategie is in lijn met de Vierde Nota Waterhuishouding (V&W, 1999b) en het Advies van de Commissie Waterbeheer 21ste Eeuw (CW21, 2000). De huidige strategie is uitsluitend gericht op harde waterkerende oplossingen, zoals het verhogen van dijken, vergroten van gemaalcapaciteit. Deze strategie stuit op grenzen en zal op termijn tot grotere risico's leiden. Het overheidsbeleid moet meer 'meebewegen' met het water. Dit betekent vooral ruimte bieden aan water voor waterconservering en waterberging. De Vijfde Nota anticipeert op deze ruimtevraag. Zij gaat er daarbij vanuit dat deze vraag in zijn geheel kan worden opgevangen door de combinatie van water met andere functies.

Voor rijkswateren is de sturing en uitvoering van het beleid in de Vijfde Nota geregeld via een sectorale PKB-rivieren. Deze PKB-rivieren heeft ook betrekking op de binnendijkse gebieden. Daarnaast stelt de Vijfde Nota voor de 'watertoets' te hanteren. De watertoets heeft tot doel ruimtelijke ontwikkelingen beter af te stemmen op de eisen van het watersysteem. De criteria voor de watertoets worden in de PKB3 gepresenteerd.

Bescherming tegen overstromingen: kustgebied en grote rivieren

De eerste hoofddoelstelling is er op gericht de laaggelegen gebieden in Nederland te beschermen tegen overstromingen vanuit zee en vanuit de grote rivieren. De Vijfde Nota hanteert hiervoor de huidige veiligheidsnorm voor de kust en voor het rivierengebied als uitgangspunt. Op basis van de onderbouwende studies verwacht het MNP dat -gegeven de gehanteerde klimaatscenario's- met de in de Vijfde Nota opgenomen ruimtevraag voor water, de veiligheidsnormen gehandhaafd kunnen blijven.

Om de veiligheid in het rivierengebied te handhaven, wordt de doorstroomcapaciteit en de waterbergingscapaciteit vergroot. Dit gebeurt in de

Retentiegebieden

Gebieden die worden gebruikt voor tijdelijke berging in geval van extreme rivierafvoeren.

Noodoverloopgebieden

Gebieden die gecontroleerd overstromen bij zeer extreme rivierafvoeren.

Vijfde Nota door het bestaande watersysteem te verruimen en binnendijs retentiegebieden in te stellen. Deze retentiegebieden zijn nodig om de verwachte toename in de hoogte van de piekafvoeren (na 2015 20% hoger dan nu) aan te kunnen. Voor zeer extreme onvoorspelbare situaties stelt de Vijfde Nota ook voor om binnendijs noodoverloopgebieden aan te wijzen. Voor verruiming en retentie wordt circa 40.000 ha gereserveerd; voor noodoverloopgebieden circa 50.000 ha. De reserveringen binnendijs zijn nieuw beleid.

De ruimtevraag voor noodoverloopgebieden staat in de Vijfde Nota nog ter discussie. De Vijfde Nota geeft in de PKB-kaart globaal een zoekgebied aan voor het verbreden van het winterbed en het instellen van retentiegebieden. Een zoekgebied voor de noodoverloopgebieden wordt niet aangegeven. Het lijkt echter verstandig tijdig een zoekgebied voor deze gebieden vast te stellen. In geval van nood kan men dan die gebieden gecontroleerd laten overstromen waar de kans op schade het minst is. Daardoor kan economische schade worden geminimaliseerd (CPB, 2000). Door tijdige aanwijzing van deze gebieden kan ook worden voorkomen, dat de bebouwing in deze gebieden verder toeneemt. Het is op grond van waterhuishoudkundige overwegingen, nu al mogelijk om voorkeursgebieden voor retentie en noodoverloop aan te wijzen (*figuur 6.1*).

In het trendscenario (*hoofdstuk 2*) neemt het areaal wonen en werken in de retentie- en noodoverloopgebieden met ruim 30% toe. Zonder aanvullend beleid zal daarmee de planologische inpasbaarheid van ruimte voor water verder onder druk komen te staan. Het is dan ook aan te bevelen om de noodoverloopgebieden en de potentiële retentiegebieden te vrijwaren van ontwikkelingen die een functie als noodoverloopgebied of retentiegebied kunnen bemoeilijken.

Waterconservering

Het vasthouden van water in perioden van neerslagoverschot (winterhalfjaar) met de bedoeling het watertekort in perioden van neerslagtekort (zomerhalfjaar) te kunnen compenseren.

