

Ex-ante evaluatie Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

Ex-ante evaluatie Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

Rienk Kuiper
David Evers

**Ex-ante evaluatie Structuurvisie
Infrastructuur en Ruimte**

© Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)
Den Haag, juni 2011
ISBN: 978-90-78645-66-5
PBL-publicatienummer: 500255001

Contact

rienk.kuiper@pbl.nl

Auteurs

Rienk Kuiper en David Evers

Bijdragen

Bas van Bommel, Lia van den Broek, Ed
Dammers, Ton Dassen, Jos Diederiks,

Hans Farjon, David Hamers, Hans Hilbers,
Anton van Hoorn, Bart Rijken, Martijn
Eskinasi, Nico Pieterse, Mark van Veen

Redactie figuren

Marian Abels, Jan de Ruiter

Eindredactie

Uitgeverij PBL

Opmaak

Textcetera, Den Haag

U kunt de publicatie downloaden of bestellen via de website www.pbl.nl, of opvragen via reports@pbl.nl onder vermelding van het PBL-publicatienummer of het ISBN-nummer en uw postadres. Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Kuiper, R. & D. Evers (2011), *Ex-ante evaluatie Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

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

Inhoud

Samenvatting 6

1 Inleiding 14

2 Algemeen 16

3 Rijksdoelen en nationale ruimtelijke belangen 24

3.1 Versterken van de ruimtelijk-economische structuur 24

3.2 Verbeteren van de bereikbaarheid 29

3.3 Waarborgen van de kwaliteit van de leefomgeving 32

3.4 Goed systeem van ruimtelijke ordening 37

3.5 De nationale ruimtelijke hoofdstructuur 38

4 Gebiedsgerichte nationale belangen en opgaven 40

5 Verantwoording en realisatieparagraaf 44

Literatuur 50

Samenvatting

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft op verzoek van het ministerie van Infrastructuur en Milieu een ex-ante evaluatie verricht van de ontwerp-*Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* (Ministerie van IenM et al. 2011). De Structuurvisie legt, in het verlengde van het Regeerakkoord, inhoudelijk een zwaar accent op het stimuleren van economische groei, en bestuurlijk op decentralisatie en deregulering. Het Rijk beperkt zich daarbij tot een aantal thema's van nationaal belang, zoals infrastructuur, veiligheid tegen hoog water en een afgeslankt natuurbeleid. De stedelijke regio's Amsterdam, Rotterdam en Eindhoven krijgen van het Rijk prioriteit bij investeringen in infrastructuur. De doelstellingen in de visie zijn veelal niet heel concreet geformuleerd, waardoor het in de meeste gevallen niet mogelijk is om in deze ex-ante evaluatie kwantitatief te toetsen op doelbereik. Daarom is volstaan met een kwalitatieve beoordeling van de doelen en middelen die in de Structuurvisie worden voorgesteld.

Meer informatie is te vinden in het kort na deze ex-ante evaluatie te verschijnen achtergrondrapport *Ruimtelijke opgaven in beeld* (PBL 2011b). Evaluatie en achtergrondrapport zijn mede gebaseerd op een aantal PBL-publicaties in voorbereiding, zoals *Ruimtelijke Verkenningen* (PBL 2011c) en *Een Delta in beweging* (PBL 2011a).

Welkomte samenvoeging ruimtelijk en mobiliteitsbeleid

Met de *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* zijn in 2011 voor het eerst de twee sterk samenhangende beleidsterreinen mobiliteit en ruimte in één nationale nota samengebracht. Deze samenvoeging kan een belangrijke meerwaarde opleveren; in het verleden bleken grote infrastructuurprojecten en verstedelijkingsopgaven moeilijk op elkaar af te stemmen.

Een van de doelen van het Rijk is het creëren van een aantrekkelijk internationaal vestigingsklimaat. Voor zo'n vestigingsklimaat zijn niet alleen maatregelen op het gebied van infrastructuur en verstedelijking relevant, maar ook die op andere terreinen. Te denken valt aan de woningmarkt (de in voorbereiding zijnde Woonvisie) of het waterveiligheidsbeleid (Deltaprogramma).

De Structuurvisie refereert aan dergelijke beleidstrajecten, maar houdt niet altijd rekening met de inhoudelijke relatie tussen de beleidsterreinen en de gevolgen in de praktijk. Zo kunnen veranderingen in het woonbeleid of het waterveiligheidsbeleid ruimtelijke gevolgen hebben.

De Structuurvisie voorziet in een grotere rol voor medeoverheden. De voorgestelde gebiedsgerichte aanpak voor de drie stedelijke regio's Amsterdam, Rotterdam en Eindhoven zou kunnen leiden tot een meer samenhangende aanpak, en geeft deze regio's tegelijkertijd ook flexibiliteit. Daar staat tegenover dat de voorgestelde werkwijze geen garantie voor samenhang biedt. De aanpak blijft beperkt tot projecten. Er is geen institutionele garantie ingebouwd dat nationale belangen goed zullen doorwerken en gehandhaafd zullen worden (zie ook laatste paragraaf van deze samenvatting).

Ruimtelijke opgaven vergen samenhangende duurzame langetermijnvisie

De kracht van ruimtelijk beleid schuilt in de realisatie van een optimale afstemming van maatschappelijke activiteiten en investeringen. De Structuurvisie benadert de ruimtelijke opgaven sectoraal, waardoor de samenhang tussen de ontwikkelingen en claims niet uitgebreid aan de orde komt. In de praktijk is die er wel, denk aan de samenhang tussen bereikbaarheid-verstedelijking, woningmarktinstrumenten-verstedelijking, veiligheid hoog water-verstedelijking, energietransitie-landschap, landbouw-verstedelijking, landbouw-natuur, landbouw-recreatie-natuur-landschap. Gezien de opgaven waar het land voor staat, kan het beleid kosten besparen en meerwaarde creëren door deze vraagstukken wel in onderlinge samenhang te bezien. In de analyse is het dan van belang te bekijken hoe de diverse claims zich tot elkaar verhouden; waar versterken ontwikkelingen elkaar, en waar werken ze elkaar tegen en zijn (strategische) ruimtelijke keuzes nodig? Gezien de uitdagingen om richting 2040 ook een verduurzaming te realiseren, is zo'n langetermijnvisie van waarde.

De keuze in de Structuurvisie voor verdere verstedelijking van Almere kan de noodzaak van samenhang illustreren. Naast de keuze voor Almere worden namelijk tegelijkertijd ruimtelijke restricties als Nationale Landschappen, Rijksbufferzones en gebieden voor groene recreatie om de stad afgeschaft. Als in navolging van het Rijk ook provincies en gemeenten hun beleid minder restrictief zouden maken, dan kan dat veel nieuwe verstedelijkingslocaties rondom Amsterdam opleveren. Deze kunnen Almere beconcurreren, waardoor rijksinvesteringen in infrastructuur bij Almere minder renderen.

Kwantitatieve ruimtelijke verkenningen door het PBL geven aan dat er zeer grote onzekerheden zijn over de aard en richting van de ruimtelijke toekomst van grote delen van Nederland. Het is daarom van groot belang voldoende rekening te houden met deze onzekerheden. De Structuurvisie illustreert deze onzekerheid reeds zeer terecht door de enorme verschillen te laten zien in de ruimteclaims in 2040 voor wonen en werken volgens een laag en een hoog scenario.

Dat de wereldeconomie op dit moment onder druk staat, laat onverlet dat op termijn van 2040 sprake kan zijn van een hoog scenario met zeer omvangrijke ruimteclaims. Het verdient daarom aanbeveling dat de Structuurvisie – als onderdeel van een langetermijnvisie – een strategie opneemt over hoe om te gaan met deze grote onzekerheden. De kans op overinvesteringen en de maatschappelijke kosten daarvan kan dan worden afgezet tegen de kans op onderinvesteringen. De onzekerheden in de ruimteclaims maken ook de mobiliteitsopgave onzeker. Zeker gezien de grote financiële krapte is het raadzaam te blijven nadenken over meer flexibele manieren om de bereikbaarheid te verbeteren, zoals via mobiliteitsgeleiding en het gebruik van prijsmechanismen (PBL 2011c).

Nationale economie gebaat bij versterking stedelijke regio's

De Structuurvisie geeft aan dat middelen uit het verlengde Infrastructuurfonds na 2020 met prioriteit worden geïnvesteerd in de stedelijke regio's rond de main-, brain- en greenports (Amsterdam, Rotterdam, Eindhoven).

Een hoge banendichtheid hangt positief samen met vrijwel alle economische prestatiepunten, zoals de omvang van investeringen, productiviteit, productiviteitsgroei en werkgelegenheidsaanwinst. Voor zover geïnvesteerd kan worden in een toename van de omvang van de agglomeraties, verdient het aanbeveling vooral te investeren in voor die agglomeraties specifieke kwaliteiten.

Naast het versterken van agglomeratie-effecten kan het van belang zijn om concentraties van bepaalde typen bedrijven (clusters) ruimtelijk te faciliteren. Het zijn juist de regio's met een sterke specialisatie die veel buitenlandse investeringen aantrekken. Gespecialiseerde hightechregio's trekken in het algemeen veel hightechinvesteringen aan, en regio's gespecialiseerd in kennisdiensten trekken in het algemeen veel buitenlandse kennisdiensten aan. Hier is maatwerk nodig; clustering kan voor sommige sectoren dus heel relevant kan zijn, maar niet voor alle. Er zijn dus geen gouden regels voor een succesvolle clustering (Raspe et al. 2010). Een aantal van de clusters uit het nationale economische beleid is slechts beperkt van omvang. Voor een deel komen de clusters ook te gespreid voor om er op nationaal niveau een ruimtelijk beleid voor te kunnen voeren. De focus die de Structuurvisie nu legt op de drie stedelijke regio's lijkt dan ook meer recht te doen aan het belang van clusters en agglomeraties in internationaal perspectief dan het grote aantal *valleys* met in het algemeen weinig massa uit het Regeerakkoord.

Nederlandse vestigingsklimaat ook gebaat bij woningbouw en prettige leefomgeving

De Structuurvisie benoemt een excellent en internationaal bereikbaar vestigingsklimaat in de stedelijke regio's met een concentratie van topsectoren als nationaal belang. Voorwaarden voor een goed vestigingsklimaat voor bedrijven en organisaties zijn onder andere bereikbaarheid en een prettige leefomgeving. De Randstad scoort door de centrale ligging in Europa beter op potentiële Europese bereikbaarheid dan de directe buitenlandse concurrenten (Parijs, Milaan, Antwerpen, Dublin, Londen, Düsseldorf en München). De potentiële bereikbaarheid drukt de multimodale bereikbaarheid uit van een regio van/naar alle andere regio's in de EU (ESPON 2010). Ruimtelijke ordening en woonbeleid kunnen bijdragen aan een goed vestigingsklimaat en een aantrekkelijke leefomgeving. PBL-onderzoek geeft indicaties dat een goede kwaliteit van de leefomgeving waarschijnlijk een factor van betekenis is bij het aantrekken van buitenlandse bedrijven, zeker waar het gaat om kennisintensieve bedrijven (Weterings et al. 2011).

Nieuwe bereikbaarheidsindicator biedt perspectief voor slimmer omgaan met bereikbaarheid

De Structuurvisie presenteert een nieuwe bereikbaarheidsindicator om te beoordelen waar investeringen in mobiliteit het beste renderen. Met deze nieuwe aanpak worden verschillende vervoerswijzen voor het eerst integraal benaderd. Voordeel van dit combineren van meerdere vervoerswijzen is dat het eenvoudiger wordt om oplossingen te vinden voor bereikbaarheidsproblemen.

Bundeling op de juiste locaties en verdichting van verstedelijking leiden tot aanzienlijke bereikbaarheids- en duurzaamheidsbaten (MNP 2007). De Structuurvisie introduceert de zogenoemde ladder voor duurzame verstedelijking, die inzet op verstedelijking zo veel mogelijk binnen bestaand bebouwd gebied, en voor zover dat niet mogelijk is op locaties buiten bestaand bebouwd gebied die multimodaal zijn of kunnen worden ontsloten (zie ook de voorlaatste paragraaf van deze samenvatting). Toepassing van deze ladder kan daarmee een grote bijdrage gaan leveren aan het verbeteren van de bereikbaarheid.

De ontwikkeling van zogenoemde multimodaal ontsloten locaties rond de stad houdt evenwel ook risico's in. De huidige praktijk laat namelijk zien dat multimodale werklocaties vooral per auto worden bezocht, en minder met het openbaar vervoer. Ontwikkeling van multimodale werklocaties in de stadsrand in combinatie met nieuwe woonlocaties op iets grotere afstand van de stad betekent een extra belasting van de nu reeds zwaarst belaste wegen naar de stad toe. Het is zaak om verstedelijking aan te laten sluiten op nog resterende infrastructuurcapaciteit, bijvoorbeeld op de tegenspitsrichting. Hierdoor kan het Rijk de rentabiliteit van reeds gemaakte investeringen vergroten en verdere congestie op de zwaarst belaste wegen beperken.

Realisatie ambities duurzame mobiliteit is een forse uitdaging

De Structuurvisie verwoordt de ambitie om Nederland in 2040 een bepalende speler te laten zijn in de internationale transitie naar duurzame mobiliteit. Aansluiten op de

inzet van het Europese Witboek Transport 2011 zou betekenen dat er ambities dienen te worden geformuleerd voor de CO₂-reductie in de transportsector.

De EU heeft als ambitie om in 2030 de helft van het stadsverkeer elektrisch af te handelen. Realisering van deze ambitie kan grote mobiliteitseffecten hebben. Elektrisch rijden gaat waarschijnlijk gepaard met hogere vaste kosten en lagere variabele kosten. De effecten hangen af van de balans tussen vaste en variabele kosten. Zo zouden lagere variabele kosten kunnen leiden tot een toename van de mobiliteit. Zonder een precies inzicht in deze kosten is nu echter nog geen uitspraak te doen over het effect op de ontwikkeling van de mobiliteit.

Actualisering veiligheidsbeleid tegen hoog water en verstedelijking op elkaar afstemmen

Zowel de ruimtelijke ontwikkelingen van de laatste decennia als de klimaatverandering nopen tot actualisering van het waterveiligheidsbeleid. Dit vindt plaats binnen het Deltaprogramma. De besluitvorming door het Rijk over waterveiligheid op basis van het Deltaprogramma is in 2014 voorzien. De huidige veiligheidsnormen dateren uit de jaren zestig. Sindsdien zijn de bevolking en het in bebouwing geïnvesteerde vermogen van Nederland fors toegenomen en – afhankelijk van de economische groei – zal dit geïnvesteerde vermogen naar verwachting de komende decennia verder toenemen. De mogelijke gevolgen van een overstroming worden daarmee steeds groter. Daardoor is ook een grotere veiligheid gewenst.

Als het vergroten van de klimaatbestendigheid en het verminderen van de kansen op grote maatschappelijke ontwrichting belangrijke doelen zijn, zijn doorbraakvrije dijken en sturing van de ruimtelijke ontwikkelingen in het rivierengebied doelmatige beleidsopties. Het gebruik van doorbraakvrije dijken integreren in de waterveiligheidsstrategie en vervolgens implementeren kost tijd. In de komende decennia zou in de veiligheidsstrategie geleidelijk op deze oriëntatie op de gevolgen kunnen worden overgeschakeld. Denkbaar is daarbij dat doorbraakvrije dijken eerst daar worden ingezet waar deze het grootste rendement hebben: plaatsen met een hoge bevolkingsdichtheid en veel geïnvesteerd vermogen.

Bij toepassing van doorbraakvrije dijken neemt het overstromingsgevaar direct zodanig af dat in de ruimtelijke inrichting van het achterliggende gebied minder rekening gehouden hoeft te worden met de gevolgen van overstromingen. Vergroting van de waterveiligheid betekent dan geen extra complicerende ruimtelijke opgave.

Deze verminderde ruimtelijke beperkingen kunnen additionele baten opleveren. Ook zal het rendement van rampenplannen daardoor groter kunnen zijn (PBL 2011a).

