

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EN Den Haag

Kabinetsreactie Welvaart en Leefomgeving (WLO)

Datum	Kenmerk
22 mei 2007	2007065697

Geachte voorzitter,

De samenwerkende planbureaus, CPB, MNP en RPB, hebben in september 2006 de langverwachte studie Welvaart en Leefomgeving (WLO) gepubliceerd. Met deze brief reageert het kabinet op de aanbevelingen en conclusies, die de planbureaus daaraan verbinden.

De WLO-studie geeft voor Nederland een verdere uitwerking aan de eerder gepubliceerde toekomstscenario's voor de internationale, economische en politieke ontwikkeling op mondiaal en Europees niveau. De studie geeft een concreet beeld van de betekenis van de mogelijke toekomstontwikkelingen voor de fysieke omgeving en de beleidsterreinen die zich daarmee bezig houden. De studie is beleidsmatig belangrijk vanwege deze concrete invulling van de mogelijke toekomstbeelden en de samenhang waarin problemen en ontwikkelingen gepresenteerd worden. De veranderingen op langere termijn en de samenhang tussen de verschillende ontwikkelingen worden in beleidsvorming vaak gevoeld, maar niet altijd verwerkt vanwege de vele daaraan verbonden onzekerheden en een onvolkomen begrip van de samenhang. De in deze studie gelegde verbanden zullen bij toekomstige beleidsvorming behulpzaam zijn.

Vanwege de omvang en breedte van de studie kan de reactie van het kabinet in geen geval recht doen aan de volledige studie. De reactie van het kabinet blijft daarom beperkt tot de hoofdconclusies van de studie. De conclusies van de onderzoekers spitsen zich toe op immigratie en grote steden, de gevolgen van de klimaatveranderingen, landschap, de druk op de fysieke ruimte, de rol van de EU en de veranderende bevolkingssamenstelling en de wijze waarop in beleidsvorming met deze conclusies omgegaan moet worden.

1 Omgaan met de resultaten van de WLO en scenariostudies in het algemeen

Aan de internationale, economische en politieke ontwikkelingen op langere termijn zijn vele onzekerheden verbonden. Aan deze onzekerheden mag naar de mening van het kabinet niet voorbij worden gegaan bij het formuleren van beleid voor de langere termijn en bij investeringsbeslissingen (o.m. de OEI-plichtige besluiten). De WLO-scenario's geven voor veel beleidsterreinen een goed beeld van de mogelijke omgevingsontwikkelingen en de daaraan verbonden onzekerheden. Voor sommige beleidsterreinen spelen daarnaast nog andere onzekerheden een rol, die een nadere uitwerking van de WLO-scenario's vragen of beter tot uitdrukking komen in andere scenario's (bijv. klimaatscenario's IPCC). Het goed omgaan met de onzekerheden is nu eens te meer van belang omdat voor veel maatschappelijke activiteiten en vormen van ruimtegebruik groei geen vanzelfsprekendheid meer blijkt, o.m. als gevolg van



de verwachte bevolkingsontwikkeling op middenlange termijn. Niet alleen de snelheid, maar ook de richting van de veranderingen in de omvang van deze activiteiten is op termijn onzeker.

Een oriëntatie op meerdere mogelijke toekomstbeelden zoals deze tot uitdrukking komen in de verschillende scenario's is een belangrijk en vaak onmisbaar element in een zorgvuldige beleidsvoorbereiding. Uiteindelijk is het echter een politieke keuze hoe bij formulering van beleidsmaatregelen wordt omgegaan met de onzekerheid over de toekomstige ontwikkelingen. Zo kunnen bijvoorbeeld politieke prioriteiten of internationale verplichtingen leiden tot een politieke behoefte aan meer zekerheid dat doelen gerealiseerd worden, en daarmee tot voorkeur voor een beleidslijn die aansluit bij het scenario met de grootste beleidsopgave. Indien een dergelijke keuze voor een beleidslijn op basis van één scenario aan de orde is, dan wordt deze toegelicht.