Waterberging

Het in geval van extreme omstandigheden tijdelijk (enkele dagen tot weken) en gecontroleerd bergen van water in daarvoor bestemde gebieden.

Bescherming tegen wateroverlast: regionale uitwerking is de opgave

Een andere doelstelling van de Vijfde Nota is om wateroverlast in Nederland in de toekomst te verminderen. Er bestaat echter (nog) geen wettelijk vastgestelde norm voor wateroverlast. De Vijfde Nota vraagt voor de periode tot 2050 400.000 ha voor ruimtelijke maatregelen in het landelijk gebied. Het gaat om 50.000 ha voor uitbreiding van de waterbergingscapaciteit in laag Nederland en 350.000 ha voor extra waterberging en -conservering in hoog Nederland. Deze cijfers zijn conform de schattingen van de Commissie Waterbeheer 21ste Eeuw (CW21, 2000). De schattingen hebben betrekking op Nederland als geheel en hebben een indicatief karakter.

Door het MNP is onderzocht wat het effect van deze maatregelen is op het verminderen van wateroverlast in 2020. Als eerste stap is bepaald welke gebieden kans hebben op wateroverlast. Anno 1995 is er al in grote delen van zowel hoog als laag Nederland veel kans op wateroverlast (*figuur 6.2a*). Uit de studie van de trendvariant komt naar voren, dat de waterbergingscapaciteit in 2020 per saldo slechts in zeer geringe mate zal veranderen door veranderingen in arealen wonen, werken en natuur. Extra maatregelen om de wateroverlast te verminderen, zijn in deze studie niet meegenomen. Als gevolg van klimaatverandering wordt verwacht dat de hoeveelheid neerslag en de neerslagintensiteit in 2020 met circa 5% zal zijn toegenomen. Zonder extra

maatregelen breidt het areaal, dat een gerede kans maakt op wateroverlast, zich uit tot driekwart van Nederland (figuur 6.2a en 6.2b).

De analyse wijst verder uit dat, met de extra maatregelen uit de Vijfde Nota (200.000 ha tot 2020) èn rekening houdend met de toenemende neerslagintensiteit (middenscenario IPCC), de wateroverlast in 2020 kan zijn gehalveerd (figuur 6.2a). Voor 2050 wordt verwacht dat, mede gebaseerd op de analyses van de CW21, de orde grootte aan ruimtereservering in de Vijfde Nota in beginsel voldoende is. In hoeverre tegen die tijd de wateroverlast daadwerkelijk zal zijn opgelost, is uiteraard onzeker. Dit hangt af van verschillende factoren, zoals de daadwerkelijke klimaatsveranderingen, de ruimtelijke regionale uitwerkingen, de nog vast te stellen normen voor wateroverlast en de mogelijkheden voor functiecombinaties in waterbergingsgebieden.

Figuur 6.1
Ligging van de mogelijke retentie- en noodoverlooptgebieden in het rivierengebied (V&W, 2000c, bewerkt door RIZA)



De kaart geeft een overzicht van de zoekgebieden voor retentie en noodoverloop in het rivierengebied, gebaseerd op de criteria zoals aangegeven in de Vijfde Nota (PKB, e.6). Het gaat dan bijvoorbeeld om laaggelegen komgronden. De zoekgebieden voor retentie en noodoverloop vallen samen met van oudsher natte en overstroombare gebieden (bron: Top kaart 1850, digitale versie door TNO) en liggen dus waterhuishoudkundig gezien op logische plekken.

Evenals voor het rivierengebied geldt ook voor de regionale watersystemen, dat de uitbreiding van het areaal wonen en werken en infrastructuur de planologische inpasbaarheid van watersystemen bemoeilijkt. Dit kan worden voorkomen door op voorhand duidelijke ruimtelijke keuzes te maken of ‘waterneutraal’ te bouwen (bouwen op terpen, op palen of zonder kruipruimte).