Realisering zal de nodige tijd vergen. Het verdient aanbeveling om in de tussentijd al een robuuste verstedelijkingsstrategie te kiezen om daarmee direct al de mogelijke gevolgen van een overstroming te beperken. Een robuuste strategie is om verstedelijking vooral daar te laten plaatsvinden waar de veiligheid het grootst is (in regio's met bevolkingsconcentraties), en tegelijkertijd voorwaarden te stellen aan de wijze waarop de verstedelijking plaats kan vinden in minder veilige gebieden (MNP 2007). Dit kan vooral betekenen dat verstedelijking in delen van het rivierengebied wordt voorkomen.

Het Rijk zal pas in 2014 besluiten nemen naar aanleiding van het Deltaprogramma. De beslissingen over verstedelijking worden in de Structuurvisie grotendeels aan provincies en gemeenten overgelaten. Het verdient aanbeveling dat de Structuurvisie duidelijk aangeeft hoe deze mogelijk niet synchroon lopende besluitvormingstrajecten bij het Rijk en de medeoverheden op het gebied van waterveiligheid en verstedelijking op elkaar worden afgestemd.

Ruimtelijke beperkingen van internationale natuur- en waterverplichtingen in kaart brengen

Europese en andere internationale regelgeving verplicht Nederland tot het halen van verscheidene doelen op het gebied van natuur en water. De ruimtelijke beperkingen als gevolg van deze verplichtingen strekken zich uit tot grote delen van de huidige Ecologische Hoofdstructuur (EHS), en buiten de EHS in enkele gebieden met veel Europees beschermde soorten, en in de hydrologische beïnvloedingsgebieden van de Natura 2000-gebieden. Het grondgebruik in de hydrologische beïnvloedingsgebieden kan effecten hebben op de Natura 2000-gebieden.

Het verdient aanbeveling dat de Structuurvisie deze gebieden in kaart brengt en aangeeft welke ontwikkelingen daar mogelijk zijn, ook wanneer ze geen onderdeel vormen van de (herijkte) EHS. Dat voorkomt misverstanden bij verschillende partijen, zoals regionale overheden en projectontwikkelaars, over de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden van deze gebieden. Naast de herijking richt het kabinet zich immers op de vraag hoe het Nederlandse natuurbeleid zich op de lange termijn (2018-2040) moet ontwikkelen om te kunnen voldoen aan de Europese doelen en internationale verplichtingen.

Minder restrictief beleid kan groei van regio verschuiven naar Randstad

Ten opzichte van de Nota Ruimte is de Structuurvisie veel minder restrictief. Met het vervallen van beleidscategorieën als de Nationale Landschappen, de Rijksbufferzones, de gebieden voor Recreatie om de Stad en de Robuuste Verbindingszones, stelt het Rijk in deze gebieden minder randvoorwaarden aan verstedelijking. Dat geldt ook voor de gebieden die na de herijking geen deel meer zullen uitmaken van de EHS. Ook stelt het Rijk geen doelen meer voor bundeling en verdichting van verstedelijking en voert het geen locatiebeleid meer voor bedrijven en voorzieningen. Tot welke ruimtelijke ontwikkelingen deze keuzes zullen leiden, hangt uiteraard af van wat provincies en gemeenten in de praktijk naar aanleiding van de Structuurvisie gaan doen. Indien provincies hun beleid ongewijzigd laten, of zelfs restrictiever maken, zal er weinig veranderen aan de ontwikkeling zoals die bij voortzetting van het Nota Ruimte-beleid zou zijn geweest, of kan deze zelfs restrictiever worden.

Als provincies en gemeenten in navolging van het Rijk hun beleid echter minder restrictief zouden maken, dan is het waarschijnlijk dat een groter deel van de vraag naar wonen en werken in de Randstad zelf terecht zal komen. Binnen de Randstad zal dit mogelijk samengaan met minder verdichting en herstructurering in bestaand stedelijk gebied, en een relatief sterkere groei van de suburbane gebieden. Berekeningen van het PBL laten zien dat de verschuiving van ontwikkelingen vanuit de Randstad naar

Flevoland en Gelderland hierdoor wordt verminderd, en de krimp in krimpregio's wordt versterkt. De trend van een sterkere concentratie van ontwikkelingen in de Randstad wordt dan versterkt, waardoor er meer agglomeratie-effecten kunnen worden verwacht. Wel is het van belang er rekening mee te houden dat een sterkere suburbanisatie binnen de Randstad kan leiden tot een extra belasting van reeds zwaarbelaste infrastructuur. Daarmee zou de infrastructuuropgave voor de Randstad worden vergroot (PBL 2011c).

De ladder voor duurzame verstedelijking is een van de instrumenten voor 'goed systeem van ruimtelijke ordening'

In het huidige beleid wordt de SER-ladder alleen toegepast op bedrijfsterreinen. De Structuurvisie wil de SER-ladder gaan toepassen op alle vormen van verstedelijking, een zogenoemde ladder voor duurzame verstedelijking. Door de ladder voor duurzame verstedelijking op te nemen in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) kan dit, aldus de Structuurvisie, bijdragen aan een goed systeem van ruimtelijke ordening.

De verbreding van de SER-ladder van de huidige toepassing op alleen bedrijfsterreinen naar alle vormen van verstedelijking, ondervangt een aantal bezwaren van de huidige beperkte toepassing. De SER-ladder stuurt op dit moment op meer herstructurering van oude bedrijventerreinen en op minder aanleg van nieuwe terreinen. Dat kan ertoe leiden dat oude bedrijfsterreinen die zich heel goed zouden lenen voor wonen, toch opnieuw voor bedrijven worden ingericht. Zo kan een strikte toepassing van de SER-ladder in zijn huidige sectorale vorm meer flexibel gebruik van ruimte door verschillende functies in de weg staan.

Maar de toepassing van de regels voor een duurzame verstedelijking die de Structuurvisie voorstelt, roept ook vragen op. De derde stap van de ladder voorziet uitsluitend in een beoordeling van de vraag of de locatie – wanneer die toch buiten bestaand bebouwd moet worden ontwikkeld – wel multimodaal ontsloten is of kan worden. Hierdoor lijken andere relevante factoren, zoals kwaliteitseisen, niet te worden meegenomen. Nu kan het zijn dat het Rijk dit niet tot zijn belangen rekent, maar door wel te sturen op kwantitatieve en locatieaspecten, kan het op lokaal niveau moeilijker worden om kwalitatieve aspecten een plaats te geven.

Zorgvuldig ruimtegebruik wordt als een nationaal belang in het Bro verankerd, maar de vraag is hoe actief Rijk of provincies gaan toezien of gemeenten de ladder toepassen bij verstedelijkingsprojecten. Gaan ze dit actief doen, of wordt het aan burgers overgelaten om in beroep te gaan tegen deze projecten? Wanneer gemeenten de ladder niet volgen, en burgers, Rijk of provincie geen actie ondernemen, zal zorgvuldig ruimtegebruik wellicht niet tot stand komen.

Nationale belangen laten doorwerken en handhaven

De Rijksoverheid heeft in het kader van de Wro voldoende juridische middelen ter beschikking om de naleving van nationale ruimtelijke belangen door andere overheden te toetsen en te handhaven. De Structuurvisie geeft aan dat het Rijk er op basis van vertrouwen in medeoverheden van uit kan gaan dat de nationale ruimtelijke belangen die via wet- en regelgeving worden opgedragen aan andere overheden ook

worden nageleefd. Waar de AMvB Ruimte bepalingen bevat gericht op gemeentelijke bestemmingsplannen, gaat het Rijk ervan uit dat deze doorwerking krijgen. Het Rijk zal de bestemmingsplannen dan ook niet (tijdens de vaststellingsprocedure) toetsen op een correcte doorwerking van nationale ruimtelijke belangen, tenzij het Rijk een rol heeft als weg- of waterbeheerder of eigenaar van defensieterreinen. Wel zal het Rijk volgens de Structuurvisie door middel van systeem- of themagerichte onderzoeken achteraf nagaan of bestemmingsplannen aan nationale wet- en regelgeving voldoen. Dit vertrouwen in doorwerking van nationale belangen in plannen van provincies en gemeenten houdt, gezien de huidige praktijk, risico's in. Vooral bij kleine gemeenten is er onvoldoende prioriteit, capaciteit en/of kennis om het ruimtelijk relevante beleid te waarborgen (Commissie Herziening Handhaving VROM-regelgeving 2008; Nieuwenhuizen et al. 2008; VROM-Inspectie 2011). De kans bestaat dat een aantal nationale ruimtelijke belangen niet goed doorwerken op regionaal of gemeentelijk niveau, terwijl de Rijksoverheid over onvoldoende informatie beschikt om de naleving van de belangen te handhaven.

Inleiding

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft op verzoek van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) een ex-ante evaluatie gemaakt van de ontwerp-*Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*.

Deze Structuurvisie is in een ongekend hoog tempo tot stand gekomen. De visie behelst zowel de actualisatie en integratie van het ruimtelijk beleid (Nota Ruimte) als mobiliteitsbeleid (Nota Mobiliteit).

De doelstellingen in de visie zijn veelal niet voldoende concreet geformuleerd, waardoor het in de meeste gevallen niet mogelijk is om deze ex-ante te toetsen op de mate van doelbereik. Daarom is volstaan met een kwalitatieve beoordeling van doelen en middelen die de Structuurvisie voorstelt.

Meer informatie is te vinden in het kort na deze ex-ante evaluatie te verschijnen achtergrondrapport *Ruimtelijke opgaven in beeld* (PBL 2011b). Evaluatie en achtergrondrapport zijn mede gebaseerd op een aantal PBL-publicaties in voorbereiding, zoals *Ruimtelijke Verkenningen* (PBL 2011c) en *Een Delta in beweging* (PBL 2011a).

De opbouw van deze notitie volgt zoveel mogelijk de Structuurvisie. Eerst komen enkele algemene punten aan bod die betrekking hebben op de inleiding en de trends en visie voor 2040. Daarna passeren in hoofdstuk 3 achtereenvolgens de inhoudelijke paragrafen over rijksdoelen de revue:

1. versterken van de ruimtelijk-economische structuur,
2. verbeteren van de bereikbaarheid,
3. waarborgen van de kwaliteit van de leefomgeving,
4. een goed systeem van ruimtelijke ordening en
5. de nationale ruimtelijk hoofdstructuur.

Vervolgens gaat hoofdstuk 4 in op de gebiedsgerichte nationale belangen en opgaven. Ten slotte wordt aandacht geschonken aan de aanpak en instrumenten uit de Structuurvisie.

Elke paragraaf begint met een korte samenvatting van de betreffende passage uit de Structuurvisie. Daarna volgen puntsgewijs de aandachtspunten van het PBL.

Algemeen

Dit hoofdstuk gaat in op enkele algemene aandachtspunten bij de *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*. Het betreft achtereenvolgens de samenvoeging van het ruimtelijk en mobiliteitsbeleid in één visie, de samenhang met andere beleidsvelden, de keuze voor sterke regio's, het belang van een samenhangende ruimtelijke langetermijnvisie en het belang van het goed omgaan met de grote onzekerheden in toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen.

Welkome samenvoeging ruimtelijk en mobiliteitsbeleid

Met de *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* zijn in 2011 voor het eerst de twee sterk samenhangende beleidsterreinen mobiliteit en ruimte in één nationale nota samengebracht. De *Structuurvisie* geeft een nieuw, integraal kader voor het ruimtelijk en mobiliteitsbeleid op rijksniveau en is de 'kapstok' voor bestaand en nieuw rijksbeleid met ruimtelijke consequenties.

- Deze samenvoeging kan een belangrijke meerwaarde opleveren; in het verleden bleken grote infrastructuurprojecten en verstedelijkingsopgaven moeilijk op elkaar af te stemmen.
- In de *Structuurvisie* worden beide beleidsterreinen in beginsel anders behandeld. Bij het mobiliteitsbeleid staat de reiziger centraal, terwijl bij het ruimtelijk beleid 'de economie' in haar algemeenheid voorrang krijgt. Het mobiliteitsbeleid wordt vanuit de inhoud benaderd; het wordt vooral nodig bevonden om 'Nederland in beweging te krijgen'. Het ruimtelijk beleid wordt vanuit de procedures geïntroduceerd; hier is volgens de *Structuurvisie* vooral vereenvoudiging van regelgeving en decentralisatie nodig. Het verdient aanbeveling om het ruimtelijk beleid op eenzelfde manier te

benaderen als het mobiliteitsbeleid; als een middel om belangrijke ruimtelijke opgaven aan te pakken, rekening houdend met de wens van burgers en markt.

Integratie van ruimtelijk beleid met woonbeleid verdient blijvende aandacht

De Structuurvisie kent aan de drie stedelijke regio's met een clustering van topsectoren (Amsterdam, Rotterdam en Eindhoven) met hun achterlandverbindingen een duidelijke prioriteit toe bij investeringen vanaf 2020 uit het verlengde Infrastructuurfonds.

Die prioriteit krijgt in de Structuurvisie vorm door de 'Randstad Urgent'-aanpak, waarin bestuurlijke afspraken worden gemaakt op gebiedsniveau. De gebiedsagenda's van Rijk en regio zijn hiervoor de basis. Deze afspraken zijn integraal en koppelen de rijksinvesteringen aan decentrale investeringen. Dit betreft ook afspraken over transformatie en herstructurering, waardoor verschillende doelstellingen in één keer worden gerealiseerd: voorzien in veranderende woningvraag, verbetering van kwaliteit van de leefomgeving en zorgvuldig ruimtegebruik.

- Het kabinet kijkt bij deze prioritering nadrukkelijk naar andere beleidsvelden dan alleen het mobiliteitsbeleid. Die bredere blik kan bijdragen aan een integrale uitvoering van het beleid. Voor het internationale vestigingsklimaat zijn bijvoorbeeld maatregelen op andere terreinen vaak zeer relevant. Sommige krijgen in de Structuurvisie te weinig accent. Te denken valt aan de woningmarkt, de arbeidsmarkt en het onderwijs, de waterveiligheid, de agrarische sector (de greenports worden wel besproken) en de grote steden, in het bijzonder migratie en integratie. Het beleid op deze verschillende terreinen zou meer met elkaar in verband gebracht kunnen worden.
- Het PBL mist in de Structuurvisie een duidelijke relatie met de Woonvisie die op dit moment door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) wordt opgesteld. Het is wenselijk om Structuurvisie en Woonvisie meer met elkaar in verband te brengen, zowel qua inhoud als qua besluitvorming. Zo kan huurliberalisering tot gevolg hebben dat huishoudens met middeninkomens in de stad Amsterdam een groter beroep gaan doen op de woningmarkt in de regio.
- Wat het waterveiligheidsbeleid betreft geldt dat het Rijk pas in 2014 besluiten zal nemen naar aanleiding van het Deltaprogramma. De gezamenlijke overheden hebben recent in het Bestuursakkoord Water afgesproken dat het Rijk en de provincies geen nieuwe afzonderlijke waterplannen meer opstellen (Unie van Waterschappen et al. 2011). Nu de resultaten van het Deltaprogramma niet meer zullen doorwerken in een waterplan, is het niet ondenkbaar dat ze te zijner tijd zullen leiden tot aanpassing van de Structuurvisie. Meer dan alleen te verwijzen naar het Deltaprogramma, zou de Structuurvisie kunnen aangeven hoe de resultaten van het Deltaprogramma deze te zijner tijd in het ruimtelijk beleid moeten worden opgenomen. De beslissingen over verstedelijking worden in de Structuurvisie grotendeels aan provincies en gemeenten overgelaten. Het verdient aanbeveling dat de Structuurvisie duidelijk aangeeft hoe deze mogelijk niet synchroon lopende besluitvormingstrajecten bij het Rijk en de medeoverheden op het gebied van waterveiligheid en verstedelijking op elkaar worden afgestemd.