Uitgangspunt is daarnaast dat de voorgestelde beleidslijn of investeringsbeslissingen getoetst worden aan de scenario's, die de range van mogelijke toekomstbeelden weergeven, als expliciete toets op de robuustheid van deze voorstellen.

Het kabinet zet zoveel mogelijk in op robuust beleid waarmee goed ingespeeld wordt op de onzekerheden m.b.t. toekomstige ontwikkelingen.

Het beleid of besluit is robuust als het bij alle scenario's tot de gestelde doelen leidt, en als het zonder grote negatieve maatschappelijke effecten aangepast kan worden aan optredende structurele veranderingen.

Als robuust beleid of een robuuste investeringsbeslissing niet mogelijk is, zullen in ieder geval kosten, baten en risico's op korte en langere termijn van verschillende beleidsalternatieven in kaart worden gebracht¹. Het kabinet zal in het besluit de effecten en risico's op korte en lange termijn afwegen en zo mogelijk een traject aangeven waarlangs aanvulling/bijstelling van het beleid plaatsvindt indien de ontwikkelingen in de toekomst daar aanleiding toe geven. Waar nodig zullen deze algemene uitgangspunten verder worden uitgewerkt voor specifieke besluiten in de verschillende beleidsvelden.

2 Immigratie en grote steden

De onderzoekers signaleren mogelijk toenemende problemen rond integratie en inburgering, vooral wanneer de groep immigranten voornamelijk uit laagopgeleiden zal bestaan. Uitgaand van een toekomstige ontwikkeling van de huidige bevolkingsopbouw zullen deze problemen zich concentreren in de grote steden. In de analyse van de planbureaus is de uitdaging waar de steden voor staan drieërlei: een grotere vraag naar duurdere koopwoningen én goedkope woningen, een grote discrepantie tussen de kwaliteit van het arbeidsaanbod uit de steden en de arbeidsvraag in de steden en grotere culturele verschillen in de steden door de komst van nieuwe etnische groepen. De studie ondersteunt de grote aandacht die politiek en beleidsmatig gegeven wordt aan de problemen rond integratie en inburgering. Zij voegt hier iets aan toe door de immigratie en integratieproblematiek te verbinden met de woningmarkt- en arbeidsmarktproblematiek in de meest brede zin. Daarmee legt zij een verband tussen ruimtelijk beleid, economisch beleid, arbeidsmarktbeleid, immigratiebeleid, woningmarktbeleid, sociaal beleid, lokaal beleid, regionaal en nationaal beleid.

De verschillende evaluaties van het grotestedenbeleid laat zien dat een dergelijke integrale benadering niet eenvoudig is, maar dat rijk en steden vooruitgang hebben geboekt. Inmiddels zijn grotestedenbeleid, integratiebeleid en woonbeleid dicht bij elkaar gebracht en wordt aan een aantal wijken een stevige impuls gegeven. Met name het sociale aspect daarbinnen zal lastig blijven, omdat het rendement van de beleidsinzet nog moeilijk meetbaar blijft. Vandaar ook de inzet van het kabinet ter verbetering de MKBA-methodiek (paragraaf 1). In het actieplan *Van probleemwijk naar Prachtwijk* zal het sociale aspect niet ontbreken. Het kabinet neemt het signaal van de planbureaus daarom zeer serieus en onderschat zeker niet de taak die bij de rijksoverheid ligt. Hier ziet het rijk een grotere kans om de problematiek van de steden integraal aan te pakken. Het kabinet ziet het door de planbureaus afgegeven signaal daarom als

¹ Ten aanzien van de systematiek van MKBA's is het kabinet doende verbeteringen aan te brengen. Het kabinet zal de planbureaus verzoeken om advies omtrent

- enkele methodologische vraagstukken bij projecten voor integrale gebiedsontwikkeling;
- het meten en moneteriseren van zgn. zwakke waarden (natuur, landschap, sociale cohesie, sociale veiligheid, etc.)
- het bepalen van de stijging van de vastgoedwaarden in en rondom projecten voor integrale gebiedsontwikkeling;
- methoden voor het in kaart brengen van de effecten op de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden.



een ondersteuning voor zijn inzet in het *Actieplan Van Probleemwijk naar Prachtwijk* en het *Deltaplan inburgering*.