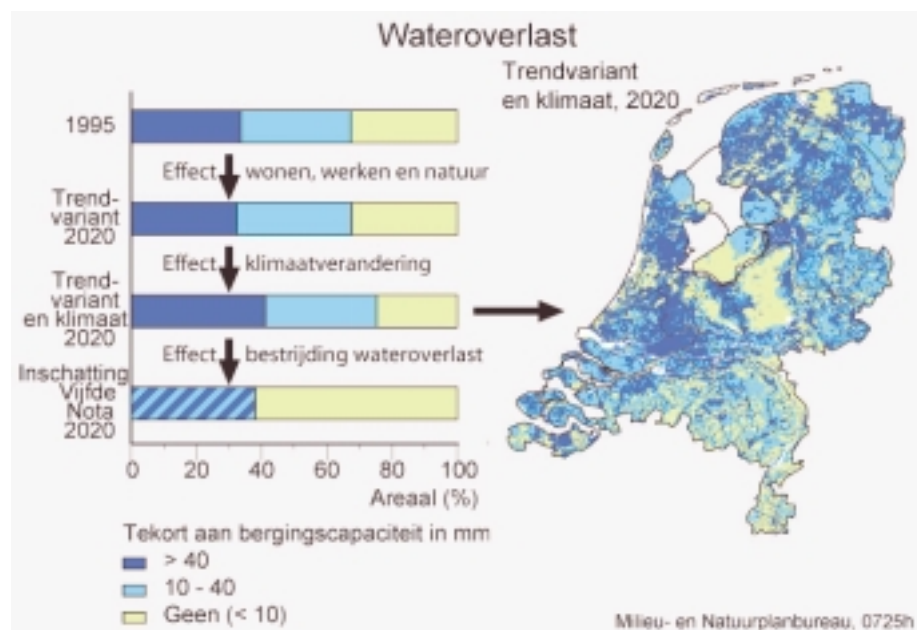
Bescherming zoetwatervoorraden: beperkte uitwerking in ruimtelijk beleid

Als derde hoofddoelstelling wil de Vijfde Nota onder meer bereiken dat de ruimte zodanig wordt ingericht, dat geen vervuiling optreedt naar grond- en oppervlaktewater en dat verdroging wordt voorkomen.

In verband met de verwachte klimaatsveranderingen benoemt de Vijfde Nota een vergroting van de waterconservering als extra opgave, om de beschikbaarheid van zoet water in de zomer veilig te stellen. De mogelijke omvang van het probleem is echter nog niet duidelijk en de in de Vijfde Nota aangekondigde maatregelen behoeven nog verdere uitwerking. Een toets van dit beleid is daarom nog niet mogelijk.

Om de kwaliteit van grondwater voor waterwinningen te beschermen, stelt de Vijfde Nota specifiek als doel in waterwingebieden (60-dagenzone rond pompstations) vervuilende functies zoals landbouw aan te passen of te vervangen door schoon landgebruik (natuur). De ruimtelijke bescherming van grondwater wordt hiermee echter beperkt ingevuld. Op een groter schaalniveau zijn voor het grondwater vooral de grondwaterbeschermingsgebieden (25-jaarszones rond pompstations) en de intrekgebieden relevant (figuur 6.3). Dit wordt in de Vijfde Nota slechts zijdelings benoemd. Taakstellingen en concrete maatregelen voor de

Figuur 6.2a en b
 Inschatting wateroverlast Vijfde Nota in 2020, ten opzichte van de huidige waarde en de trendvariant (inclusief de effecten van klimaatverandering)



Indicatie van de verandering van wateroverlast in 2020 voor het trendscenario zonder en met verwachte klimaatverandering en voor de Vijfde Nota. In 2020 zal een piekneerslag van 80 mm in 24 uur, bij benadering eens in de honderd jaar voorkomen. Wateroverlast is weergegeven als een waterlaag in mm, waarvoor onder die omstandigheden geen bergingscapaciteit beschikbaar is (Arcadis, WL/Delft, Hydraulics & Alterra, 2000).

grondwaterbeschermingsgebieden en intrekgebieden ontbreken.