Keuze voor sterke regio's betekent afscheid van 'verdelende rechtvaardigheid'

Het kabinet kiest in het Regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' voor een sterker accent op economie. Daarnaast spelen decentralisatie en deregulering in het Regeerakkoord een grote rol. Voor de economische ontwikkeling van Nederland acht het kabinet de internationale concurrentiepositie van Nederland belangrijker dan ooit. De decentralisatie krijgt vorm door de ruimtelijke ordening meer over te laten aan provincies en gemeenten. De middelen uit het verlengde Infrastructuurfonds worden na 2020 met prioriteit geïnvesteerd in de stedelijke regio's met de main-, brain- en greenports en hun achterlandverbindingen (Amsterdam, Rotterdam, Eindhoven).

- Beleidskeuzes op het gebied van de ene ruimtelijke opgave, hebben gevolgen voor de andere. 'Economie', 'decentralisering' en 'deregulering' wijzen deels op een gelijksoortige ruimtelijke ontwikkeling, maar vergen deels ook andere nadere keuzes. De Structuurvisie is niet altijd voldoende expliciet over de vraag waar dan precies de balans tussen deze drie uitgangspunten ligt.
- Het ruimtelijkeorderingsbeleid was voorheen gericht op een 'verdelende rechtvaardigheid', waarbij het geld werd verdeeld over de economisch sterke regio's en de economisch zwakkere krimpregio's. Het kabinet lijkt er nu voor te kiezen te investeren in economisch sterke sectoren en gebieden, maar die keuze mag in de Structuurvisie explicieter worden gemaakt. Zoals elders in deze notitie is aangegeven, kan het beleid van de Structuurvisie onder omstandigheden mogelijk de krimp in krimpregio's versterken. Aan de andere kant vermindert met deze keuze de kans dat het Rijk blijft investeren in infrastructuur in gebieden waar deze investeringen minder rendement opleveren. Ter illustratie geven we hier een voorbeeld over krimp en leefbaarheid op het platteland. Enerzijds geeft de Structuurvisie aan dat als de overheid wil zorgen voor een leefbare, goed bereikbare en veilige woon- en werkomgeving, alle bestuurslagen rekening moeten houden met urbanisatie, krimp en groei. Anderzijds stelt de Structuurvisie dat in dunbevolkte gebieden individuele vervoermiddelen zoals de auto, fiets en scooter de ruggengraat van het regionale mobiliteitssysteem vormen. Volgens de Structuurvisie zijn hier traditionele vormen van openbaar vervoer alleen nog haalbaar op verbindingen waar voldoende vraag is. De leefbaarheid van dunbevolkte gebieden hangt echter vooral samen met (bereikbaarheid van) voorzieningen. Scholen, supermarkten en postkantoren hebben al jaren te maken met schaalvergroting, waardoor het aantal vestigingen sterk is afgenomen; de afstanden tot die voorzieningen zijn voor burgers steeds groter geworden. Niet alle bewoners beschikken over een auto; met name voor ouderen en jongeren blijft bereikbaarheid van voorzieningen met openbaar vervoer en de fiets van belang.
- Een andere belangrijke keuze ligt bij de balans tussen enerzijds het reguleren van ruimtelijke ontwikkelingen teneinde de agglomeratie-effecten zo groot mogelijk te maken, en anderzijds de wens tot deregulering.
- Tevens bestaat er een spanning tussen decentralisatie en liberalisatie. Deze wordt treffend geïllustreerd door een citaat uit het bestuursakkoord dat Rijk en andere overheden onlangs hebben gesloten (Vereniging van Nederlandse Gemeenten et al. 2011): 'Het Kabinet zet de beweging door met het loslaten van rijksbeleid en met de

overdracht van taken aan provincies en gemeenten [decentralisatie]. Daardoor krijgen burgers en ondernemers meer ruimte en vermindert voor hen de regeldruk [liberalisatie].’ Het tweede volgt echter niet automatisch uit het eerste. Bij decentralisatie van beleid naar provincies en gemeenten staat het hen immers in principe vrij om dezelfde of zelfs nog meer regels en beperkingen te stellen. Het verdient aanbeveling dat de Structuurvisie meer expliciet maakt wanneer het Rijk kiest voor decentralisatie (en het de provincies vrij staat eventueel meer te reguleren), en wanneer het kiest voor liberalisatie.

Ruimtelijke opgaven vergen samenhangende duurzame langetermijnvisie

De Structuurvisie begint met het noemen van een aantal sectorale nationale ruimtelijke belangen, zoals ‘een excellent internationaal bereikbaar vestigingsklimaat van stedelijke regio’s rond clusters van topsectoren’ en ‘een robuust hoofdnetwerk van weg, spoor en vaarwegen rondom en tussen de belangrijkste stedelijke regio’s inclusief de achterlandverbindingen’. Vervolgens worden per regio de gebiedsgerichte nationale belangen en opgaven beschreven.

De Structuurvisie voorziet in een grotere rol voor medeoverheden. In de drie stedelijke regio’s Amsterdam, Rotterdam en Eindhoven wil het Rijk een ‘gebiedsgerichte programmatische urgentie-aanpak inzetten over de versnelling van lopende en geplande projecten waarin afspraken over de versterking van de ruimtelijk-economische structuur worden gemaakt met de decentrale overheden’, Alleen in de stedelijke regio’s rond de mainports (Amsterdam c.a. en Rotterdam c.a.) wil het Rijk afspraken maken over de programmering van verstedelijking. Daarnaast blijft het Rijk voor heel Nederland een integrale en regionale aanpak hanteren via het MIRT.

- De kracht van ruimtelijk beleid schuilt in de realisatie van een optimale afstemming van maatschappelijke activiteiten en investeringen. De Structuurvisie benadert de ruimtelijke opgaven sectoraal, waardoor de samenhang tussen de ontwikkelingen en claims niet uitgebreid aan de orde komt. In de praktijk is die er wel, denk aan de samenhang tussen bereikbaarheid-verstedelijking, woningmarktinstrumenten-verstedelijking, veiligheid hoog water-verstedelijking, energietransitie-landschap, landbouw-verstedelijking, landbouw-natuur, landbouw-recreatie-natuur-landschap (zie kader 1). Gezien de opgave waar het land voor staat, kan het beleid kosten besparen en meerwaarde creëren door deze vraagstukken wel in onderlinge samenhang te bezien. In de analyse is het dan van belang te bekijken hoe de diverse claims zich tot elkaar verhouden; waar versterken ontwikkelingen elkaar, en waar werken ze elkaar tegen en zijn (strategische) ruimtelijke keuzes nodig? Gezien de uitdagingen om richting 2040 ook een verduurzaming te realiseren, is zo’n langetermijnvisie van waarde.
- De keuze in de Structuurvisie voor verdere verstedelijking van Almere kan de noodzaak van samenhang illustreren. Met de keuze voor Almere worden namelijk tegelijkertijd ruimtelijke restricties afgeschaft, zoals de Nationale Landschappen en Rijksbufferzones. Ook vervallen de gebieden voor groene recreatie om de stad. Als in navolging van het Rijk ook provincies en gemeenten hun beleid minder restrictief

zouden maken, dan kan dat veel nieuwe verstedelijkingslocaties rondom Amsterdam opleveren. Deze kunnen Almere beconcurreren, waardoor rijks-investeringen in infrastructuur bij Almere minder renderen.

- De gebiedsgerichte aanpak voor de drie stedelijke regio's zou kunnen leiden tot een meer samenhangende aanpak, en het geeft deze regio's meer flexibiliteit. Daar staat tegenover dat de voorgestelde werkwijze beperkt blijft tot projecten, en geen garantie voor samenhang biedt. Ook is er geen institutionele garantie ingebouwd dat nationale belangen goed zullen doorwerken en gehandhaafd zullen worden (zie ook laatste hoofdstuk).

Strategie voor het omgaan met onzekerheden verder uitwerken

De Structuurvisie illustreert reeds zeer terecht de onzekerheid in toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen door de enorme verschillen te laten zien in de ruimteclaims in 2040 voor wonen en werken volgens een laag en een hoog scenario.

Kader 1 Samenhang ruimtelijke opgaven

a) Coördineren van maatregelen ter bevordering van agglomeratie-effecten

Autonome ruimtelijk-economische ontwikkelingen duiden op een positieve en zelfversterkende agglomeratievorming. Overheidsbeleid kan deze ontwikkeling bevorderen of inperken, afhankelijk van waar het de balans legt tussen het inzetten op sterke punten en het toepassen van verdelende rechtvaardigheid (bijvoorbeeld belangen van krimpgebieden). Maatregelen die deze marktwerking faciliteren zijn onder andere het wegnemen van barrières voor het vrije verkeer van mensen, goederen en diensten (dus zowel in termen van transport als verhuisbewegingen) en het tegengaan van negatieve agglomeratie-effecten, zoals congestie en leefbaarheidsproblemen in grote steden.

b) Afstemming van infrastructuur en verstedelijking

Doordat mensen binnen dezelfde tijd langere afstanden kunnen overbruggen, zijn de bestemmingen (wonen, werken en voorzieningen) verder uit elkaar komen te liggen. Hierdoor neemt de afhankelijkheid van de snellere vervoerwijzen (lees: de auto) toe. Waar bij bedrijven een zekere concentratie is te zien onder invloed van agglomeratie-effecten (zie hiervoor), is bij huishoudens eerder sprake van een spreiding. Een belangrijk aandachtspunt hierbij, is dat marktkrachten leiden tot het ontwikkelen van nieuwe werklocaties in de stadsranden, en tot nieuwe woonlocaties verder weg buiten de grote steden. Deze combinatie heeft nadelige effecten op de bereikbaarheid, doordat juist de al zwaar belaste wegen in de spits nog zwaarder belast zullen worden.

c) Afstemming woonbeleid en verstedelijking

Veranderingen in het woonbeleid en het ruimtelijk beleid kunnen elkaar wederzijds versterken of juist in de wielen rijden. Het verdient daarom aanbeveling de visies op beide beleidsterreinen nog meer op elkaar af te stemmen.

d) Afstemming van veiligheid tegen hoog water en verstedelijking

Bij toepassing van doorbraakvrije dijken neemt het overstromingsgevaar zodanig af dat in de ruimtelijke ordening en inrichting minder rekening hoeft te worden gehouden met de kans op hoog water. Vergroting van de waterveiligheid betekent dan geen extra complicerende ruimtelijke opgave.

Een robuuste veiligheidsstrategie is om verstedelijking vooral daar te laten plaatsvinden waar de veiligheid het grootst is (in regio's met bevolkingsconcentraties), en tegelijkertijd voorwaarden te stellen aan de wijze waarop de verstedelijking plaats kan vinden in minder veilige gebieden.

e) Afstemming herijking natuurbeleid en waterkwaliteitsbeleid

De herijking van het natuurbeleid heeft consequenties voor het waterkwaliteitsbeleid. Het EHS-beleid draagt deels bij aan het realiseren van waterkwaliteitsdoelen, zoals vastgelegd in stroomgebiedbeheerplannen van de Kaderrichtlijn Water (KRW). Wijzigingen in de EHS kunnen daarom noodzaken tot het opnieuw doorlopen van de (arbeidsintensieve) besluitvormingsprocedure van de stroomgebiedbeheerplannen. Europese verplichtingen in het kader van Natura 2000 kunnen betekenen dat de inzet van ruilgronden en verbetering van water- en milieucondities op de meest kansrijke plekken moeten worden ingezet. Dit vereist een sterke regie van overheden, ook op rijksniveau en naar alle waarschijnlijkheid ook tot inzet van instrumenten als onteigening.

f) Milieu en mobiliteit

Er liggen ambitieuze doelstellingen op het gebied van CO₂-reductie en elektrisch transport. Het is nodig om de kansen die deze Structuurvisie biedt aan te grijpen om deze vooral Europese doelstellingen door te vertalen naar het nationale beleidskader. Tezamen met de energietransitie is dit een belangrijk onderdeel van de duurzaamheidsopgave.

g) Afstemming energietransitie en landschapsbeleid

Landschap en energieproductie kunnen op gespannen voet met elkaar staan. Om Europese afspraken op het gebied van CO₂-emissiereductie en het aandeel duurzame energie te kunnen realiseren, is op rijksniveau een ruimtelijk afwegingskader voor energie noodzakelijk.

h) Afstemming ruimtelijk beleid voor de landbouw en verstedelijking

De grondgebonden landbouw is nog steeds de belangrijkste beheerder van het cultuurlandschap. Planologische duidelijkheid over agrarische bestemmingen is een belangrijke randvoorwaarde om agrarische grondprijzen te beheersen en zo de bestaanszekerheid van de grondgebonden landbouw te vergroten.

i) Afstemming beleid voor landbouw, recreatie, natuur en landschap

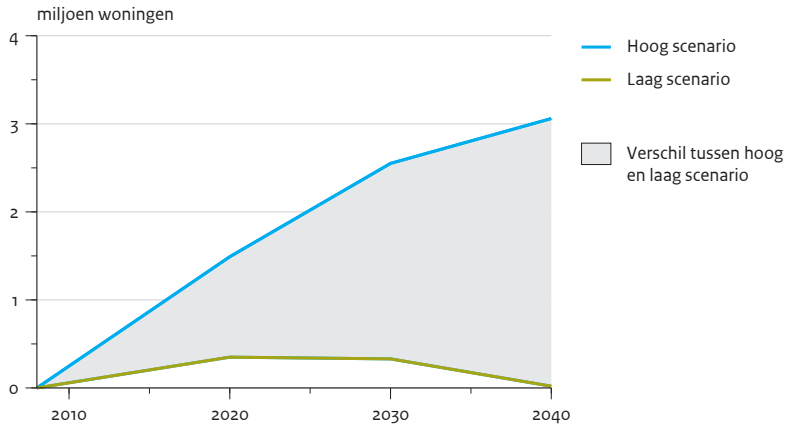
Landschap en groen zijn belangrijk voor toerisme en recreatie, en leveren een bijdrage aan de kwaliteit van de woonomgeving van agglomeraties.

De mogelijkheden hiertoe staan in de Randstad onder druk door de beperkte gelegenheid tot recreatief gebruik van het cultuurlandschap. Het beëindigen van rijksbijdragen voor recreatie om de stad roept de vraag op welke andere kansen bestaan en wat de Rijksoverheid hieraan kan bijdragen. Prioritaire inzet van middelen voor agrarisch en particulier landschapsbeheer in deze gebieden is een van de opties.

Hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van de EU kan op termijn de functie van de landbouw als beheerder van natuur, milieu/ water en landschap versterken. Nederland kan zich sterker inzetten op een dergelijke hervorming van het GLB.

- Kwantitatieve ruimtelijke verkenningen door het PBL geven aan dat er zeer grote onzekerheden zijn over de aard en richting van de ruimtelijke toekomst van grote delen van Nederland. Het is daarom van groot belang voldoende rekening met deze onzekerheden (figuur 1). Dat de wereldeconomie op dit moment onder druk staat, laat onverlet dat op termijn van 2040 sprake kan zijn van een hoog scenario met zeer omvangrijke ruimteclaims. De nationale en regionale onzekerheden rondom de toekomstige ontwikkeling van de bevolking en arbeidsplaatsen worden nog uitvergroot waar het gaat om de congestie. Waar tussen het hoge en lage scenario voor de bevolking en het aantal banen nationaal verschillen in 2040 kunnen bestaan van rond de 25 procent, kan dit voor de congestie wel een factor vier of vijf zijn (PBL 2011c). In het lage scenario neemt in 2040 de congestie, bij het trendmatig doorinvesteren in de infrastructuur tot 2040, sterk af ten opzichte van het huidige niveau. In het hoge scenario kan het trendmatig doorinvesteren evenwel niet voorkomen dat de congestie sterk toeneemt in 2040. De investeringsopgave is dus sterk scenarioafhankelijk. Flexibiliteit in de huidige plannen en budgetten is noodzakelijk om toekomstige over- of onderinvesteringen te voorkomen.
- De onzekerheden in de ruimteclaims maken ook de mobiliteitsopgave onzeker. Zeker gezien de grote financiële krapte is het raadzaam te blijven nadenken over meer flexibele manieren om de bereikbaarheid te verbeteren, zoals via mobiliteitsgeleiding en het gebruik van prijsmechanismen (PBL 2011c).
- Het verdient daarom aanbeveling om in de Structuurvisie een strategie op te nemen over hoe om te gaan met deze grote onzekerheden, als onderdeel van een

Figuur 1
Woningbouwopgave



Bron: PBL (2011c)

De toekomstige ruimtebehoefte aan woningbouw is zeer onzeker.

langetermijnvisie. Met adaptieve planning kan de overheid de risico's op onder- en overinvesteringen beperken, maar niet wegnemen. Er zullen altijd grote projecten blijven die de ruimtelijke structuur in een gebied voor lange tijd vastleggen, maar die niet uitgesteld of gefaseerd kunnen worden. Voor die projecten is het verstandig een afwegingskader uit te werken, waarmee de kans op overinvesteringen en de maatschappelijke kosten daarvan kunnen worden afgezet tegen de kans op onderinvesteringen met die maatschappelijke kosten (PBL 2011c).