Het signaal van de planbureaus vat het kabinet ook op als ondersteuning van de in het regeerakkoord aangegeven opgave om het woon-, werk- en leefklimaat in de steden te versterken. Inzetten op de wijkaanpak is één kant van de medaille. Het kabinet ziet daarnaast ook een omvangrijke taak voor de overheden om een kwalitatief hoogwaardig vestigingsklimaat voor mensen en bedrijven in de steden en stedelijke regio's te realiseren. Op het regionale niveau zijn de gemeenten in de nationale stedelijke netwerken verantwoordelijk, ondersteund door de provincie en, op specifieke punten, het rijk. Het is cruciaal dat de beleidsinzet op regionaal en lokaal niveau elkaar aanvult en ondersteunt. De verantwoordelijkheid voor de afstemming van dit beleid ligt voornamelijk bij gemeenten en provincies.

Om een aantal urgente problemen in de Randstad (op met name het gebied van bereikbaarheid en het woon-, werk- en leefklimaat) op korte termijn aan te pakken, zal door het kabinet een *Urgentieprogramma Randstad* worden opgesteld. Daarnaast wordt (als antwoord op de tweede motie-Lemstra) gewerkt aan een lange termijn-strategie en -visie voor de Randstad.

3 Klimaatverandering en energie

Volgens de planbureaus is klimaatverandering onder invloed van het stijgende energieverbruik nationaal en mondiaal een omvangrijk en hardnekkig milieuprobleem. Ook in een scenario met voortgaand internationaal klimaatbeleid wordt de benodigde reductie van de uitstoot van broeikasgassen in 2020 niet bereikt. Zorgwekkend is dat in geen van de WLO scenario's de uitstoot van CO₂ bij voortzetting van het huidige beleid significant afneemt. Een verdergaand, effectief internationaal milieubeleid is nodig om de risico's te verkleinen. Het internationale draagvlak voor een meer doortastend beleid lijkt inmiddels ook toe te nemen. De Europese commissie heeft zich tot doel gesteld om de uitstoot van broeikasgassen in de EU in 2020 met 30% te reduceren t.o.v. 1990 (of met 20% indien maatregelen buiten de EU uitblijven). Het kabinet onderschrijft deze doelstelling en heeft voor Nederland het doel gesteld de uitstoot in 2020 met 30% te reduceren. Hiertoe wordt naast een aangescherpt beleid gericht op energiebesparing (naar 2% per jaar) en gebruik van duurzame energie (naar 20% in 2020) gezocht naar een kosteneffectieve mix van maatregelen ter reductie van de uitstoot van CO₂ (bijv. afvang en opslag). Het kabinet zal (voor de zomer) in zijn beleidsprogramma en (direct na Prinsjesdag) in het werkprogramma voor het project *Schoner & Zuiniger* besluiten over de nadere invulling van het verscherpte beleid ter reductie van de uitstoot van broeikasgassen. Ook het beleid gericht op adaptatie dat o.m. moet zorgen voor waterveiligheid, vraagt de komende jaren nadrukkelijk de aandacht. Nog voor de zomer verschijnt de *Adaptatieagenda Ruimte en Klimaat*. In 2008 zal het kabinet de beleidsnota *Waterveiligheid* uitbrengen, waarin ook wordt ingegaan op de benodigde investeringen in kustverdediging, hoogwaterbescherming rivieren etc. en andere fysieke maatregelen om ook op langere termijn de burgers veiligheid te kunnen bieden tegen overstromingen. Het kabinet onderschrijft de redenering van de planbureaus dat een betere bescherming tegen overstromingen dan waar het beleid nu op is gericht, economisch rationeel kan zijn. Het kabinet betreft dit inzicht bij de herijking van de normstelling in genoemde beleidsnota.