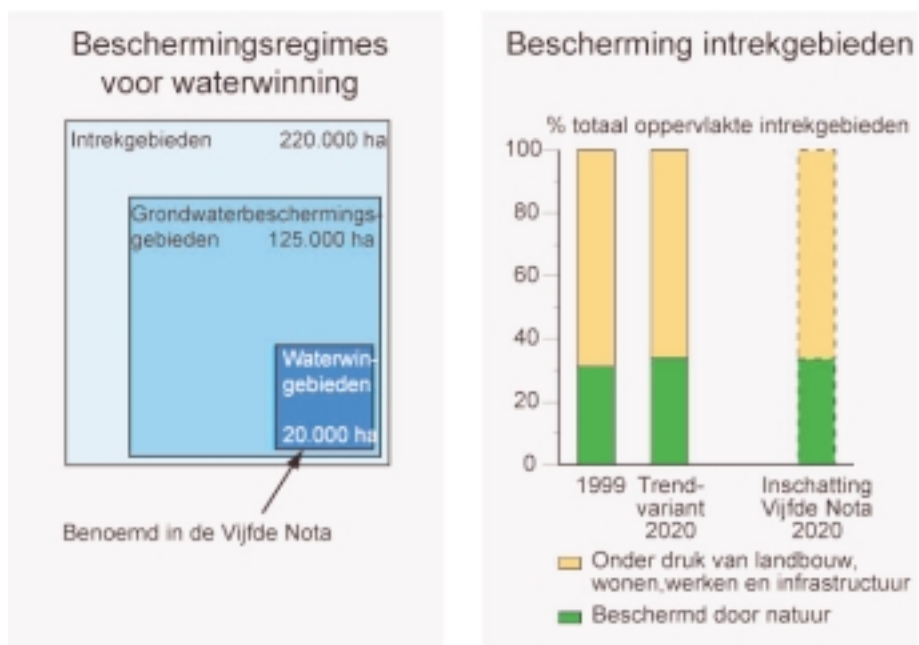
In de onderzochte trendvariant (*hoofdstuk 2*) voor 2020 neemt de ruimtelijke bescherming van grondwatersystemen nauwelijks toe. Het aandeel schoon landgebruik (natuur) neemt in grondwaterbeschermingsgebieden slechts 5% toe (van 36 naar 41%) en in de intrekgebieden 3% (van 31 naar 34%). In de trendvariant zijn geen andere maatregelen verondersteld om de grondwatersystemen te beschermen. Op basis van het voorgestelde beleid in de Vijfde Nota zal de bescherming van intrekgebieden in 2020 vergelijkbaar zijn met de bescherming in de trendvariant (*figuur 6.4*).

In de intrekgebieden blijft landbouw het dominante grondgebruik. Een betere bescherming van de grondwaterkwaliteit hangt daarmee vooral af van het milieubeleid. Zo zal de doorvoering van het nieuwe mestbeleid naar verwachting leiden tot een sterke afname van de overschrijding van de nitraatdoelstelling. Hierdoor lijkt op termijn geen grootschalig nitraatprobleem voor de drinkwatervoorziening te ontstaan. Een voortdurende nitraatbelasting blijft voor de waterwinning echter ongunstig, onder andere omdat er bij de afbraak van nitraat weer andere probleemstoffen ontstaan (RIVM, 2000a).

Ruimtelijke bescherming van grondwater voor een duurzame waterwinning helpt ook tegen vervuiling met andere stoffen, bijvoorbeeld bestrijdingsmiddelen afkomstig uit de landbouw. Gezien de traagheid van grondwatersystemen (lang najl-effect), vereist het waarborgen van schone grondwatersystemen vroegtijdige beschermingsmaatregelen en een stabiele ruimtelijke planning op lange termijn. De Vijfde Nota doet daartoe nog geen concrete aanzet.

Figuur 6.3
Omvang typen beschermingsregimes voor waterwinning

Figuur 6.4
Inschatting bescherming intrekgebieden Vijfde Nota in 2020, ten opzichte van de huidige waarde en de trendvariant



Het areaal intrekgebieden is een minimumschatting. Gegevens over arealen intrekgebied in het duingebied, Zuid-Limburg en oevergrondwaterwinningen ontbreken.

Areaal intrekgebieden voor waterwinningen met laag belastende functies (natuur), in procenten van het totale oppervlakte intrekgebieden.

Funciecombinaties met water: veel mogelijkheden maar niet alles is win-win

De Vijfde Nota gaat er bij de analyse van de ruimtebehoefte vanuit dat de functie water altijd te combineren is met een andere functie. Vooral de funciecombinaties met natuur, landbouw en landschap worden naar voren gebracht. In figuur 6.5 is aangegeven in welke gebieden de Vijfde Nota deze funciecombinaties nastreeft. In veel gevallen zijn inderdaad funciecombinaties mogelijk, maar in een aantal gevallen is dit op voorhand niet zeker. De belangrijkste vraagtekens zijn te plaatsen bij de funciecombinaties waterberging-natuur in het rivierengebied en waterberging-waterconservering-landbouw in veenweidegebieden. Hieronder worden beide mogelijke funciecombinaties toegelicht.