- Gezien de grote onzekerheid over de mobiliteitsopgave is het nodig na te blijven denken over andere, meer flexibele manieren om de bereikbaarheid te verbeteren, zoals via mobiliteitsgeleiding en het gebruik van prijsmechanismen (PBL 2011c). Dit geldt in het bijzonder voor de inzet in de Structuurvisie op de verlenging van het MIRT tot 2028. Flexibiliteit is hier nodig om de kans op over- of onderinvesteringen te voorkomen.

Rijksdoelen en nationale ruimtelijke belangen

Dit hoofdstuk gaat achtereenvolgens in op de volgende rijksdoelen en nationale ruimtelijke belangen uit de Structuurvisie: het versterken van de ruimtelijk-economische structuur, het verbeteren en in stand houden van de mobiliteitskwaliteit, het waarborgen van een gezonde en veilige leefomgeving, een goed systeem van ruimtelijke ordening en de ruimtelijke hoofdstructuur.

3.1 Versterken van de ruimtelijk-economische structuur

Nationale economie gebaat bij versterking stedelijke regio's

De Structuurvisie stelt dat de open structuur, de (relatieve) kleinschaligheid en (internationaal gezien) lage dichtheden van de stedelijke regio's een beperking vormen in de concurrentie met grootstedelijke regio's als Londen en Parijs. Tegelijkertijd maakt deze structuur in combinatie met een breed palet aan voorzieningen, een hoog opgeleide beroepsbevolking, een fijnmazig mobiliteitssysteem en goede internationale verbindingen Nederland aantrekkelijk als vestigingsplaats en om in te investeren. Een voordeel daarbij is de korte afstand en goede interactie tussen de stedelijke en landelijke regio's.

Belangrijke innovatieve economische ontwikkelingskansen voor Nederland ziet de Structuurvisie in negen topsectoren. Concentratiegebieden zijn het mainportcomplex rond de Rotterdamse haven, de Amsterdamse regio met zijn haven en luchthaven, de brainport, de greenports, waaronder Venlo, het Westland en de Bollenstreek, en diverse *valleys* verspreid over het land. De Structuurvisie stelt verder dat het versterken van deze gebieden goed is voor heel Nederland. De Structuurvisie geeft aan dat middelen uit het

Tabel 1

De Randstad versus de belangrijkste Europese concurrenten

Rang factor	Totale export		Financiële dienstverlening		Landbouw	
	Concurrentie-factor	Positie Randstad	Concurrentie-factor	Positie Randstad	Concurrentie-factor	Positie Randstad
1	Innovatie	Slechter	Innovatie	Slechter	Innovatie	Slechter
2	Grootte regio (totaal arbeidsaanbod)	Kleiner	Langdurige werkloosheid	Lager	Grootte regio (totaal arbeidsaanbod)	Kleiner
3	Langdurige werkloosheid	Lager	Hoger onderwijs	Meer	Langdurige werkloosheid	Lager
4	Bereikbaarheid weg & spoor	Beter	BNP per persoon	Lager	Lager onderwijs	Minder
5	Bereikbaarheid lucht	Beter	Bereikbaarheid lucht	Beter	Bereikbaarheid weg & spoor	Beter

Bron: PBL (2010c)

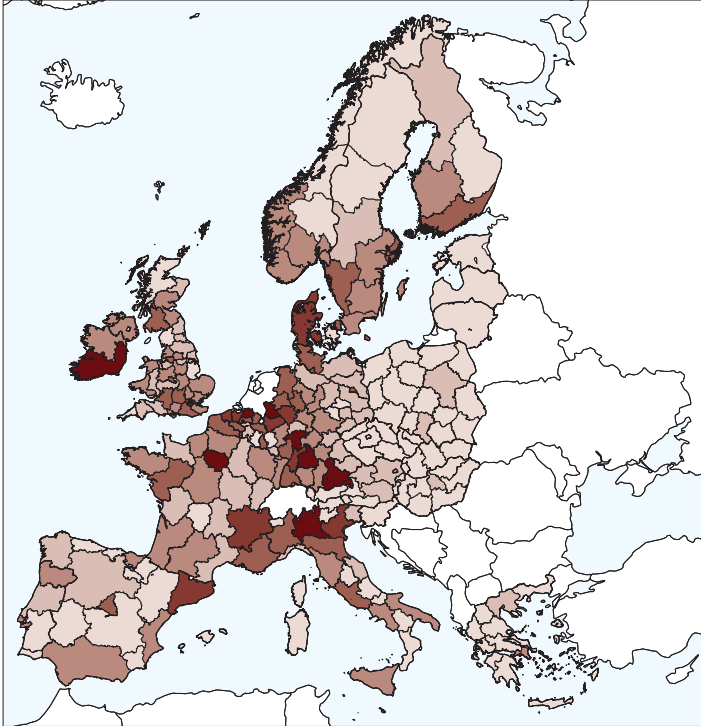
De Randstad scoort ten opzichte van de directe concurrenten slechter op de grootte van de innovatie en de grootte van de regio, en beter op bereikbaarheid.

verlengde Infrastructuurfonds na 2020 met prioriteit worden geïnvesteerd in de stedelijke regio's met de main-, brain- en greenports (Amsterdam, Rotterdam, Eindhoven).

- Uit een vergelijking met de belangrijkste Europese concurrenten (figuur 2 en tabel 1) blijkt dat Nederlandse regio's agglomeratiekracht missen (PBL 2010a). Vooral de dichtheid van economische activiteiten is hier belangrijk. Een hoge banendichtheid hangt positief samen met vrijwel alle economische prestatie-maten, zoals de omvang van investeringen, productiviteit, productiviteitsgroei en werkgelegenheids-groei. Voor zover geïnvesteerd kan worden in een toename van de omvang van de agglomeraties, verdient het aanbeveling vooral daar te investeren waar dit het meest bijdraagt aan behoud en versterking van de specifieke kwaliteiten van deze agglomeraties.
- Naast het versterken van agglomeratie-effecten kan het (ruimtelijk) faciliteren van clusters van nationaal belang zijn. Met 'clustering' wordt bedoeld dat bedrijven uit dezelfde sector zich in dezelfde regio vestigen en zo van elkaar kunnen profiteren. Het zijn juist de regio's met een sterke specialisatie die veel buitenlandse investeringen aantrekken. Gespecialiseerde hightechregio's trekken in het algemeen veel hightechinvesteringen aan, en regio's gespecialiseerd in kennisdiensten trekken in het algemeen veel buitenlandse kennisdiensten aan. Hier is maatwerk nodig; hoewel clustering voor sommige sectoren dus heel relevant kan zijn, is het dat voor

Figuur 2
 Regio's waarmee de Randstad concurreert

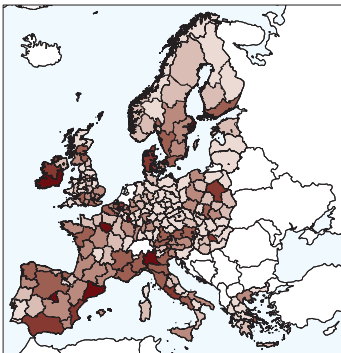
Alle sectoren



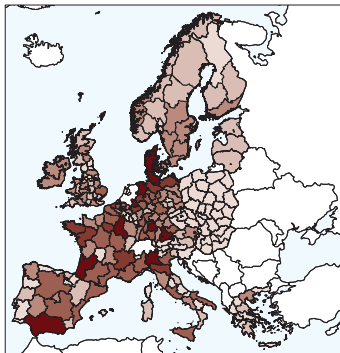
Meest concurrerende regio's:

1. Parijs
2. Milaan
3. Antwerpen
4. Dublin
5. Londen
6. Düsseldorf
7. München
8. Stuttgart
9. Frankfurt am Main
10. Brussel

Financiële dienstverlening



Landbouw



Mate van concurrentie



Bron: PBL (2010a)

De regio's waarmee de Randstad concurreert, hebben meer agglomeratiekracht (in massa, dichtheid en in verdienvermogen).

andere veel minder. Er zijn dus geen gouden regels voor een succesvolle clustering (Raspe et al. 2010). Daarnaast is de ‘massa’ van clusters van belang. Een aantal van de clusters uit het nationale economische beleid is slechts beperkt van omvang. Voor een deel komen de clusters ook te gespreid voor om er op nationaal niveau een ruimtelijk beleid voor te kunnen voeren. De focus in de Structuurvisie op de drie stedelijke regio’s lijkt dan ook meer recht te doen aan het belang van clusters en agglomeraties in internationaal perspectief dan het grote aantal *valleys* met in het algemeen beperkte massa.

Nederlandse vestigingsklimaat gebaat bij woningbouw en prettige leefomgeving

De Structuurvisie stelt dat een vestigingsklimaat dat internationaal concurrerend is, vraagt om een goed mobiliteitssysteem, kwalitatief hoogwaardige en zogenoemd multimodaal ontsloten werklocaties, voldoende woningen van de juiste kwaliteit, recreatieve en culturele voorzieningen, betrouwbare energievoorziening, en veiligheid. Mobiliteit is volgens de Structuurvisie rechtstreeks gekoppeld aan de economie, de welvaart en het welzijn van mensen. Het is dus een essentiële randvoorwaarde voor de samenleving dat burgers en bedrijven zich naar believen kunnen verplaatsen.

- Voorwaarden voor een goed vestigingsklimaat voor bedrijven en organisaties zijn onder andere een goede bereikbaarheid en een prettige leefomgeving. De Randstad scoort door de centrale ligging in Europa relatief beter op Europese bereikbaarheid dan directe buitenlandse concurrenten, zoals Parijs, Milaan, Antwerpen, Dublin, Londen, Düsseldorf en München. Deze bereikbaarheid drukt de multimodale bereikbaarheid uit van een regio van/naar alle andere regio’s in de EU (ESPON 2010). De Randstad scoort zelfs net zo goed als de best scorende regio’s in Europa.
- Ten opzichte van zijn directe buitenlandse concurrenten scoort de Randstad op innovatie (gemeten op basis van aantal patenten en R&D-investeringen) duidelijk slechter. Voor het verbeteren hiervan zijn ruimtelijke maatregelen minder relevant. Hooguit kunnen ruimtelijke maatregelen proberen de randvoorwaarden te beïnvloeden, zoals het bieden van een aantrekkelijke leefomgeving voor buitenlandse kenniswerkers (PBL 2010a).
- Ruimtelijke ordening en woonbeleid kunnen bijdragen aan een goed vestigingsklimaat en een aantrekkelijke leefomgeving. PBL-onderzoek geeft indicaties dat ook een goede kwaliteit van de leefomgeving (*quality of living*) een factor van betekenis is bij het aantrekken van buitenlandse bedrijven, zeker waar het gaat om kennisintensieve bedrijven (Weterings et al. 2011).

Glastuinbouw Westland behoeft geen speciale bescherming

De Structuurvisie geeft aan dat in de AMvB Ruimte een bepaling opgenomen zal worden om verdringing van de tuinbouw door andere functies in het Westland te voorkomen.

- De teelt van groenten, bollen en (deels) sierteelt verplaatst zich op dit moment al uit de greenports. In aansluiting daarop zou deze verplaatsing actief kunnen worden

begeleid. Dat past bij de marktontwikkelingen in de tuinbouwsector. ‘Vrijval’ van ruimte op termijn is met name denkbaar in Aalsmeer en in de Bollenstreek. In relatie met de verplaatsing van de productie van groenten uit het Westland-Oostland naar elders, lijkt ook hier in beperkte mate ruimte vrij te komen voor andere functies (Grontmij 2009). Ook de Adviesgroep Nijkamp concludeert dat niet alle productie – en zeker niet die van standaardproducten – noodzakelijkerwijs in het westen gerealiseerd hoeft te worden (Adviesgroep Tuinbouwcluster Greenport.nl 2010).

Ruimtelijk begeleiden van de energietransitie

De Structuurvisie geeft aan dat de zekerheid van een robuuste en toekomstbestendige energievoorziening noodzakelijk is voor het (economisch) functioneren van Nederland. De Structuurvisie geeft aan dat er specifiek voor de transitie naar een duurzame energievoorziening een visie nodig is op het ruimtegebruik ervan. De visie geeft aan dat locaties voor windenergie op zee zijn opgenomen in de Structuurvisie als uitwerking van het Nationaal Waterplan. Locaties voor windenergie op land komen aan de orde in de in voorbereiding zijnde *Structuurvisie Wind op land*.

- De Europese Unie heeft de ambitieuze doelstelling om in 2050 de uitstoot van broeikasgassen te verminderen met 80 procent ten opzichte van 1990. Voor een belangrijk deel moet dit van de energiesector komen. Om deze doelen te halen, is een aanzienlijke beleidsinspanning nodig, ook in Nederland. De doelen voor 2050 heeft de EU nog niet omgezet in verplichtingen voor de lidstaten, voor 2020 wel. Zodoende heeft Nederland de verplichting om nu te beginnen met (onder andere) CO₂ te besparen en energie uit hernieuwbare bronnen te halen. De bronnen voor hernieuwbare energie, bijvoorbeeld wind, water en zon, zijn in principe onuitputtelijk. De inspanningen die Nederland hiervoor wil leveren, zijn vastgelegd in het (door de EU verplicht gestelde) *Nationaal actieplan hernieuwbare bronnen 2010*.
- Projecten voor de energievoorziening blijken te kunnen stranden in de ruimtelijke ordening, de implementatiefase. Zo is er een succesvolle lobby gevoerd tegen ondergrondse CO₂-opslag toen de subsidie en de regels al rond waren. De meest rendabele vormen van hernieuwbare energie zijn momenteel windenergie op land, windenergie op zee en biomassa. Veel projecten voor windenergie lopen vertraging op door gebrek aan acceptatie van de omgeving (maatschappelijk draagvlak). Wat opvalt in deze projecten is dat de politiek-maatschappelijke, ruimtelijke inbedding pas laat tot stand komt. Het vanaf het begin betrekken van actoren in de ruimtelijke planvorming (à la het advies van de commissie-Elverding) kan perspectieven bieden voor het realiseren van een maatschappelijk beladen ruimtegebruik. Daarnaast heeft het Rijk met de Crisis- en Herstelwet instrumenten in handen om de planvorming te versnellen. In 2015 moet opnieuw worden bezien in hoeverre voor de langere termijn (na 2020) nieuw ruimtelijk beleid en nieuwe infrastructuur nodig is voor de verdere uitbouw van nieuwe energiefuncties op de Noordzee.
- De gebouwde omgeving kan bijdragen aan de energiedoelstellingen. Verwarming en verkoeling van gebouwen vragen veel energie. Veel kan worden bespaard door warmtestromen van individuele gebouwen op elkaar aan te sluiten en daarnaast

restwarmte uit de industrie te benutten. Verder is nog veel winst te halen door bestaande woningen en bedrijfspanden beter te isoleren. Een groot deel van de bebouwing van 2050 staat er nu al. Dat maakt het cruciaal om herstructurering van de bestaande voorraad bebouwing aan te grijpen om energiedoelen te realiseren. Het gaat er met andere woorden om, om op innovatieve wijze de warmtehuishouding van steden te verbeteren met informatie, specifieke spelregels (zoals energielabels voor gebouwen) en bijdragen aan projecten (bijvoorbeeld warmtenetten) (PBL 2011a).