Energiebeleid, gericht op energiebesparing en het gebruik van duurzame energie, kan een belangrijke bijdrage leveren aan de reductie van broeikasgassen en tegelijkertijd bijdragen aan de voorzieningszekerheid van energie. Zoals de planbureaus aangeven, noodzaakt de uitputting van de Nederlandse aardgasvoorraad tot extra aandacht voor de energievoorzieningszekerheid. Recente internationale ontwikkelingen vestigen hernieuwd de aandacht op de vraagstukken van voorzieningszekerheid en bieden ingangen voor een meer voortvarende aanpak van deze problemen in Europees verband. Nederland ondersteunt dan ook het EU-beleid om een gezamenlijke Europese energiemarkt op te zetten. De ontwikkeling van de energiehuishouding na 2020 zoals die naar voren komt in de WLO scenario's is belangrijke input voor de ontwikkeling van het energietransitiebeleid.

4 Landschap

De planbureaus signaleren twee mogelijke bedreigingen ten aanzien van het landschap. Enerzijds gaat het om de veranderingen in de landbouw zoals functieverandering en om schaalvergroting in de landbouw, die door grotere bedrijfsgebouwen en door grotere perceelsvormen het landschap verandert. Anderzijds geven de planbureaus aan dat de 'oprukkende' stadsrand en de diffuse verstedelijking effect hebben op het landschap. Naast deze, door de planbureaus beschreven trends, kunnen ook andere ontwikkelingen zoals klimaatverandering en de daarmee samenhangende wateropgave en de ontwikkelingen in de energiesector grote invloed hebben op het landschap.



De planbureaus stellen voor dat er robuust beleid wordt ontwikkeld en dat er een afweging plaatsvindt in de maatschappelijke kosten en baten. Het huidige rijksbeleid voor het landschap richt zich op behoud en ontwikkeling van (inter)nationaal waardevolle landschappen, de Nationale Landschappen. Ontwikkelingen in een gebied zijn essentieel om het levend en leefbaar te houden. Dat geldt ook voor Nationale Landschappen. Maar de landschappelijke kwaliteiten in de Nationale Landschappen zijn dermate waardevol dat ze sturend zijn voor de ontwikkelingen die er kunnen plaatsvinden. In die zin is 'behoud door ontwikkeling' een verbijzondering van ontwikkelingsplanologie.

Om de openheid en het zicht op het landschap in bepaalde delen van Nederland te behouden werkt het kabinet aan een *Structuurvisie Panorama's en de snelwegzone*. Het rijk zal panorama's van nationaal belang in kaart brengen en een visie dienaangaande ontwikkelen. Zoals aan de Tweede Kamer al aangekondigd en toegelicht (TK 29435, nr. 187 en TK 29435, nr. 189) wordt gedacht aan panorama's langs hoofdinfrastructuur die gelegen zijn in belangrijke onderdelen van de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur (RHS).

In de maatschappij is een brede, toenemende zorg over het landschap waar te nemen. Een coalitie van 34 partijen in het landelijk gebied (van LTO tot Natuurmonumenten en van Milieudefensie tot de Neprom) heeft vorig jaar een landschapsmanifest ondertekend om aandacht te vragen voor het behoud en de versterking van het landschap.

De zorg voor de kwaliteit van het landschap buiten de Nationale Landschappen is een verantwoordelijkheid van provincies en gemeenten. Het kabinet trekt zich echter niet terug en maakt zich in toenemende mate zorgen om de basiskwaliteit en de verrommeling. Daarom stimuleert en faciliteert het kabinet het generieke landschapsbeleid bijvoorbeeld door het bevorderen van deskundigheid en kennis bij gemeenten. In juni 2006 heeft het kabinet reeds de *Handreiking Kwaliteit Landschap*, onderdeel van de *Kwaliteitsagenda Landschap*, uitgebracht om andere overheden te stimuleren om de basiskwaliteit te behouden, te versterken en te ontwikkelen. Om specifieke verrommeling tegen te gaan wordt, zoals aangekondigd in de *Uitvoeringsagenda Ruimte 2006*, een stimuleringsprogramma ruimtelijke/landschappelijke kwaliteit buitengebied opgestart. Het programma heeft als doel om decentrale overheden te faciliteren, teneinde rommelzones, het saneren/concentreren van verspreid glas en het stimuleren van functieverandering gericht op een vitaal platteland aan te pakken.