Waterberging-natuur in het rivierengebied: win-win nog niet zeker

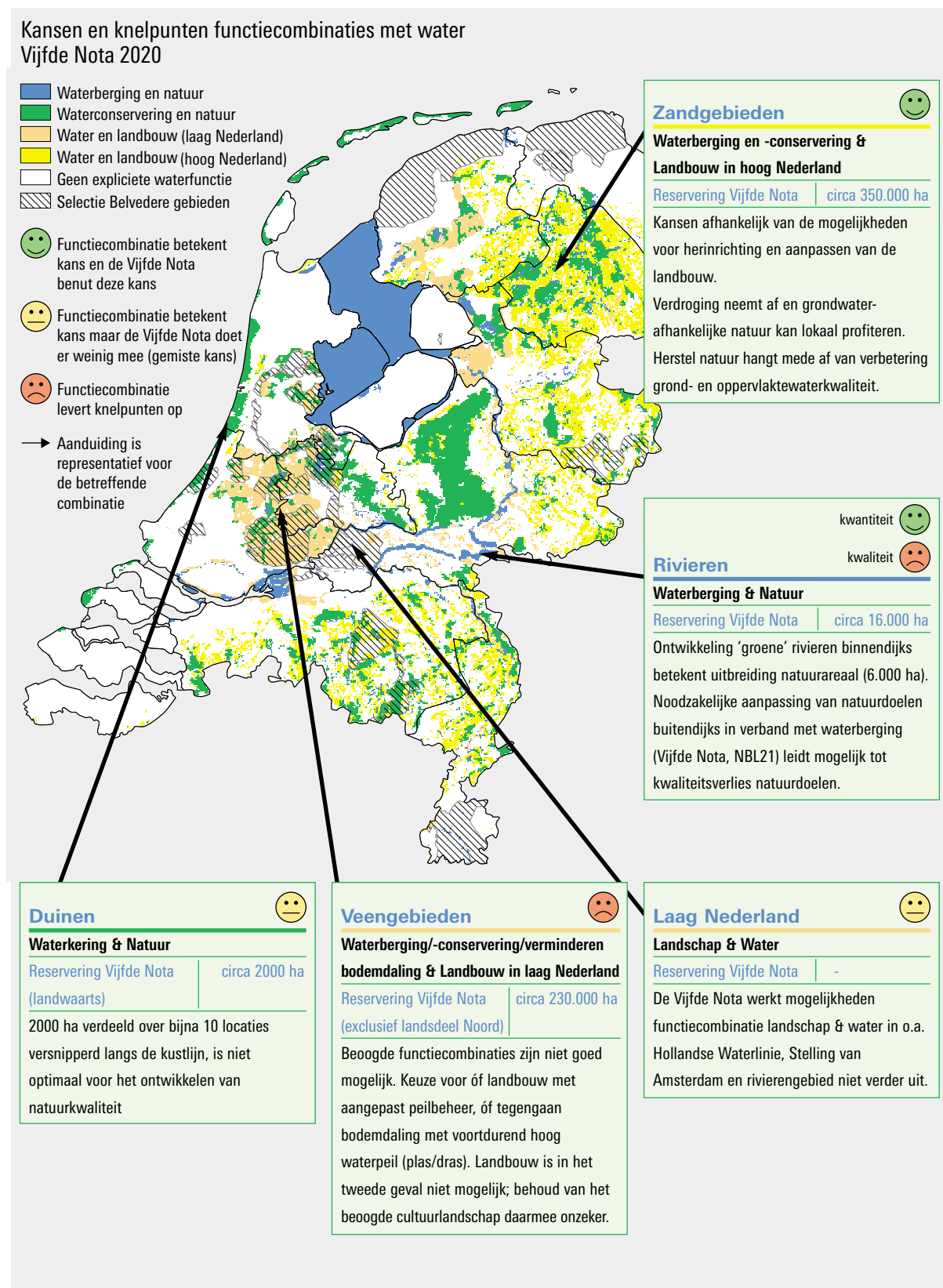
In de uiterwaarden van het rivierengebied gaat de Vijfde Nota uit van een win-win funciecombinatie waterberging-natuur. De Vijfde Nota vraagt voor deze funciecombinatie circa 10.000 ha buitendijks en circa 6.000 ha binnendijks (Biesbosch). Zowel de Vijfde Nota als de Nota natuur voor mensen (LNV, 2000) geven aan, dat de natuurdoelstellingen zullen worden afgestemd op de randvoorwaarden zoals die voor de gewenste waterberging en doorstroming gelden. Ooibossen vormen buitendijks vanwege de grote hydrologische weerstand in principe een knelpunt voor de doorstroming van rivieren. De ontwikkeling van ooibossen is dan ook alleen mogelijk als er voldoende compenserende maatregelen worden genomen om de doorstroming te garanderen (uiterwaardverlaging, rivierverruiming). In de concept-natuurdoeltypekaart is buitendijks ruim 10.000 ha aan rivierboslandschap en bosachtige natuurdoeltypen opgenomen (RIVM, 2000b). Nog onvoldoende duidelijk is de samenhang tussen deze natuurdoelen en de nagestreefde funciecombinatie in de Vijfde Nota.