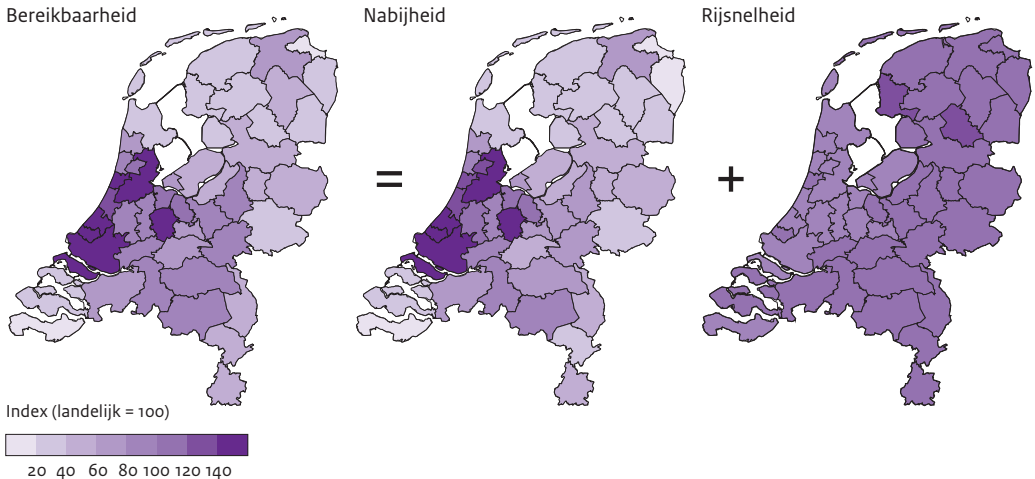
3.2 Verbeteren van de bereikbaarheid

Integrale bereikbaarheidsindicator is stap vooruit

De Structuurvisie presenteert een nieuwe bereikbaarheidsindicator om te beoordelen waar investeringen in mobiliteit het beste renderen. Door de bereikbaarheidsindicator te combineren met de uitkomsten van de huidige knelpuntenanalyse in de Nationale Markt en Capaciteitsanalyse, wil het kabinet een goed zicht krijgen op de gebieden waar tot 2028 investeringen nodig zijn.

- Met deze nieuwe aanpak worden verschillende vervoerswijzen voor het eerst integraal benaderd. Voordeel van dit combineren van meerdere vervoerswijzen is dat het eenvoudiger wordt om oplossingen te vinden voor bereikbaarheidsproblemen.
- Rekening houden met de grootte en het economisch belang van vervoersstromen en gebieden geeft aan waar potentieel veel baten te behalen zijn bij een bereikbaarheidsverbetering. Maar het geeft geen inzicht of dat ook kostenefficiënt kan. Het kan blijken dat elders tegen geringere kosten ook interessante baten behaald kunnen worden. Ook zal de mobiliteitskwaliteit niet alleen het economisch belang van de vervoersstroom, maar ook de kwaliteit van de verbindingen moeten uitdrukken. Een lage gemiddelde snelheid kan een gevolg zijn van gebrekkige verbindingen. Het kan echter ook wijzen op korte verplaatsingsafstanden, omdat over langere afstanden doorgaans een hogere gemiddelde snelheid wordt behaald. In dat geval is de bereikbaarheid juist goed. Om de bereikbaarheidsindicator ook door te kunnen laten werken in de uiteindelijke investeringsbeslissingen, kan een aanpassing nodig zijn van de Leidraad OEI voor maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's). De indicator behoeft dus nog verdere uitwerking en doorwerking.
- Het is daarnaast aan te bevelen om infrastructuurplanning in samenhang met verstedelijking te laten plaatsvinden. De bereikbaarheid van werkgelegenheid – het aantal banen dat bereikt kan worden binnen een acceptabele reistijd – is het grootst in de grootstedelijke regio's in de Randstad (PBL 2011c). Hoewel de rijsnelheid soms beperkt is, is de nabijheid van werkgelegenheid in de Randstad groot en die is belangrijker voor de bereikbaarheid dan de rijsnelheid (figuur 3). Bundeling (op de juiste locaties; zie de volgende paragraaf) en verdichting van verstedelijking kunnen daarmee leiden tot aanzienlijke bereikbaarheids- en duurzaamheidsbaten (MNP 2007).

Figuur 3
Bereikbaarheid van werkgelegenheid, 2008



Bron: PBL (2011c)

De bereikbaarheid van werkgelegenheid – het aantal banen dat bereikt kan worden binnen een acceptabele reistijd – is het hoogst in de grootstedelijke regio's in de Randstad. De rijsnelheid is namelijk veel minder bepalend voor de bereikbaarheid van werkgelegenheid dan nabijheid.

- Het is zaak om verstedelijking aan te laten sluiten op de nog resterende infrastructuurcapaciteit, bijvoorbeeld op de zogenoemde tegenspitsrichting. Hierdoor kan het Rijk de winst van reeds gemaakte investeringen vergroten en verdere congestie op de zwaarst belaste wegen beperken.
- De afstemming tussen infrastructuur en verstedelijking vraagt om regie: het gaat niet alleen om het stimuleren van ontwikkelingen op de juiste locaties maar ook om het ontmoedigen van ontwikkelingen elders. Dat kan door locatie-eisen te stellen aan verstedelijking, bijvoorbeeld op het gebied van bereikbaarheid en nabijheid en belasting van bestaande infrastructuur.

Ontwikkeling multimodale locaties is maatwerk

De Structuurvisie stelt dat het juist bij de hoofdverbindingssassen belangrijk is dat knooppunten geen knelpunten worden en noemt daarbij het belang van een goede inrichting van en goede aansluiting op onderliggende infrastructuren en andere modaliteiten. De Structuurvisie geeft aan dat het openbaarvervoergebruik kan worden vergroot door nieuwe woon- en werklocaties te concentreren langs bestaande of nieuwe hoogwaardige OV-assen.

- Het is inderdaad van groot belang om ervoor te waken dat knooppunten geen knelpunten worden. De huidige praktijk laat namelijk zien dat multimodale werklocaties vooral per auto worden bezocht. Ontwikkeling van multimodale werklocaties in de stadsrand in combinatie met nieuwe woonlocaties op iets grotere afstand van de stad betekent een extra belasting van de nu reeds zwaarst belaste wegen naar de stad toe. Bewoners van stadscentra in de Randstad gebruiken zwaar belaste wegen tot vijfmaal zo weinig als bewoners van gebieden op twintig kilometer van de stadscentra. Op A-locaties (rond de grote stations) draagt de ontwikkeling van werklocaties wel bij aan het gebruik van het openbaar vervoer. Hier is het autogebruik onder werknemers minder dan de helft en het openbaarvervoergebruik bijna viermaal zo hoog als op snelweglocaties (Hilbers et al. 2009). Dit vereist maatwerk.

Verbetering openbaar vervoer door meer plekken goed te bedienen

De Structuurvisie wil inzetten op een hogere frequentie van het spoorvervoer op de drukke corridors, en geeft aan dat daarbij de aansluiting op tram of bus optimaal moet zijn. Nieuwe P+R-locaties en voldoende stallingsruimte voor fietsen zijn de belangrijkste speerpunten.

- Frequentieverhoging is een logische oplossing voor het opvangen van toenemende reizigersstromen, omdat hierdoor de wachttijd wordt verkort. In eerder onderzoek is echter berekend dat de wachttijd in het openbaar vervoer slechts een zesde bedraagt van de totale ervaren reistijd. Het voor- en natransport beslaat met bijna 50 procent een veel groter deel. Voor verbetering van de kwaliteit van het openbaar vervoer in Nederland zou eerder gezocht kunnen worden naar mogelijkheden om meer locaties goed te bedienen (Hilbers et al. 2009). Dat zou bij de verbetering een groter accent betekenen op het regionaal en stedelijk openbaar vervoer, en daarmee op de inzet van regionale overheden.

Realisatie ambities duurzame mobiliteit is een forse uitdaging

De Structuurvisie heeft de ambitie op schema te zijn met de transitie naar duurzame mobiliteit. Aansluiten op de inzet van de Europese Routekaart 2050 zou betekenen dat er ambities dienen te worden geformuleerd voor de CO₂-reductie in de transportsector.

- Het binnen bereik brengen van deze duurzame mobiliteitsambities is een forse opgave, waarbij de kans om via het Nederlandse ruimtelijk en mobiliteitsbeleid een bijdrage te leveren aan een duurzamer transport in de Structuurvisie onvoldoende wordt aangegrepen.
- In het Europese Witboek Transport 2011 zijn stevige ambities (geen verplichtingen) voor de transportsector opgenomen. Zo moet er in 2050 60 procent minder CO₂ worden uitgestoten door de sector ten opzichte van 1990. In 2030 moet er reeds 20 procent minder worden uitgestoten ten opzichte van 2008. In 2030 moet alle intrastedelijke distributie CO₂-neutraal zijn en de helft van het autoverkeer. In 2050 moet al het personenautoverkeer binnen steden CO₂-vrij zijn. Het overnemen van

deze ambities zal betekenen dat Nederland veel extra maatregelen zal moeten inzetten om deze duurzame mobiliteitsdoelen binnen bereik te brengen.

- Het realiseren van de CO₂-doelen door het personen- en goederenvervoer is lastig. Zo is in de afgelopen twee decennia de CO₂-uitstoot van het verkeer (zeescheepvaart en luchtvaart niet meegerekend) met meer dan 30 procent toegenomen (Hoen et al. 2010). Voor de komende decennia wordt met het vastgestelde beleid grofweg een stabilisatie rond het huidige niveau voorzien.
- Al eerder heeft het PBL in beeld gebracht welke maatregelen kunnen bijdragen aan een reductie van de CO₂-uitstoot met 80 procent in het jaar 2050 ten opzichte van 1990 (PBL 2009). Dit scenario verhoudt zich qua ordegrootte met de ambities die in de Europese Routekaart 2050 zijn neergelegd. Bij een dergelijke emissiereductie zou de transportsector evenveel bijdragen als andere sectoren.
- Het personenvervoer zou hierbij moeten inzetten op andere brandstoffen (elektrisch, waterstof) en efficiëntere voertuigen, aangevuld met een vermindering van de vraag en vervoerswijzeverschuivingen in het personenvervoer.
- De EU heeft als ambitie om in 2030 de helft van het stadsverkeer elektrisch af te handelen. Realisering van deze ambitie kan grote mobiliteitseffecten hebben. Elektrisch rijden gaat waarschijnlijk gepaard met hogere vaste kosten en lagere variabele kosten. De effecten hangen af van de balans tussen vaste en variabele kosten. Zo zouden lagere variabele kosten kunnen leiden tot een toename van de mobiliteit. Zonder een precies inzicht in deze kosten is nu echter nog geen uitspraak te doen over het effect op de ontwikkeling van de mobiliteit.
- Het goederenvervoer zou hierbij niet alleen moeten inzetten op biobrandstoffen en efficiency van voertuigen, maar ook op verbetering van logistieke efficiency en verschuiving naar het spoor en/of water.

3.3 Waarborgen van de kwaliteit van de leefomgeving

Leefomgeving blijft een zorgpunt

De Structuurvisie stelt dat Nederland een goede milieukwaliteit en diverse unieke natuurlijke en cultuurhistorische waarden kent, waardoor het land aantrekkelijk is om in te wonen en te werken.

- Een goede kwaliteit van de leefomgeving is ook belangrijk voor de (kennis) economie. De kwaliteit van de leefomgeving gaat weliswaar grosso modo vooruit (PBL 2010a), maar goed is de milieukwaliteit in Nederland nog niet, ook niet in internationaal kader. Met behulp van indexen worden de milieuprestaties van landen vergeleken. Nederland scoort relatief slecht op deze indexen, omdat de bevolkingsdichtheid groot is, er veel economische activiteiten zijn en omdat er nog maar circa 20 procent over is van de oorspronkelijke biodiversiteit. Als per inwoner wordt gekeken, doet Nederland het vaak veel beter (PBL 2008b).
- Binnen Europa lopen alle grote agglomeraties tegen congestieproblemen op, niet alleen op de weg, maar ook wat betreft de beschikbaarheid van groenvoorzieningen

en schone lucht. De meeste agglomeraties kiezen daarbij voor behoud van hun aantrekkingskracht door meer dan gemiddeld te investeren in hun milieubeleid. Londen en Stockholm hebben gekozen voor rekeningrijden. Parijs koos voor parkeerbeleid en beperking van de capaciteit van zwaarbelaste straten. Berlijn wachtte niet op Europese regelgeving en koos zelf voor scherpere technologische eisen: de taxi's rijden op aardgas en de bussen hebben als sinds 1997 een roetfilter (PBL 2008b).

- Net als in andere agglomeraties is in Nederland een verdergaand bronbeleid nodig dan gemiddeld in de EU om te voldoen aan de Europese milieukwaliteitseisen die voor elk land gelijk zijn. Dat zou de concurrentiekracht kunnen schaden, of beter gezegd de huidige agglomeratievoordelen kunnen verminderen. Daarbij moet wel bedacht worden dat milieukwaliteit ook een van de vestigingsplaatsfactoren voor nieuwe bedrijven is (PBL 2008b).

Actualisering veiligheidsbeleid tegen hoog water en verstedelijking op elkaar afstemmen

De Structuurvisie refereert aan de klimaatverandering, en geeft aan dat beslissingen over de veiligheid tegen hoog water en de zoetwatervoorziening worden voorbereid in het Deltaprogramma. In 2014 zal het Rijk besluiten nemen over onder andere de actualisering van de veiligheidsnormen voor primaire waterkeringen en een samenhangend waterveiligheidsprogramma.

- Zowel de ruimtelijke ontwikkelingen van de laatste decennia als de klimaatverandering nopen tot actualisering van het waterveiligheidsbeleid. Dit vindt plaats binnen het Deltaprogramma. De huidige veiligheidsnormen dateren uit de jaren zestig. Sindsdien zijn de bevolking en het in bebouwing geïnvesteerde vermogen van Nederland fors toegenomen en – afhankelijk van de economische groei – zal dit geïnvesteerde vermogen naar verwachting de komende decennia verder toenemen. De mogelijke gevolgen van een overstroming worden daarmee steeds groter. Daardoor is ook een grotere veiligheid gewenst.
- Als het vergroten van de klimaatbestendigheid en het verminderen van de kansen op grote maatschappelijke ontwrichting belangrijke doelen zijn, zijn doorbraakvrije dijken en sturing van de ruimtelijke ontwikkelingen in het rivierengebied doelmatige beleidsopties. Het gebruik van doorbraakvrije dijken integreren in de waterveiligheidsstrategie en vervolgens implementeren kost tijd. In de komende decennia zou in de veiligheidsstrategie geleidelijk op deze oriëntatie op de gevolgen kunnen worden overgeschakeld. Denkbaar is daarbij dat doorbraakvrije dijken eerst daar worden ingezet waar deze het grootste rendement hebben: plaatsen met een hoge bevolkingsdichtheid en veel geïnvesteerd vermogen.
- Bij toepassing van doorbraakvrije dijken neemt het overstromingsgevaar direct zodanig af dat in de ruimtelijke inrichting van het achterliggende gebied minder rekening gehouden hoeft te worden met de gevolgen van overstromingen. Vergroting van de waterveiligheid betekent dan geen extra complicerende ruimtelijke opgave. Deze verminderde ruimtelijke beperkingen kunnen additionele

baten opleveren. Ook zal het rendement van rampenplannen daardoor groter kunnen zijn (PBL 2011a).