Het kabinet zal in nauw overleg met de provincies nagaan in hoeverre het landschap in de komende kabinetsperiode verdere versterking behoeft en bezien wat dat betekent op decentraal, nationaal en/of Europees niveau.

5 Afnemende druk op de fysieke omgeving

Als gevolg van een afnemende bevolkingsgroei geven de onderzoekers aan dat een aantal traditionele problemen op het terrein van de fysieke leefomgeving op de lange termijn minder belangrijk zal worden. Dat geldt voor de mobiliteitsgroei, de vraag naar ruimte voor bedrijven en op de langere termijn mogelijk ook voor de vraag naar woningen. Wel zouden de planbureaus er goed aan hebben gedaan meer nadruk te leggen op de regionale verschillen. Hoewel de bevolkingsgroei nationaal nog zeker 25 jaar lijkt door te gaan² en er in alle scenario's sprake is van economische groei, zijn er nu al regio's waar van bevolkingsdaling of een afnemende groei van de mobiliteit sprake is, terwijl er ook regio's blijven bestaan waar voor de hele periode tot 2040 een verdere groei verwacht wordt. Aan deze regionale verschillen in ontwikkeling kan en zal het kabinet niet voorbijgaan.

Belangrijk is dat afnemende druk op de ruimte niet alleen leidt tot minder problemen rond ruimtedruk, maar ook kan leiden tot nieuwe problemen, zoals het risico van overinvesteringen of het wegvallen van draagvlak voor voorzieningen. Ook in het beleid m.b.t. ruimtelijke investeringen, bijvoorbeeld in het *Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport* (MIRT), zal rekening moeten worden gehouden met deze lange termijn-ontwikkelingen.

Mobiliteit

Met de economische groei neemt ook de totale vraag naar mobiliteit toe. In de Randstad en rondom de grotere steden elders in Nederland blijft congestie voor het wegverkeer optreden, maar bij volledige uitvoering van het in de Nota Mobiliteit geformuleerde beleid (incl. invoering prijsbeleid) neemt deze congestie op termijn wel substantieel af. Het kabinet zal nog deze kabinetsperiode een begin maken met het systeem van kilometerheffing. De netto opbrengst komt ten goede aan het infrastructuurfonds. Bij de

² CBS, Nationale bevolkingsprognose. Voorburg 2006/2007.



herijking van de infrastructuurknelpunten van de Nota Mobiliteit in de *Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyses* die dit jaar wordt uitgevoerd, zal gebruik worden gemaakt van de WLO-scenario's. In de stedelijke gebieden groeit het treinverkeer nog in de spits, terwijl in overig Nederland zonder beleidswijzigingen sprake is van een structurele daling. Het kabinet wil de ontwikkeling van het openbaar vervoer (OV) bevorderen en zet in op een groei van het OV over het spoor van 5% per jaar. Zoals aangegeven, zal voor de Randstad een Urgentieprogramma worden opgesteld dat moet leiden tot een duidelijke verbetering van de bereikbaarheid in de Randstad en een beter woon-, werk- en leefklimaat. Hiermee bouwt het kabinet voort op de programma-aanpak van de Nota Ruimte. De hoeveelheid fijn stof in met name de steden neemt volgens de planbureaus aanzienlijk af, maar niet genoeg om bij een verouderende en dus gevoeliger wordende bevolking de gezondheidsrisico's weg te nemen. Het kabinet wil de mobiliteitsbehoeften accommoderen op een zodanige wijze dat de kwaliteit van de leefomgeving in afnemende mate belast wordt.