Water-landbouw in veengebieden: beoogde funciecombinatie niet mogelijk

Voor de veenweidegebieden in de landsdelen Oost en West streeft de Vijfde Nota een funciecombinatie van waterberging, waterconservering en landbouw na. Daartoe wordt een flexibel peilbeheer voorgesteld ('s winters hoog, 's zomers laag), dat tevens beoogt de bodemdaling in de veengebieden tegen te gaan. Onduidelijk is waarom het veengebied in het landsdeel Noord niet wordt meegenomen, terwijl ook daar in flinke mate sprake is van bodemdaling. Het voorgestelde flexibele peilbeheer is niet geschikt om de bodemdaling in veengebieden tegen te gaan.

Voor het Groene Hart maakt de Vijfde Nota expliciet de keuze om de landbouwfunctie te handhaven. De landbouwfunctie zal met het in de Vijfde Nota beoogde peilbeheer in de problemen komen en alleen op een extensieve manier gestalte kunnen krijgen. Als de landbouwvoering niet meer rendabel is, komt vanzelf het dilemma aan bod wie dan wel duurzaam de functie van beheerder van de open ruimte en landschapskwaliteit in het Groene Hart kan vervullen. Bij het voorgestelde beleid is het nodig om de economische positie van de landbouw nader te analyseren.

Figuur 6.5 Inschatting kansen en knelpunten van in de Vijfde Nota beoogde functiecombinaties met water in 2020



Water-landschap in laag Nederland: kansen worden onvoldoende benut

Een derde mogelijke functiecombinatie is water-landschap. Nederland heeft een aantal landschappen van internationale betekenis, zoals de duinen, de Zeeuwse en Zuid-Hollandse Delta, de veenweidegebieden en het rivierengebied. De drie laatstgenoemde landschappen zijn typisch Nederlandse 'waterlandschappen'. Een tweede belangrijke categorie landschappen zijn de gebieden Stelling van Amsterdam en Hollandse Waterlinie. Beide gebieden zijn door UNESCO als historisch erfgoed benoemd.

De Vijfde Nota stipt slechts zijdelings de mogelijkheden aan voor de combinatie van behoud, herstel en ontwikkeling van landschap met water. Er zijn enkele mogelijkheden die nadere uitwerking verdienen:

- de combinatiemogelijkheden tussen bijvoorbeeld enerzijds de ontwikkeling van de Hollandse Waterlinie en de Stelling van Amsterdam en anderzijds het vergroten van de waterbergingscapaciteit in West-Nederland;
- de combinatie van enerzijds het herstel en behoud van het rivierenlandschap en anderzijds het reserveren van ruimte voor retentie en eventueel noodoverloop.

referenties

- ABF (2000). Wonen en ruimte. Liberaliseringsvariant wonen. ABF research, Delft.
- Alterra (2001). Farjon, J.M.J., J. Dirx, A. Koomen, G.W. Lammers en J. Klijn (in voorbereiding). De kwaliteit van het Nederlandse landschap op kaart. Alterra, Wageningen.
- Arcadis, WL/Delft Hydraulics & Alterra (2000). Ruimte voor Waterberging ... Geven en Nemen... Arcadis Heidemij Advies, Deventer.
- AVV (1999). Personenvervoer vanuit ruimtelijk perspectief. Corridors en netwerksteden. Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Rotterdam.
- AVV (2000a). NVVP beleidsalternatieven verkend. Deel I: Personenvervoer. Deel II: Goederenvervoer. Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Rotterdam.
- AVV (2000b). Wonen, werken en verplaatsen in de Deltametropool. Verstedelijkingsalternatieven 2030 nader verkend. Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Rotterdam.
- Bolt, G. (2001, dissertatie). Wooncarrières van Turken en Marokkanen in ruimtelijk perspectief. Utrecht.
- Brouwer, J., J. Willems-Schreuder (1999). Ruimtelijke transformatie van productiemilieus. ABF Onderzoek & informatie, Delft.
- CBS (1996). CBS Bodemstatistiek 1996. Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen.
- CBS (1998 en 2000). Kerncijfers Wijken en Buurten, 1997 en 1999. Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen.
- CPB (2000). Ruimte voor Water - Kosten en baten van zes projecten en enige alternatieven. Centraal Planbureau Werkdocument No. 130, Den Haag.
- CPB/SCP (2000). Trends, dilemma's en beleid. Essays over ontwikkelingen op lange termijn. Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Crommentuijn, L.E.M. (1997). Regional household differentials, structures and processes. Thesis Publishers, Amsterdam.
- CW21 (2000). Waterbeleid voor de 21ste eeuw – Advies van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw. Commissie Waterbeheer 21e eeuw, Den Haag.
- Dieleman, F.M. en R. Nijstad (1997). Eenzijdige bevolking in sociale huursector vooral probleem buiten de grote steden. Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, 7, pp. 29-33.
- Egeter, B., E. Verroen, U. Blom, H. Puylaert en J. Schrijver (2000). Mogelijkheden voor een extra kwaliteitsimpuls voor het openbaar vervoer tussen de stadsgewesten in de Deltametropool. Inro-V&V/2000-13, TNO Inro/B&A Groep, Delft/Den Haag.
- Eijgenraam, C.J.J., C.C. Koopmans, P.J.G. Tang en A.C.P. Verster (1999). Evaluatie van infrastructuurprojecten. Leidraad voor kosten-batenanalyse. Deel II: Capita Selecta. Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur. Ministerie van V&W en EZ, Den Haag.
- Hilbers, H., I. Wilink en M.N. Droppert-Zilver (1999). Evaluatie mobiliteitsgedrag bewoners VINEX-locaties. TNO Inro, Delft.
- Jacobs (2000). Multinodal Urban Structures. A comparative analysis and strategies for design. Delft University Press, Delft.
- LNV (2000). Nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw. Ministerie van LNV, Den Haag.
- MuConsult (2000). Mobiliteit begint bij de woning. Het effect van de woonomgeving op de mobiliteit en vervoerwijzekeuze. Eindrapport. MuConsult, Amersfoort.
- OCW (1999). Nota Belvedere, Beleidsnota over de relatie cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting. Ministerie van OC&W, Den Haag.
- PKB, (2001). Verwijzing naar de tekst van de Ontwerp Planologische Kernbeslissing, Vijfde Nota, pagina 277 en verder. In 'Ruimte maken, ruimte delen. Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020'. Ministerie van VROM, Den Haag.
- Prud'Homme and Lee (1999). Size, Sprawl, Speed and the Efficiency of Cities. Urban studies, Vol. 36 (no. 11).