- Realisering zal de nodige tijd vergen. Het verdient aanbeveling om in de tussentijd al een robuuste verstedelijkingsstrategie te kiezen om daarmee direct al de mogelijke gevolgen van een overstroming te beperken. Een robuuste strategie is om verstedelijking vooral te laten plaatsvinden waar de veiligheid al het grootst is (in regio's met bevolkingsconcentraties), en tegelijkertijd voorwaarden te stellen aan de wijze waarop de verstedelijking plaats kan vinden in minder veilige gebieden (MNP 2007). De Structuurvisie laat beslissingen over verstedelijking grotendeels over aan provincies en gemeenten. Het verdient aanbeveling dat het Rijk in de Structuurvisie duidelijk aangeeft hoe de besluitvorming op korte termijn over verstedelijking door de andere overheden en de besluitvorming in 2014 over waterveiligheid door het Rijk zo goed mogelijk op elkaar kunnen worden afgestemd. Dit kan vooral betekenen dat verstedelijking in delen van het rivierengebied wordt voorkomen.

Afremmen bodemdaling veenweiden vraagt keuzes landbouw

De Structuurvisie stelt dat het Rijk vanuit de zorg voor waterveiligheid en zoetwatervoorziening belang heeft bij het afremmen van bodemdaling in veenweidegebieden en een goede bufferwerking in het regionale watersysteem. Provincies en gemeenten maken in samenwerking met de waterschappen afspraken over de ruimtelijke keuzes om dit belang te behartigen.

- Vooral wat betreft de internationaal belangrijke veengebieden ligt er een keuze op rijksniveau voor: blijft in alle regio's de landbouw het primaire belang of zijn er gebieden waar het beperken van de bodemdaling voorrang moet krijgen? Verschillende onderzoeken wijzen uit dat de verhouding tussen kosten en baten niet vanzelfsprekend gunstig uitvalt voor het huidige landbouwkundig gebruik. Indien de moeilijk te monetariseren natuurwaarden en de effecten op het verminderen van de broeikasgasemissies worden meegewogen, komen ook beheerstrategieën met hogere waterpeilen, verbrede landbouw en geringere bodemdaling in beeld. Uitgaande van een gebiedsgedifferentieerde aanpak die rekening houdt met de ontwikkelingsrichting van de landbouw, zouden op langere termijn in het noorden de meestal dunne veenpakketten grotendeels verdwijnen, maar zouden in het westen, waar de dikste veenpakketten liggen (plaatselijk 5-12 meter dik), de ook op Europese schaal unieke veenkwaliteiten behouden kunnen blijven (PBL 2011a).

Ruimtelijke beperkingen van internationale natuur- en waterverplichtingen in kaart brengen

De Structuurvisie geeft aan dat de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) wordt herijkt. De natuur in de herijkte nationale EHS blijft goed beschermd. De flexibiliteit in begrenzing en de mogelijkheden om ontwikkelingen toe te staan die met het beleidskader Spelregels EHS zijn ontstaan, blijven hierbij overeind. De Natura 2000-gebieden (met natuurwaarden van Europees belang) en de Nationale Parken maken deel uit van de EHS. De robuuste verbindingen uit de Nota Ruimte zijn

geschrapd. Het Rijk zal in 2013 bezien hoe wordt omgegaan met de internationale biodiversiteitsdoelen, mede op basis van een langetermijnvisie op natuur die in overleg met de provincies wordt ontwikkeld.

- Europese en andere internationale regelgeving verplicht Nederland tot het halen van verscheidene doelen op het gebied van natuur en water. De ruimtelijke beperkingen als gevolg van deze verplichtingen strekken zich uit tot grote delen van de huidige EHS, en buiten de EHS in enkele gebieden met veel Europees beschermde soorten, en in de hydrologische beïnvloedingsgebieden van en rondom de Natura 2000-gebieden. Bij de implementatie van de Kaderrichtlijn Water is Nederland verplichtingen aangegaan voor belangrijke delen van de EHS buiten de Natura 2000-gebieden. Van dat laatste bestaat op dit moment geen landelijk beeld.
- Het verdient aanbeveling dat de Structuurvisie deze gebieden in kaart brengt en aangeeft welke ontwikkelingen daar mogelijk zijn, ook wanneer ze geen onderdeel vormen van de (herijkte) EHS. Dat voorkomt misverstanden bij verschillende partijen, zoals regionale overheden en projectontwikkelaars, over de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden van deze gebieden. Naast de herijking richt het kabinet zich immers op de vraag in welke richting het Nederlandse natuurbeleid zich op de lange termijn (2018-2040) moet ontwikkelen om te kunnen voldoen aan de Europese doelen en internationale verplichtingen. Dan kunnen planologische reserveringen op strategische locaties mogelijkheden scheppen voor toekomstige verbeteringen.
- De voorgenomen bezuinigingen van het Rijk op het natuur- en landschapsbeleid zullen naar verwachting leiden tot een verdere verslechtering van de natuurkwaliteit en de leefomstandigheden van planten- en diersoorten die op basis van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen moeten worden beschermd (Bredenoord et al. 2011). Dit kan leiden tot meer juridische procedures tegen de uitbreiding van economische activiteiten in of nabij de Natura 2000-gebieden. Een belangrijk aandachtspunt is overigens dat de Habitatrichtlijn niet accepteert dat vanwege bezuinigingen onvoldoende wordt geïnvesteerd in het beheer van Natura 2000-gebieden (Backes et al. 2011).
- In het algemeen geldt dat grotere natuurgebieden robuuster zijn dan kleinere, omdat ze beter bestand zijn tegen negatieve invloeden van buiten. Het MNP (2007) presenteerde daarom in de verkenning *Nederland Later* een kijkrichting ‘Robuuste natuur’, waarin de Natura 2000-gebieden versterkt worden met de nog aan te leggen nieuwe natuur vanuit het Natuurbeleidsplan. Deze versterking leidt tot het halen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Deze kijkrichting is in de recente IBO Natuur en de Brede heroverweging meegenomen (Backes 2011).

Landbouw als beheerder van cultuurlandschap vraagt planologische duidelijkheid en financiering

De Structuurvisie stelt dat het behoud van een aantrekkelijke leefomgeving in Nederland vraagt om het behouden en versterken van de unieke, cultuurhistorische en landschappelijke waarden. Tegelijkertijd geeft de Structuurvisie aan dat ‘het landschap’ niet langer een rijksverantwoordelijkheid is. Deze zal het Rijk aan de provincies over-

dragen. De Nationale Landschappen zijn komen te vervallen, evenals de Rijksbufferzones en de investeringen in groene recreatiegebieden om de stad.

De Structuurvisie kondigt aan dat het Rijk zal stimuleren dat provincies, waterschappen, gemeenten en particulieren een groen-blauwe dooradering van het landschap realiseren door bijvoorbeeld natuurlijke akkerranden, sloten, recreatieve routes en kavelscheidingen.

- Wandelen, fietsen en buiten recreëren zijn de belangrijkste vrijetijdsactiviteiten in de buitenlucht (Nederlands Bureau voor Toerisme en Congressen 2010). De grootste vraag hiernaar bestaat in de grote steden. Daar zijn ook de grootste tekorten aan groene recreatiemogelijkheden. De stadsbewoners zijn duidelijk minder te spreken over de variatie, de rust en de stilte van het cultuurlandschap in de nabijheid van hun stad (Agricola 2009; Crommentuijn et al. 2007). Nu is besloten om geen nieuwe, specifiek voor recreatie ingerichte gebieden om de stad meer aan te leggen, blijft versterking van de recreatieve gebruiksmogelijkheden van het agrarische cultuurlandschap als optie over. De mogelijkheden om de recreatiewaarde van het cultuurlandschap in deze gebieden te vergroten, zijn echter beperkt. De opvangcapaciteit voor recreanten is een stuk kleiner dan die van specifiek ingerichte recreatiegebieden. Daarnaast zal het areaal cultuurlandschappen door verstedelijking verder afnemen.
- Ten tijde van de Nota Ruimte wilde het toenmalige kabinet ook reeds besluiten tot beëindiging van het beleid voor de Rijksbufferzones. Op aandrang van de Tweede Kamer zijn deze toen gehandhaafd. De onzekerheid leidde in de tussentijd echter al snel tot planvorming voor een groot aantal bouwplannen in deze gebieden. De kans bestaat dat ook nu een tijd van onzekerheid komt rond deze gebieden. Planologische duidelijkheid – en daarmee beheersing van de agrarische grondprijzen – is een noodzakelijke voorwaarde voor behoud en ontwikkeling van de grondgebonden landbouw als beheerder van het cultuurlandschap (MNP 2007). Succesvol landschapsbeleid in de afgelopen decennia is beleid geweest van lange adem, continuïteit en duidelijkheid, waarbij regels direct waren gekoppeld aan financiële regelingen. Alleen met een continue beleidsinzet krijgt de overheid het vertrouwen van boer en burger. Continuïteit van deze financiering, hoe beperkt ook, is van groot belang voor het genereren van betrokkenheid en geld van andere publieke en private partijen.
- De kosten van het halen van beleidsdoelen door middel van levering van publieke diensten door Nederlandse boeren (zoals agrarisch natuur-, landschaps- en waterbeheer) bedragen naar schatting 0,7 tot 1,1 miljard euro per jaar. Deze kosten bestaan uit verminderde gewasopbrengsten, doordat een deel van de landbouwgrond minder of geen productie oplevert, investeringen in aanleg en inrichting (van bijvoorbeeld bufferstroken langs waterlopen) en extra inzet van arbeid (Van Zeijts et al. 2010). De inzet van het kabinet bij de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van de EU is erop gericht om de directe inkomenssteun voor boeren om te zetten in een beloningssysteem voor publieke diensten als agrarisch landschapsbeheer door de landbouw. Het GLB kan hier

wellicht op termijn een grotere bijdrage aan leveren, maar het is nog niet zo ver. Zeker de eerstkomende jaren zal de financiering uit middelen van Nederlandse overheden moeten komen.

Zicht bieden op herbestemming militaire oefenterreinen

De Structuurvisie stelt dat het Rijk militaire terreinen inclusief geldende beperkingenzones wil vastleggen in de AMvB Ruimte.

- Onlangs heeft de minister van Defensie aangekondigd alle tanks te zullen afstoten. Dat kan leiden tot het vrijvallen van militaire oefenterreinen. Het verdient aanbeveling om in de Structuurvisie aan te geven hoe het kabinet tegen het herbestemmen van deze terreinen aankijkt (procedureel en inhoudelijk), en de AMvB Ruimte dienovereenkomstig aan te passen. In de Nota Ruimte is verwoord dat als de militaire functie voor (delen van) deze terreinen vervalt, het rijksbeleid erop is gericht deze terreinen alsnog op te nemen in de EHS.

3.4 Goed systeem van ruimtelijke ordening

De Structuurvisie stelt dat het Rijk verantwoordelijk blijft voor een goed systeem van ruimtelijke ordening. Ruimtelijke ordening is integrale planvorming en besluitvorming. Voor het bevorderen van zorgvuldig ruimtegebruik worden de regels in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) aangevuld met regels voor duurzame verstedelijking. Deze regels houden in dat bij vaststelling van een bestemmingsplan of vergelijkbaar ruimtelijk plan wordt gemotiveerd dat een zorgvuldige afweging is gemaakt in het ruimtegebruik. Specifiek wordt de zogenoemde ladder voor duurzame verstedelijking aangekondigd. Daarmee wordt de huidige beperkte toepassing van de SER-ladder op alleen bedrijventerreinen verbreed tot alle vormen van verstedelijking. De stappen van de ladder betreffen achtereenvolgens een beoordeling of de beoogde ontwikkeling voorziet in een regionale vraag, een beoordeling of deze vraag ook binnen bestaand bebouwd gebied kan worden gerealiseerd, en een beoordeling of – indien het voorgaande niet het geval is – de locatie buiten bestaand bebouwd gebied wel multimodaal is of kan worden ontsloten.

- De verbreding van de SER-ladder van de huidige toepassing op alleen bedrijfsterreinen naar alle vormen van verstedelijking, ondervangt een aantal potentiële bezwaren van de huidige beperkte toepassing. De SER-ladder stuurt op dit moment op meer herstructurering van oude bedrijventerreinen en op minder aanleg van nieuwe terreinen. Dat kan ertoe leiden dat oude bedrijventerreinen die zich heel goed zouden lenen voor wonen, toch opnieuw voor bedrijven worden ingericht. Zo kan een strikte toepassing van de SER-ladder in zijn huidige sectorale vorm een grotere menging van wonen en werken in de weg staan.
- Maar de toepassing van de regels voor duurzame verstedelijking (verbrede SER-ladder) die de Structuurvisie voorstelt, roept ook vragen op. De derde stap van de

ladder voorziet in een beoordeling van de vraag of de locatie – wanneer die toch buiten bestaand bebouwd moet worden ontwikkeld – wel multimodaal ontsloten is of kan worden. Dit lijkt andere relevante locatiefactoren, zoals landschapskwaliteiten, uit te sluiten.

- Een SER-ladder focust op de kwantiteit en de locatie van de ruimteclaim. Daarnaast is apart aandacht nodig voor kwaliteitsaspecten. Deze zijn eens te meer van belang gezien de betekenis van de kwaliteit van de woonomgeving voor het internationale vestigingsklimaat.
- Naast de SER-ladder zijn maatregelen nodig die de onbedoelde effecten van het overheidsbeleid en de grondmarkt beperken. Zo kan de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen en woonwijken worden bevorderd door een herstructureringsbijdrage te vragen aan nieuwe bedrijventerreinen en een transformatieheffing aan nieuwe woonwijken, en zou de fiscale aftrekbaarheid van verliezen op leegstaande kantoren kunnen worden beperkt.
- Ook de doorwerking roept vragen op. De Structuurvisie maakt verder niet duidelijk wat de gevolgen zullen zijn als de stappen van de ladder niet of onvoldoende worden gevolgd. Zorgvuldig ruimtegebruik wordt als een nationaal belang in het Bro verankerd, maar de vraag is hoe actief Rijk of provincies gaan toezien of gemeenten de ladder toepassen bij verstedelijkingsprojecten. Gaan ze dit actief doen, of wordt het aan burgers overgelaten om in beroep te gaan tegen deze projecten? Wanneer gemeenten de ladder niet volgen, en burgers, Rijk of provincie geen actie ondernemen, zal zorgvuldig ruimtegebruik wellicht niet tot stand komen.

3.5 De nationale ruimtelijke hoofdstructuur

In de Structuurvisie wordt de nationale ruimtelijke hoofdstructuur beschreven als die nationale ruimtelijke belangen die geografisch te duiden zijn. Zo wordt de kaart van de nationale ruimtelijke hoofdstructuur opgebouwd uit elementen van de drie hoofddoelen van de Structuurvisie.

- De nationale ruimtelijke hoofdstructuur bestaat uit een opeenstapeling van elementen in plaats van een visie op de samenhang en integratie daarvan. Hoewel ze een goed overzicht geeft van de locatie van de belangrijkste beleidsinspanningen is ze ook niet meer dan dat: een integrale ruimtelijke visie ontbreekt.
- De Structuurvisie stelt dat de vitaliteit en kracht van de ruimtelijke structuur ligt in de samenhang van het internationale en regionale schaalniveau, en tevens dat het ruimtelijk beleid deze structuur door een zorgvuldige afstemming van verschillende functies kan versterken. Gezien het toenemende belang van deze schaalniveaus zou het Rijk een belangrijke schakelfunctie kunnen vervullen, vooral wat betreft de doorwerking van EU-beleid. Het verdient aanbeveling die functie in de Structuurvisie verder uit te werken.
- Het gemis aan een concreet zicht op de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen kan een gemis zijn bij de ambitie om de Olympische Spelen van 2028 naar Nederland te

halen. De Spelen vergen zeer grote investeringen. Het is belangrijk dat deze investeringen ook na afloop van de Spelen blijven renderen (*legacy*). Hiervoor is een optimale afstemming op de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen noodzakelijk. Dat maakt het lastig om nu het rendement van de Spelen te kunnen bepalen. Gezien de tijdsduur van de realisatie van de nodige infrastructuur en voorzieningen is het raadzaam om op korte termijn een concrete langetermijnvisie op dit punt te ontwikkelen.

Gebiedsgerichte nationale belangen en opgaven

Dit hoofdstuk schetst enkele mogelijke gevolgen van het invoeren van een minder restrictief ruimtelijk beleid.