Wonen

Voor de woningbehoefte geldt dat door de voortgaande economische en sociale ontwikkeling de groei slechts langzaam afneemt. De toename van de woningbehoefte blijft zeker tot rond 2035 bestaan. Dat komt doordat de bevolking tot dat jaar blijft groeien³ en doordat individualisering, huishoudensverdunding en inkomensgroei doorzetten. Dit ziet het kabinet als steun voor zijn inzet om de komende kabinetsperiode 80.000 á 100.000 woningen per jaar te realiseren. Tegelijkertijd zijn er nu al regio's waar van bevolkingsdaling sprake is, terwijl er ook regio's zoals de Randstad blijven bestaan waar voor de hele periode tot 2040 een verdere groei verwacht wordt. In regio's waar de bevolkingsdaling nu al aan de gang is, is nu al sprake van andere woningbehoefte, terwijl in de toekomst sprake zal kunnen zijn van een afnemende woningbehoefte. Tegelijkertijd is dat in andere regio's niet aan de orde. In bepaalde regio's zal vroeger of later wellicht een afnemende netto uitbreiding van de woningvoorraad nodig zijn. Daar staat echter tegenover dat de behoefte aan herstructurering alleen maar zal toenemen. Dit omdat de oude wijken in de steden in deze regio's in een ontspanden woningmarkt eerder in een negatieve spiraal terecht zullen komen.

De verwachte regionale differentiatie in de woningbehoefte ontwikkeling is voor het kabinet aanleiding om voort te gaan op de in *Ruimte geven, bescherming bieden, een visie op de woningmarkt* (TK 30607, nr 1, 27-06-2006) bepleite aanpak van regionaal maatwerk.

Bedrijventerreinen

Op de langere termijn doet zich ten aanzien van bedrijventerreinen in verschillende regio's en mogelijk op nationale schaal het vraagstuk voor van planning bij een afnemende uitbreidingsvraag naar bedrijventerreinen. Voorkomen moet worden dat er in relatie tot deze afnemende vraag een overaanbod van terreinen tot stand komt. Desondanks zullen overheden in hun ruimtelijke plannen nog een behoorlijk areaal voor economische activiteiten moeten reserveren, als zij in alle verwachte vraag willen blijven voorzien.

De planning van bedrijventerreinen behoort gebaseerd te zijn op een zorgvuldige behoefteraming. Wij zien het als een taak van het rijk om te zorgen voor een realistische en actuele prognose van de landelijke behoefte aan bedrijventerreinen, inclusief de vertaling naar de regio. Een dergelijke prognose vormt een goede leidraad voor de te maken afspraken met de provincies. Voor de middellange termijn zal een dergelijke prognose worden gevraagd aan het RPB. De BLM is opgesteld door het Centraal Planbureau en per 1 januari 2006 overgenomen door het Ruimtelijk Planbureau. Met de BLM zijn ramingen gemaakt van de ruimtebehoefte aan bedrijventerreinen, zeehaventerreinen en kantorenlocaties op het niveau van provincies en WGR-plusgebieden, gebaseerd op de vier WLO-toekomstscenario's. Het RPB bestudeert thans de mogelijkheden om beleidsopties met het model van de BLM door te rekenen met het streven dit gereed te hebben voor 1 januari 2008. Ook werkt het Ruimtelijk Planbureau in opdracht van EZ en VROM aan een nieuwe BLM. Het model is naar verwachting gereed in 2010.

Aan de ruimtelijke inrichting zullen door bedrijven steeds hogere eisen gesteld worden. Dat betekent een zich steeds scherper afvragen hoe een passend aanbod van bestaande en nieuwe terreinen in een eventueel krimpende vraag naar terreinen kan voorzien. Een toenemende vraag naar ruimtelijke kwaliteit kan ook een snellere veroudering van bestaande terreinen betekenen; in dat geval zal er schuifruimte voor verhuizende bedrijven nodig zijn bij een groeiende herstructureringsopgave. Het in de Nota Ruimte reeds stevig neergezette vraagstuk van herstructurering van bedrijventerreinen (de Nota spreekt van een nationale opgave van ruim 21.000 ha) kan daarmee nog zwaarwegender worden, mede gezien het trage tempo waarmee de herstructurering zich thans voltrekt. In de kabinetsreactie op het advies van de VROM-

³ CBS, Nationale bevolkingsprognose. Voorburg 2006/2007.



raad *Werklandschappen, een regionale strategie voor bedrijventerreinen* (TK 30800 XI, nr. 75) zijn op dit punt reeds enkele acties aangekondigd, waaronder een verkenning naar de huidige beleidspraktijk.