RIVM (1997). Natuurverkenning 1997. RIVM, IKC-N, IBN-DLO, SC-DLO, Bilthoven.

RIVM (2000a). Nationale Milieuverkenning 5. Samsom bv, Alphen aan den Rijn.

RIVM (2000b). Natuurbalans 2000. Samsom bv, Alphen aan den Rijn.

RIVM (2000c). Goetgeluk, R.W. *et al.* Wonen en werken ruimtelijk verkend. Waar wonen en werken we in 2020 volgens een compacte inrichtingsvariant voor Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening? RIVM, rapportnummer 711931 001, Bilthoven.

RIVM/Alterra (2001). Crommentuijn *et al.* (in voorbereiding). Ecologische effecten in 2020 van een trendvariant voor de inrichting van Nederland (werktitel). RIVM, Bilthoven.

Sactra (1999). Transport and the Economy. The Standing Advisory Committee on Trunk Road Assessment. Department of the Environment, Transport and the Regions, London.

Tweede Kamer (2000). Parlementaire werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Notie van Ruimte: op weg naar de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27 210, nrs. 1-2, Den Haag 2000.

Van Kempen, R. en V.A.J.M. Schutjens (1999). Verhuizen voor het werk? Analyses van migratiegedrag en woonwensen. Urban Research Centre, Utrecht.

Van Kempen, R., Y. Bottenberg en Hooimeijer, P. (2000). Viva Vinex? Wonen in Leidsche Rijn. Leidsche Rijn monitor 2000, Berenschot, Universiteit Utrecht en Utrechts Nieuwsblad. VROM (1988). Vierde Nota over de ruimtelijke ordening. Ministerie van VROM, RPD, Den Haag.

Vijfde Nota (2001). Ruimte maken, ruimte delen. Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020. Ministerie van VROM, Den Haag.

VROM (1992). Vierde Nota over de ruimtelijke ordening extra. Ministerie van VROM, Den Haag.

VROM (2000a). Nota mensen, wensen, wonen. Ministerie van VROM, Den Haag.

VROM (2000b). Balans ruimtelijke kwaliteit 2000. Ministerie van VROM, Den Haag.

V&W (1998). Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport 1999 - 2003. Ministerie van V&W, Den Haag.

V&W (1999a). Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport 2000 – 2004. Ministerie van V&W, Den Haag.

V&W (1999b). Vierde Nota Waterhuishouding. Ministerie van V&W, Den Haag.

V&W (2000a). Nationaal Verkeers- en Vervoersplan, deel 1, beleidsvoornemen. Ministerie van V&W, Den Haag.

V&W (2000b). Bereikbaarheidsoffensief Randstad. Ministerie van V&W, Den Haag.