Minder restrictief beleid kan de groei van regio verschuiven naar Randstad

Het beleid van de Structuurvisie zal, samen met ander ruimtelijk relevant rijksbeleid, de beleidsruimte voor verstedelijking gaan bepalen. Ten opzichte van de Nota Ruimte is de Structuurvisie aanzienlijk minder restrictief. Met het vervallen van beleidscategorieën als de Nationale Landschappen, de Rijksbufferzones, de gebieden voor Recreatie om de Stad en de Robuuste Verbindingszones, stelt het Rijk in deze gebieden geen randvoorwaarden meer aan verstedelijking. Dat geldt ook voor de gebieden die na de herijking geen deel meer zullen uitmaken van de EHS. Ook stelt het Rijk geen doelen meer aan bundeling en verdichting van verstedelijking en voert het geen locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen meer.

- Tot welke ruimtelijke ontwikkelingen dit beleid zal leiden, hangt uiteraard af van wat provincies en gemeenten gaan doen. Het is aannemelijk dat de verschillen tussen de provincies zullen toenemen. Indien provincies hun beleid ongewijzigd laten, of zelfs restrictiever maken, zal er weinig veranderen aan de ontwikkeling zoals die bij voortzetting van het Nota Ruimte-beleid zou zijn geweest, of kan deze zelfs restrictiever worden.
- Indien provincies en gemeenten hun nieuwe bestuurlijke rol niet invullen met een eigen restrictief beleid, is het waarschijnlijk dat een groter deel van de vraag naar wonen en werken in de Randstad zelf terecht zal komen. Binnen de Randstad zal dit mogelijk samengaan met minder verdichting en herstructurering in bestaand stedelijk gebied, en een relatief sterkere groei van de suburbane gebieden.


Berekeningen van het PBL laten zien dat de verplaatsing van ontwikkelingen vanuit de Randstad naar Flevoland en Gelderland hierdoor wordt vermindert, en de krimp in krimpregio's wordt versterkt. De trend van een sterkere concentratie van ontwikkelingen in de Randstad wordt versterkt, waardoor er meer agglomeratie-effecten kunnen worden verwacht. Wel is het van belang er rekening mee te houden dat een sterkere suburbanisatie binnen de Randstad kan leiden tot een extra belasting van reeds zwaarbelaste infrastructuur. Daarmee zou de infrastructuur-opgave voor de Randstad worden vergroot (PBL 2011c).

- Figuur 4 en 5 geven aan waar het rijksbeleid (huidig beleid conform de Nota Ruimte en nieuw beleid uit de Structuurvisie) randvoorwaarden stelt aan de ontwikkeling van nieuwe verstedelijkingslocaties. Als provincies en gemeenten in navolging van het Rijk hun beleid minder restrictief zouden maken, dan lijkt de kans op verstedelijking het grootst in die gebieden nabij en tussen de grote steden, waar de restrictieve beleidscategorieën uit de Nota Ruimte zijn vervallen en de ruimtedruk groot is. Te denken valt aan delen van de voormalige Nationale Landschappen, zoals de randen van het Groene Hart, het Kromme Rijngebied ten oosten van Utrecht en de Veluwezoom, en voormalige Rijksbufferzones als Waterland en Amstelland ten noorden en zuiden van Amsterdam, het gebied tussen Den Haag en Leiden en Midden-Delfland tussen Den Haag en Rotterdam (PBL 2011b).


Figuur 4
Beleidsruimte voor verstedelijking


Bij ongewijzigd beleid


Ruimtelijke voorwaarden vanuit rijksbeleid aan verstedelijking


 Bundelingsgebieden

Harde beleidscategorieën


 Beperkingen rond infrastructuur, buisleidingen en hoogspanningsleidingen: contouren geluid (55dB buitenstedelijke wegen, Rijkswegen en industrie, 70 dB binnenstedelijke wegen en spoorwegen, 20 Ke luchtvaart), luchtkwaliteit (NO₂ 40 µg, PM₁₀ 40 µg) en externe veiligheid (10⁻⁶)


 Ruimte voor de Rivier, kustfundament


 Natura 2000, EHS, robuuste verbindingzones, natuurbeschermingswetgebieden, Rijksbufferzones, Groen om de stad (RODS)


 Gebieden met concentratie aan Europees beschermde soorten buiten Natura 2000

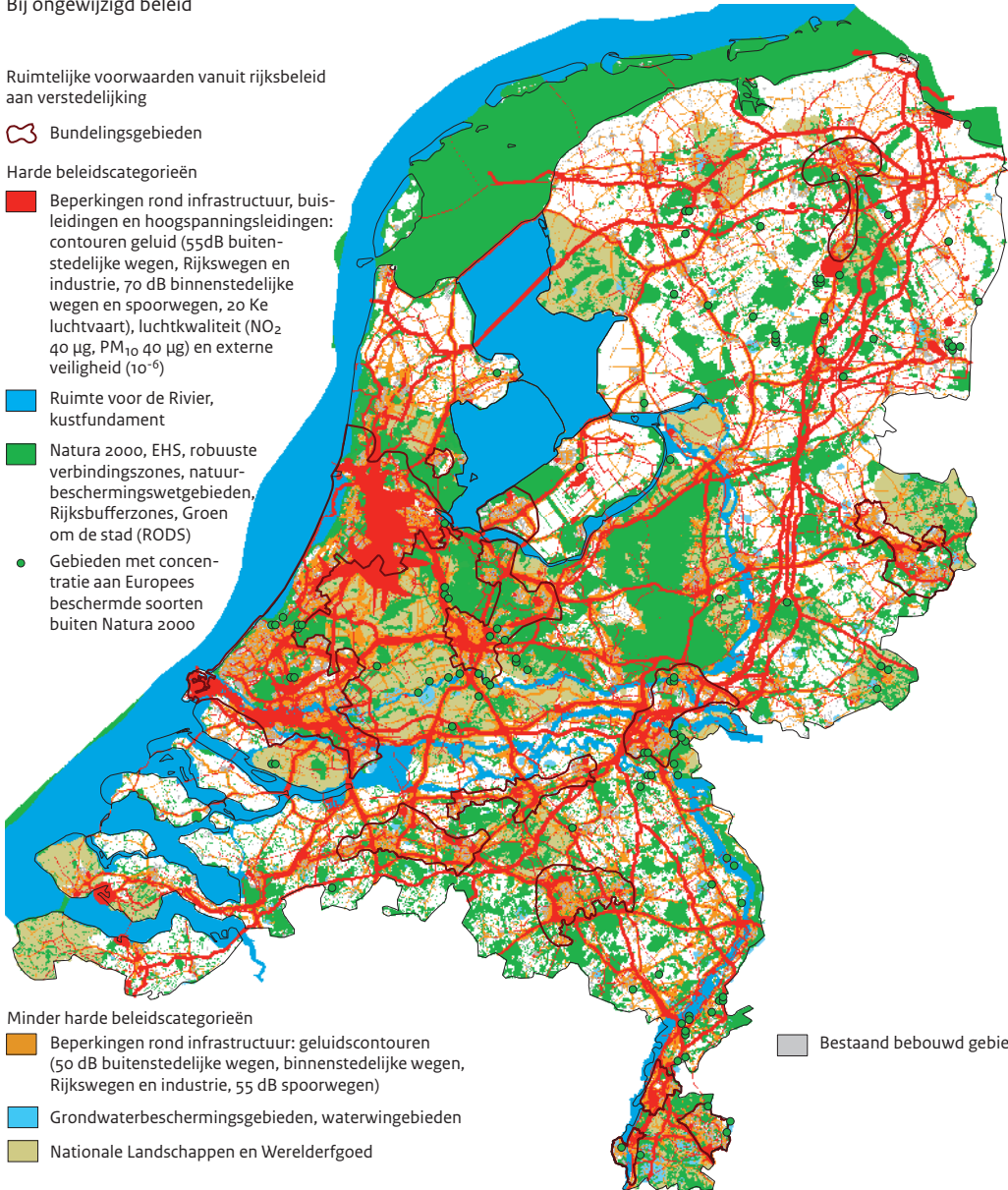
Minder harde beleidscategorieën

 Beperkingen rond infrastructuur: geluidscontouren (50 dB buitenstedelijke wegen, binnenstedelijke wegen, Rijkswegen en industrie, 55 dB spoorwegen)

 Grondwaterbeschermingsgebieden, waterwingebieden

 Nationale Landschappen en Werelderfgoed

 Bestaand bebouwd gebied



Bron: Kuiper et al. (2009)

Bij overlappende beleidscategorieën is de categorie met de zwaarste randvoorwaarden weergegeven.

De Nota Ruimte stelde in vergelijking met de Structuurvisie meer randvoorwaarden aan verstedelijking vanuit natuur, groen, open ruimte en landschap.

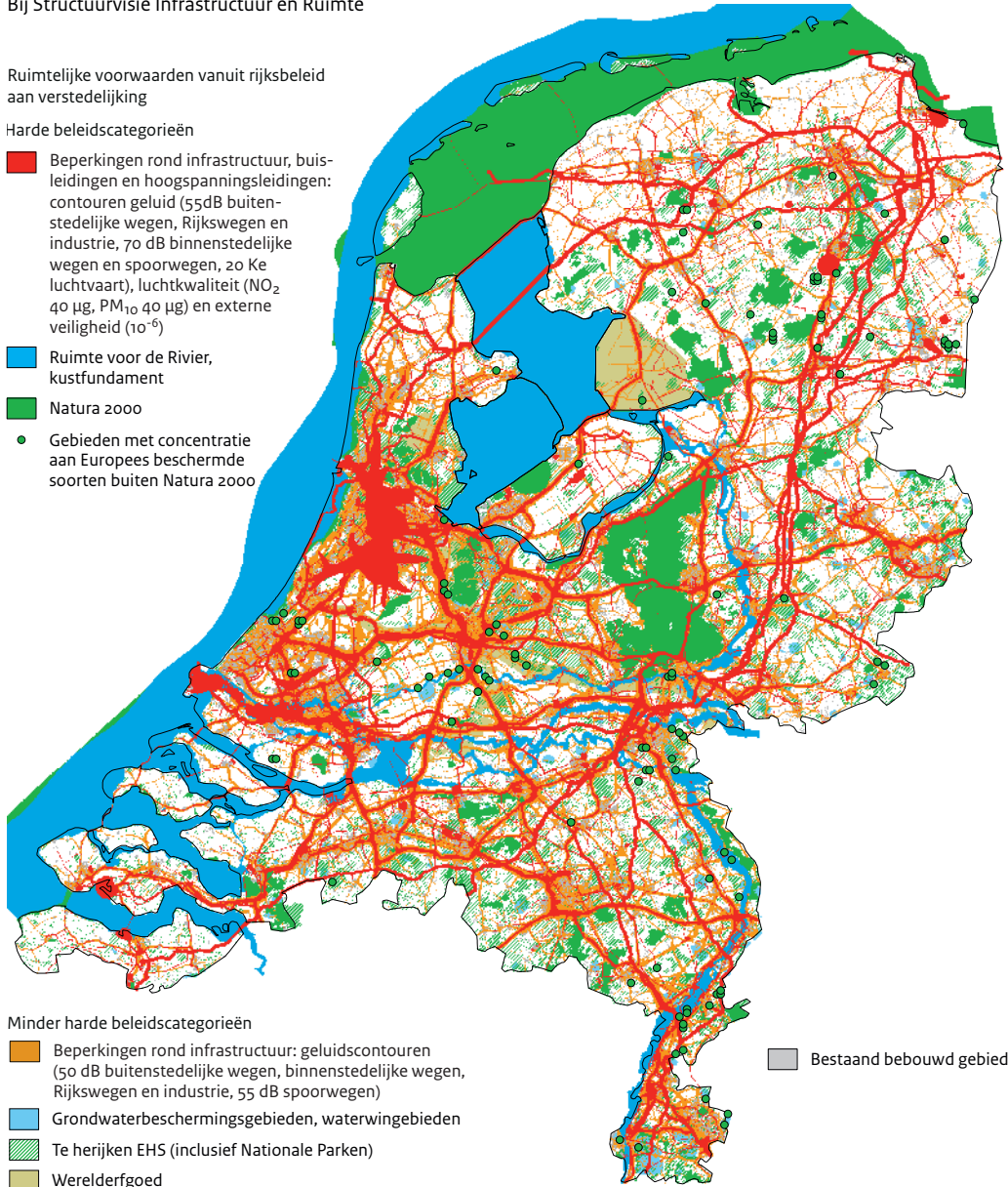
Figuur 5
Beleidsruimte voor verstedelijking

Bij Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

Ruimtelijke voorwaarden vanuit rijksbeleid aan verstedelijking

Harde beleidscategorieën

- Beperkingen rond infrastructuur, buisleidingen en hoogspanningsleidingen: contouren geluid (55dB buitenstedelijke wegen, Rijkswegen en industrie, 70 dB binnenstedelijke wegen en spoorwegen, 20 Ke luchtvaart), luchtkwaliteit (NO₂ 40 µg, PM₁₀ 40 µg) en externe veiligheid (10⁻⁶)
- Ruimte voor de Rivier, kustfundament
- Natura 2000
- Gebieden met concentratie aan Europees beschermde soorten buiten Natura 2000



Minder harde beleidscategorieën

- Beperkingen rond infrastructuur: geluidsc contouren (50 dB buitenstedelijke wegen, binnenstedelijke wegen, Rijkswegen en industrie, 55 dB spoorwegen)
- Grondwaterbeschermingsgebieden, waterwingebieden
- ▨ Te herijken EHS (inclusief Nationale Parken)
- Werelderfgoed

■ Bestaand bebouwd gebied

Met de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte laat het Rijk in veel meer gebied verstedelijking toe, vooral in de te vervallen Rijksbufferzones en Nationale Landschappen. Bij overlappende beleidscategorieën is de categorie met de zwaarste randvoorwaarden weergegeven. De in de Structuurvisie indicatief aangegeven nieuwe hoogspanningsverbindingen zijn op deze kaart niet weergegeven.

Verantwoording en realisatieparagraaf

Dit hoofdstuk gaat in op enkele aspecten uit het hoofdstuk Verantwoording en de realisatieparagraaf uit de Structuurvisie.

Structuurvisie helder over status, reikwijdte en instrumenten

De Structuurvisie bevat een heldere uitvoeringsparagraaf. Eén van de instrumenten die worden genoemd is monitoring. Het kabinet vraagt aan het PBL om zowel het beleid als de algemene ruimtelijke ontwikkelingen te gaan monitoren.

- Het verdient aanbeveling om een goede monitoring mogelijk te maken door alle beleidsdoelstellingen te voorzien van voldoende meetbare criteria.

Nationale belangen laten doorwerken en handhaven

De Rijksoverheid heeft in het kader van de Wro voldoende juridische middelen ter beschikking om de naleving van nationale ruimtelijke belangen door andere overheden te toetsen en te handhaven. Daarvoor is echter voldoende informatie over het doen en laten van de andere overheden nodig. De Structuurvisie geeft aan dat het Rijk er op basis van vertrouwen in medeoverheden van uit kan gaan dat de nationale ruimtelijke belangen die via wet- en regelgeving worden opgedragen aan andere overheden ook worden nageleefd. Waar de AMvB Ruimte bepalingen bevat gericht op gemeentelijke bestemmingsplannen, gaat het Rijk ervan uit dat deze doorwerking krijgen. Het Rijk zal de bestemmingsplannen dan ook niet (tijdens de vaststellingsprocedure) toetsen op een correcte doorwerking van nationale ruimtelijke belangen. Wel zal het Rijk volgens de Structuurvisie door middel van systeem- of themagerichte onderzoeken achteraf nagaan of bestemmingsplannen aan nationale wet- en regelgeving voldoen. Ook blijft het Rijk (conform de huidige systematiek) opkomen voor zijn directe belangen

bij bestemmingsplannen, bijvoorbeeld vanuit de rol van weg- en waterbeheerder of eigenaar van defensie terreinen.