Ook op de lange termijn blijft een sterke en effectieve afstemming van bedrijventerreinenbeleid op regionaal of provinciaal niveau een absolute noodzaak. Die afstemming moet er zorg voor blijven dragen dat het aanbod van bestaande en nieuwe terreinen kwantitatief en kwalitatief steeds in de pas blijft met de vraag. Het kabinet wil in deze kabinetsperiode op dit onderwerp substantiële stappen zetten. De verkenning naar de beleidspraktijk moet resultaten opleveren die ook op lange termijn - indien zich een afnemende vraag naar terreinen gaat voordoen - hun kracht behouden. De regionale overheden moeten daar ook hun verantwoordelijkheid nemen. Op basis van o.a. deze praktijkverkenning, het advies *Werklandschappen* en eerdere studies van RPB en CPB op dit terrein zal het rijk in overleg met decentrale overheden in 2007, in het kader van het programma *Mooi Nederland*, met nadere voorstellen komen om de regionale afstemming te verbeteren en overaanbod te voorkomen.

Overinvesteringen

De aanbevelingen die de planbureaus doen omtrent strategische keuzen en hun waarschuwing met betrekking tot mogelijke overinvesteringen zijn in enkele regio's nu al aan de orde en niet alleen in de verre toekomst. Voor de genoemde beleidsterreinen onderschrijft het kabinet het strategisch belang van een robuuste beleidsvorming bij een regionaal gedifferentieerde ontwikkeling van de vraag.

De Nota Ruimte geeft aan dat voor ruimtereservering uitgegaan moet worden van een hoog scenario van ruimtebehoefte. Tevens is aangegeven dat dit hoge scenario geactualiseerd zal worden na publicatie van de nieuwe lange termijn-scenario's van de planbureaus. De minister van VROM vraagt het Ruimtelijk Planbureau en het Milieu en Natuurplanbureau hun aandacht voor de bovenkant van de ruimtevraag per functie. De minister van VROM zal de planbureaus vragen onder welke voorwaarden een scenario van hoge ruimtebehoefte te verenigen is met de door de planbureaus geuite waarschuwing voor overinvesteringen.

6 Krimp als potentieel beleidsissue

De planbureaus agenderen "krimp" als potentieel beleidsissue op nationaal niveau. Krimp van bevolking op lagere schaalniveaus is van alle tijden. Tussen 1960 en 1980 is de bevolking in de grote steden bijvoorbeeld sterk teruggelopen. Maar dat was in tijden van nationale en ook regionale groei van de bevolking. Op dit moment zijn er drie regio's waar bevolkingskrimp optreedt en in alle scenario's van de planbureaus zijn er regio's waar krimp in de nabije of verdere toekomst op regionaal niveau aan orde is. In de toekomst lijken groeiregio's naast krimpregio's te bestaan. De Randstad blijft overigens in alle scenario's groeien. Het nieuwe aan deze situatie is dat krimp van de bevolking in grotere delen van Nederland plaats zou kunnen vinden, terwijl de nationale bevolkingsontwikkeling stagneert of terugloopt. Zo'n situatie kan vragen oproepen over de noodzaak tot differentiatie van het algemene beleid. De Minister van VROM heeft op 7 juni 2006 (TK 30300 XI, nr. 121) gesteld dat zij ook in geval van een vaker voorkomen van regionale krimp wil blijven inzetten op de groeiregio's met als argument het veiligstellen van de nationale economische groei. Tegelijk zal het kabinet zich inzetten voor een vitaal en veelzijdig platteland. Waar het beleid rekening houdt met groeiverschillen kan de beleidsuitvoering in problemen komen, omdat uitzondering regel lijkt te worden. In de visie op de woningmarkt wordt om die reden ook maatwerk bepleit.