V&W (2000c). Ruimte voor Rivier - discussienotitie. Ministerie van V&W, Den Haag.

afkortingen

AVV	Adviesdienst Verkeer en Vervoer
BOR	Bereikbaarheidsoffensief Randstad
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CPB	Centraal Planbureau
CW21	Commissie Waterbeheer 21 ^e eeuw
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
ha	hectare
HRD-scenario	Hoge Ruimedruk-scenario
IPCC	Intergovernmental panel on climate change
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
MIT	Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport
MNP	Milieu- en Natuurplanbureau
NBL21	Nota natuur, bos en landschap in de 21 ^e eeuw
NVVP	Nationaal Verkeers- en Vervoersplan
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
OV	Openbaar Vervoer
PKB1	Planologische kernbeslissing, deel 1
PKB3	Planologische kernbeslissing, deel 3
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RPD	Rijksplanologische Dienst
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
Vinex	Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat

colofon

Who's afraid of red, green and blue?

Toets van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening op ecologische effecten

Milieu- en Natuurplanbureau, april 2001

RIVM-rapportnummer 711931 005

Het Milieu- en Natuurplanbureau is een samenwerkingsverband van het RIVM en de Stichting DLO

Het rapport is verkrijgbaar bij het RIVM onder vermelding van het rapportnummer Postbus 1, 3720 BA Bilthoven

Het rapport, aangevuld met achtergrondinformatie, is ook op internet uitgebracht: www.rivm.nl/toets5enota

Projectteam Wim Lammers (projectleider), Bas van Esch, Jaap Wiertz, Leon Crommentuijn, Hans Farjon, Karst Geurs, Camiel Heunks, Guus de Hollander, Marianne Kuijpers-Linde, Willem Ligtfoot, Gerard Nienhuis, Marianne Postma, Jacqueline Rotteveel

Kaarten en grafieken RIVM/CIM / Carol Bartels en Marian Abels

Vormgeving en lay-out Studio RIVM / Karin Janmaat en Martin Middelburg

Drukwerk Wilco b.v., Amersfoort

Fotografie omslag: Luchtfoto polderlandschap: KINA / Henk Wijnja
Water: KINA / M. de Jonge
Luchtfoto Rotterdam: ANP / Jasper Juinen
Recreëren in de Natuur: KINA / WTB The Netherlands

binnenwerk Hoofdstuk 3: Satellietbeeld / NOAA NGDC DMSP data archive (4 februari 1994)

Hoofdstuk 4: Aerofoto Eelde

Hoofdstuk 5 en 6: Aeroview / Dick Sellenraad

© RIVM Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het RIVM.

Who is afraid of red, green and blue?

Toets van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening op ecologische effecten

Met het in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening voorgestelde beleid worden de waardevolle landschappen in Nederland de komende 20 jaar vooralsnog onvoldoende beschermd tegen de oprukkende verstedelijking. Bij voortzetting van de huidige trends en zonder aanvullend beleid gaat in 2020 door verstedelijking ruim 20% van de waardevolle landschappen verloren. Met name landschappen in de Randstad en de provincie Utrecht staan onder grote druk. Dit is de hoofdconclusie van de effectentoets van de Vijfde Nota, uitgevoerd door het Milieu- en Natuurplanbureau.

De Vijfde Nota PKB deel 1 formuleert wel doelstellingen en introduceert ook een aantal beleidsinstrumenten voor de bescherming van landschappen. De uitwerking van het beleid is in dit stadium (PKB deel 1) echter nog onvoldoende concreet om positieve effecten op de kwaliteit van het landschap te verwachten. Verdere uitwerking vindt plaats in de PKB deel 3 en in een later stadium door provincies en gemeenten. Voor het behoud van natuur en landschap trekt de Vijfde Nota daarmee een zware wissel op de helderheid van het door het Rijk aan te geven toetsingskader en op de door provincies en gemeenten te maken afwegingen.

De belangen van de economische functies wonen, werken en infrastructuur conflicteren dikwijls met die van de collectieve functies natuur, milieu, landschap en water. De afweging van deze belangen vormt de kern van het ruimtelijke ordeningsbeleid. Voor deze afweging is inzicht in de voor- en nadelen van verschillende beleidsopties vereist. In dit rapport worden daartoe de gevolgen voor milieu, natuur en landschap verkend van het in de Vijfde Nota voorgestelde beleid. Daarmee wordt beoogd inhoudelijk bij te dragen aan de kwaliteit van de beleidsmatige afwegingen zoals die in het proces naar de PKB deel 3 zullen worden gemaakt.