- Gemeenten blijken hun bestemmingsplannen niet tijdig te actualiseren, en handhaven bestemmingsplannen onvoldoende. Slechts een derde van de gemeenten beschikt over een volledig actueel bestemmingsplannenbestand. Verder geldt dat slechts in een derde van de gemeenten de toezichts- en handavingsinzet voldoende is en geldt zelfs voor één op de vijf gemeenten dat de inzet ronduit tekortschiet (VROM-Inspectie 2010). Ook hebben veel gemeenten nog geen of gebrekkige structuurvisies gemaakt conform de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Ministerie van IenM 2011c).
- De Structuurvisie stelt dat meer overlaten aan provincies en gemeenten ook betekent dat het Rijk meer moet vertrouwen op de uitvoeringskracht van hun verantwoordelijkheden. Hier is een nuancering op zijn plaats. Vooral bij kleine gemeenten schiet de waarborging van het ruimtelijk relevante beleid tekort door onvoldoende prioriteit, capaciteit en/of kennis (Commissie Herziening Handhaving VROM-regelgeving 2008; Nieuwenhuizen et al. 2008). De kans op het niet handhaven van nationale ruimtelijke belangen door gemeenten is groter wanneer lokaal draagvlak voor een nationaal ruimtelijk belang ontbreekt. Dit kan gevolgen hebben voor de doorwerking en naleving van een aantal nationale ruimtelijke belangen. De VROM-Inspectie (2010) concludeert dat het wenselijk is om aanvullende maatregelen te nemen.
- Het vertrouwen op doorwerking van nationale belangen in plannen van provincies en gemeenten houdt, gezien de huidige praktijk, risico's in. De kans bestaat dat een aantal nationale ruimtelijke belangen niet goed doorwerkt op regionaal of gemeentelijk niveau, terwijl de Rijksoverheid over onvoldoende informatie beschikt om de naleving van de belangen te handhaven.
- Onder zowel de oude als de nieuwe Wro is de handhaving in het veld helemaal in handen van de gemeenten. Wel heeft de minister van VROM met de nieuwe Wro een vorderingsbevoegdheid gekregen. Zij kan in de plaats van de gemeente treden om te handhaven. Ook kan de provincie een gemeente om handhaving verzoeken, als daar een provinciaal belang bij is gediend. Het Rijk moet via tweedelijfnshandhaving controleren of gemeenten deze taak naar behoren uitvoeren. In de praktijk gebeurt het toezicht in het veld tot dusver grotendeels door maatschappelijke organisaties en vrijwilligers. Recente ontwikkelingen in de jurisprudentie zijn heel relevant voor de handhaving van rijksbelangen en provinciale belangen. In de praktijk spelen ook natuur- en milieuorganisaties een grote rol in de handhaving van het omgevingsbeleid. De Raad van State heeft onlangs echter enkele uitspraken gedaan waarbij beroep door dergelijke organisaties niet ontvankelijk werd verklaard. Deze ontwikkeling lijkt tot gevolg te hebben dat Rijk en provincies zich veel actiever moeten gaan opstellen als ze hun belangen echt gehandhaafd willen zien (PBL 2008a). Het was met de komst van de Wro al zo dat alleen belanghebbenden (zie voor de definitie de Algemene wet bestuursrecht) nog beroep konden aantekenen. Onder de oude WRO gold dat nog voor eenieder. Met de Crisis- en Herstelwet is daar

nog bij gekomen dat de belanghebbenden er geen rechtsregels bij mogen halen die niet bedoeld zijn om hun belang te beschermen (relativiteitsvereiste).

Taakoverdracht van Rijk naar provincies en gemeenten verduidelijken

De belangrijkste bestuurlijke prestatieafspraken voor de periode 2011-2014 is het Bestuursakkoord dat het kabinet onlangs heeft gesloten met provincies, gemeenten en de waterschappen. In dat akkoord zijn de hoofdlijnen afgesproken voor de wijze waarop de ruimtelijke ordening meer overgelaten wordt aan provincies en gemeenten. De Structuurvisie sluit hierbij aan.

- Onder het begrip decentralisatie gaan ook andere vormen van overdracht van taken, bevoegdheden en/of middelen schuil, zoals afstoten, privatiseren, dereguleren of beëindigen. Het zou goed zijn als het Rijk bij elke taak die wordt overgedragen aangeeft om welke variant het gaat en hoe die wordt ingevuld. In het Bestuursakkoord (Vereniging van Nederlandse Gemeenten et al. 2011) en de Structuurvisie wordt dit niet helemaal duidelijk.
- De regisseursrol van de provincies blijft nog steeds erg algemeen en beperkt. Gezien de rollen die de provincies tot nu toe gespeeld hebben en de taken die het Rijk naar hen overdraagt, ligt het voor de hand dat zij niet alleen zorgen voor een integrale afweging van ruimtelijke opgaven en belangen, maar dat zij ook initiatieven nemen om ruimtelijke ontwikkelingen te stimuleren (gebiedsontwikkeling). Op grond van de uitkomsten van de bestuurskrachtmetingen is het belangrijk dat het Rijk de provincies, in elk geval voor een overgangperiode, in deze nieuwe rol ondersteunt.
- Provincies nemen maar beperkt de opgaven over die het Rijk laat liggen. Dat wijst een eerste analyse van de provinciale coalitieakkoorden uit. Provincies voorzien niet in structurele financiering voor stedelijke herstructurering en binnenstedelijk bouwen. Ze nemen minder dan de helft van de rijksinvesteringen in groen om de stad over. Het begrip ‘Nationale Landschappen’ is al bijna uit het provinciale vocabulaire verdwenen, maar er zijn geen aanwijzingen dat het planologische regime in Rijksbufferzones en Nationale Landschappen gewijzigd zal worden (zie kader 2).

Kader 2 Analyse landschapsbeleid in de provinciale coalitie-akkoorden

Om meer inzicht te krijgen in de effecten van decentralisatie van het landschapsbeleid is een quick scan uitgevoerd van de provinciale coalitieakkoorden 2011-2015. Deze zijn vergeleken met de bestuursakkoorden tussen Rijk en provincies voor het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) 2007-2013. Er is gekeken naar de financiering en het planologisch beleid voor recreatie om de stad, Rijksbufferzones en Nationale Landschappen.

Voor de inrichting van recreatiegebieden om de stad is in de bestuursakkoorden ILG 2007-2013 een rijksbijdrage opgenomen van bijna 50 miljoen euro per jaar in vier provincies. Alleen in Utrecht en Zuid-Holland is expliciet meer geld op de begroting gezet om de opgave over te kunnen nemen. De omvang lijkt iets kleiner te zijn dan de rijksbijdrage ILG. In Gelderland en Noord-Holland wijzen de bestuursakkoorden meer in de richting van het laten vallen van deze rijksopgave. Er staat geen extra geld op de begroting dat aan dit onderwerp gelabeld lijkt. Overigens onderhandelen Rijk en provincies nog in het kader van het bestuurstakkoord over de afronding van de rijksbijdrage aan ILG-recreatie om de stad.

Voor Nationale Landschappen en cultuurhistorie is in de bestuursakkoorden ILG een rijksbijdrage van 7,5 miljoen euro per jaar opgenomen. Alleen Overijssel, Utrecht en Noord-Brabant trekken hier expliciet meer geld voor uit. De omvang van de extra investeringen is niet goed uit de akkoorden af te leiden. Die kanttekening geldt ook voor andere provincies die wel extra geld uittrekken voor gebiedsontwikkeling.

In de coalitieakkoorden zijn geen concrete aanwijzingen te vinden dat de provincies de ruimtelijkeordeningsregimes in Rijksbufferzones en Nationale Landschappen zullen veranderen. Gebiedsspecifiek worden er slechts incidenteel ambities voor behoud en ontwikkeling van de gebiedscategorieën uit de Nota Ruimte genoemd.

Complexe realiteit vraagt om goed doordachte bestuurlijke en juridische oplossingen

De Structuurvisie kondigt een Raamwet omgevingsrecht aan, en de Crisis- en Herstelwet wordt permanent gemaakt. De Raamwet moet goed aansluiten bij de Europese wet- en regelgeving.

Het kabinet wil het principe van twee bestuurslagen invoeren om de bestuurlijke drukte te beperken.

- Het is allereerst positief te noemen dat een goede aansluiting met EU-regelgeving wordt gezocht. Dit zou problemen met tekortschietende implementatie van EU-wetgeving kunnen voorkomen.
- Het ‘tweebestuurslagenprincipe’ kan als uitgangspunt dienen voor het ordenen van verantwoordelijkheden, maar mag niet als dogma worden beschouwd. Een rigide hantering zou een – tot mislukken gedoemde – ontkenning van de complexe bestuurlijke en maatschappelijke realiteit vormen. De Raad voor het Openbaar Bestuur geeft aan dat in veel gevallen de bemoeienis van meerdere bestuurslagen bij één onderwerp nodig, onontkoombaar en zelfs gewenst is. Daarbij noemt de raad specifiek het beleidsveld van de ruimtelijke ordening, als beleidsterrein met goede voorbeelden die het nut van een meervoudige verantwoordelijkheid laten zien (Raad voor het Openbaar Bestuur 2011).
- Om bestuurlijke drukte en trage besluitvorming te bestrijden, wil het kabinet de wet- en regelgeving vereenvoudigen. Wetgevingstrajecten kosten veel tijd en energie. Daarom verdient het aanbeveling om vooraf goed te onderzoeken wat de precieze oorzaken van vertraging zijn, en op welke wijze de nieuwe wetgeving zo optimaal mogelijk geïmplementeerd kan worden. Politiek-bestuurlijke en contextuele factoren zorgen namelijk vaak voor meer vertraging dan juridische (Buitelaar et al. 2010; Commissie-Elverding 2008). Ook verhouden procedurele eenvoud en snelheid zich moeilijk met complexiteit, bijvoorbeeld als gevolg van EU-regelgeving (Van Duinhoven 2010). Nieuwe wetgeving vergt ook aandacht voor de organisatorische kant. Andere overheden en private partijen zijn op rechtszekerheid gericht. Nieuwe wetgeving kan tot risicomijdend gedrag leiden vanwege de onbekendheid met de mogelijkheden en beperkingen van de nieuwe wetten en het ontbreken van jurisprudentie en vergelijkbare praktijkvoorbeelden (Barkhuysen et al. 2011). Een rechtssociologisch onderzoek zou de factoren achter de juridische complexiteit en de meest optimale implementatiestrategie kunnen achterhalen. Ook verdient het aanbeveling te onderzoeken of het – vooruitlopend op een langdurig wetgevingstraject – al mogelijk is om besluitvorming veel meer via één al bestaand wettelijk systeem te laten verlopen. In dat verband worden bijvoorbeeld de perspectieven genoemd die een bredere inzet van de Wro kan bieden (Raad voor Verkeer en Waterstaat 2009).

Literatuur

- Adviesgroep 'Tuinbouwcluster Greenport.nl' (2010), *Vitaal tuinbouwcluster 2040. Een toekomststrategie voor Greenport Holland*, Amsterdam.
- Agricola, H.J. (red.) (2009), *Achtergronddocument Nulmeting Effectindicatoren Monitor Agenda Vitaal Platteland*, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Werkdocument 131, Wageningen.
- Backes, C.W. et al. (2011), *Natura 2000 in Nederland. Juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Barkhuysen, T. et al. (2011), 'De eerste ervaringen met de Crisis- en Herstelwet', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 4 (2): 102-111.
- Bredenoord, H. et al. (2011), *Herijking van de Ecologische Hoofdstructuur*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Buitelaar, E., A. Segeren & P. Kronberger (2008), *Stedelijke transformatie en grondeigendom*, Rotterdam/Den Haag: NAI uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Commissie-Elverding (2008), *Sneller en beter*, Den Haag.
- Commissie Herziening Handhavingssstelsel VROM-regelgeving (Commissie-Mans) (2008), *De tijd is rijp*, Den Haag.
- Crommentuijn, L.E.M., J.M.J. Farjon, C. den Dekker & N. van der Wulp (2007), *Belevingswaardenmonitor Nota Ruimte 2006. Nulmeting landschap en groen in en om de stad*, MNP-publicatie 500073001, Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau.
- Duinhoven, G. van (2010), 'Crisis in het land: Crisis- en Herstelwet', *Landwerk* 5: 12-15.
- Emerson, J. et al. (2010), *Environmental Performance Index*, New Haven: Yale Center for Environmental Law and Policy.
- ESPON (2010), *Territorial Dynamics in Europe. Trends in Economic Performance of European Regions 2000-2006*, Luxemburg: ESPON.
- Grontmij B.V. (2009), *Centrumfunctie versterkt! Productie verplaatst?*, Waddinxveen.
- Hilbers, H., P. van de Coevering & A. van Hoorn (2009), *Openbaar vervoer, ruimtelijke structuur en flankerend beleid. De effecten van beleidsstrategieën*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hoen, A., S.F. Kieboom, G.P. Geilenkirchen & C.B. Hanschke (2010), *Verkeer en vervoer in de Referentieraming Energie en Emissies 2010-2020. Broeikasgassen en luchtverontreinigende stoffen*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Kuiper, R., A. Bouwman & A. Bräuer (2009), *Beleidsruimte voor verstedelijking. Zoekgebieden vanuit het rijksbeleid* (poster), Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.

- Ministerie van IenM et al. (2011b), *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*, Den Haag.
- Ministerie van IenM (2011c), *Zicht op structuurvisies. Het gebruik van gemeentelijke structuurvisies*, Den Haag: VROM-Inspectie.
- Ministerie van VROM (2010), *Wonen overwogen*, Den Haag.
- MNP (2007), *Nederland Later. Tweede Duurzaamheidsverkenning, deel Fysieke Leefomgeving Nederland*, MNP-rapportnummer 500127001, Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau.
- Nederlands Bureau voor Toerisme & Congressen (2010), *Kerncijfers Toerisme en Recreatie*, editie 2010, Leidschendam.
- Nieuwenhuizen, W., M. Pleijte, R.P. Kranendonk & W.J. de Regt (2008), *De uitvoering van de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) in de praktijk*, Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- PBL (2008a), *Landschap beschermen en ontwikkelen*, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2008b), *Milieubalans*, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2010a), *Balans van de leefomgeving*, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2010b), *Betaling voor publieke diensten uit het Europese landbouwbudget: kosten en opties voor prioritering*, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2010c), *Internationale concurrentiepositie van de Randstad*, PBL-webdocument 2011, versie 01, 13-09-2010, www.pbl.nl/balansvandeleeftomgeving.
- PBL (2011a, in prep.), *Een delta in beweging. Bouwstenen voor een klimaatbestendige ontwikkeling van Nederland*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2011b, in prep.), *Ruimtelijke opgaven in beeld. Achtergrondrapport bij de ex-ante evaluatie Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2011c, in prep.), *Ruimtelijke Verkenningen*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL Netherlands Environmental Assessment Agency (2009), *Getting into the right lane for 2050*, The Hague/Bilthoven: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.
- Raad voor de financiële verhoudingen (2010), *Advies gevolgen regeerakkoord voor financiële verhoudingen*, Den Haag.
- Raad voor Verkeer en Waterstaat (2009), *Beter is sneller*, Den Haag: Raad voor Verkeer en Waterstaat.
- Raspe, O. et al. (2010), *De economische kracht van de Noordvleugel van de Randstad*, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Raspe, O. & M. van den Berge (2010), *De ruimtelijke structuur van de clusters van nationaal belang*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Unie van Waterschappen, IPO, VEWIN, Ministerie van Infrastructuur en Milieu & VNG (2011), *Bestuursakkoord Water*, Den Haag.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen & Rijk (2011), *Bestuursakkoord 2011-2015*, Den Haag.
- VROM-Inspectie (2009), *Rapportage actualiteit en handhaving bestemmingsplannen*, Den Haag.

- Weterings, A. et al. (2011, in prep.), *The European landscape of Foreign Direct Investments and the attractiveness of the Dutch regions*, The Hague: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.
- Zeijts, H. van et al. (2010), *Mogelijke bijdrage van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid aan het halen van beleidsdoelen voor milieu, natuur en landschap*, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.