Hoewel krimp (bevolkingsafname) op dit moment nog niet aan de orde is én er onzekerheid bestaat over het daadwerkelijk plaats vinden ervan op nationale schaal is voorbereiding van het rijksbeleid op een eventuele krimp over een breed terrein op zijn plaats: "better safe than sorry". Daarbij lijken op korte termijn vooral de verschillen tussen regio's van krimp en groei problemen op te roepen. Krimp kan zijn weerslag vinden op uiteenlopende terreinen als onderwijs en zorg, gemeentefinanciën, woningmarkt, economische ontwikkeling of mobiliteit. Op deelterreinen wordt al gewerkt aan beleid dat rekening houdt met krimp. Hierboven werd al aangegeven hoe op het beleidsveld van bedrijventerreinen gewerkt wordt. In *Ruimte geven, bescherming bieden, een visie op de woningmarkt* (TK 30607, nr 1, 27-06-2006) wordt ingezet op maatwerk. Ook in het ruimtelijk beleid wordt momenteel met maatwerkoplossingen gewerkt, bijvoorbeeld in Zuid-Limburg of Zeeuws-Vlaanderen. In samenwerking met het Ruimtelijk Planbureau en het Milieu en Natuurplanbureau werkt het ministerie van VROM op dit onderwerp verder aan het in kaart brengen van de beleidsopgave. De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Raad voor Financiële Verhoudingen en de Raad voor het Openbaar Bestuur, in samenwerking met de VROM-raad om advies gevraagd naar de gevolgen van bevolkingsdaling voor het lokale bestuur op financieel en bestuurlijk terrein.



7 Veranderende doelgroepen van beleid

De veranderende samenstelling van de bevolking naar leeftijd en herkomst zal volgens de onderzoekers moeten leiden tot nieuwe doelgroepen in het beleid. De genoemde doelgroepen, ouderen, eenpersoonshuishoudens en allochtonen zijn bekend en reeds voorwerp van beleid. Dit vraagt vooralsnog niet om nieuwe accenten, anders dan hierboven onder het thema grote steden en immigratie reeds is beschreven.

8 Meer invloed van EU-beleid

De onderzoekers constateren dat EU-beleid een grote invloed heeft op de ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland. Door Europese milieunormen kan de combinatie van wonen en infrastructuur en van landbouw en natuur lokaal problematisch worden. Dat komt voornamelijk door onze hoge bevolkingsdichtheid en ons intensieve grondgebruik, waarmee Nederland binnen de EU een uitzonderlijke positie inneemt. Het kabinet is van mening dat er in het EU-beleid consistentie moet zijn tussen doelen enerzijds en middelen en beleidsinstrumenten anderzijds. Soms (zoals bij fijn stof) stelt de EU normen vast die in Nederland niet haalbaar zijn met de toegestane beleidsinstrumenten. Daarom streeft het kabinet in het EU-milieubeleid naar intensivering van emissiebestrijding aan de bron, met name bij voertuigemissies (fijn stof, NO_x, CO₂). Zoals in de *Toekomstagenda Milieu* is aangegeven (p.35), willen we dit o.a. bereiken door middel van coalitievorming met soortgelijke gebieden zoals het Ruhrgebied, Po-vlakte en Greater London. Ook zal de Tweede Kamer in een eerder stadium worden betrokken bij de bepaling van de inzet in Europese onderhandelingen. Zo kan beter rekening worden gehouden met de (uitvoerings)consequenties die aan diverse beleidsopties zijn verbonden, inclusief consequenties voor aanpalende beleidsterreinen.

9 Samenvattend oordeel

Samengevat mag gesteld worden dat de planbureaus een indrukwekkend stuk werk geleverd hebben. Hierboven is slechts ingegaan op de consequenties van de hoofdconclusies van de studie voor het beleid. Het kabinet verwacht de scenario's de komende jaren bij vele beleidsvraagstukken te kunnen gebruiken als achtergrond om voorgenomen maatregelen en besluiten te toetsen op hun robuustheid. Bovendien biedt de scenariostudie *Welvaart en Leefomgeving* de mogelijkheid als een ex-ante instrument te dienen voor een aantal majeure beleidsopgaven.

Hoogachtend,

de Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

dr. Jacqueline Cramer