



Planbureau voor de Leefomgeving

RUIMTELIJKE OPGAVEN IN BEELD

ACHTERGRONDEN BIJ DE
EX-ANTE EVALUATIE
STRUCTUURVISIE
INFRASTRUCTUUR EN
RUIMTE

Achtergrondstudies

Ruimtelijke opgaven in beeld

Achtergronden bij de Ex-ante evaluatie Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

Tweede, herziene, versie

Rienk Kuiper & David Evers (redactie)

Ruimtelijke opgaven in beeld. Achtergronden bij de Ex-ante evaluatie Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

Planbureau voor de Leefomgeving
Den Haag, 2012

ISBN: 978-90-78645-76-4
PBL-publicatienummer: 500255002

Tweede, herziene, versie van de publicatie uit september 2011

Voor deze versie is de visualisatie van figuur 3.7 tot en met 3.12 aangepast

Maart 2012

U kunt de publicatie downloaden via de website www.pbl.nl.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Kuiper, R. & D. Evers (redactie), *Ruimtelijke opgaven in beeld. Achtergronden bij de 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.

Auteurs

Rienk Kuiper & David Evers (redactie), Bas van Bommel, Lia van den Broek, Ed Dammers, Ton Dassen, Jos Diederiks, Martijn Eskinasi, Hans Farjon, David Hamers, Hans Hilbers, Anton van Hoorn, Nico Pieterse, Bart Rijken, Mark van Veen

Redactie figuren

Jos Diederiks, Marian Abels, Jan de Ruiter, Allard Warrink

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL, Den Haag

Opmaak

Martin Middelburg, Uitgeverij RIVM, Bilthoven

Samenvatting

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft op verzoek van het ministerie van Infrastructuur en Milieu een ex-ante evaluatie (PBL 2011c) verricht van de ontwerp-Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (Ministerie van IenM 2011). Dit rapport bevat achtergrondinformatie bij de ex-ante evaluatie, aan de hand van een uitwerking van de belangrijkste ruimtelijke opgaven in Nederland, de ruimtelijke gevolgen van bepaalde beleidskeuzes en van de bestuurlijke aspecten die met deze beleidskeuzes zijn gemoeid.

Ruimtelijke opgaven

- De dichtheid van economische activiteiten speelt een belangrijke rol bij het genereren van agglomeratie-effecten. Een focus op de belangrijkste stedelijke regio's en agglomeraties lijkt dan ook in internationaal perspectief zinvoller dan inzetten op een groot aantal clusters met in het algemeen een beperkte massa.
- Op Europees schaalniveau scoort de Randstad door de centrale ligging en de vele internationale verbindingen zeer hoog op bereikbaarheid. Op het lagere schaalniveau van woon-werkrelaties is de bereikbaarheid van de Randstad problematischer.
- Voor de bereikbaarheid is de nabijheid van bestemmingen veel bepalender dan de reissnelheid (congestie). Voor een verbetering van de bereikbaarheid is een goede ruimtelijke ordening van belang. Het gaat dan om verdichting van verstedelijking in bestaand bebouwd gebied en bundeling van verstedelijking rondom de steden.
- De toekomstige woningbouwopgave ligt vooral in stedelijke woonmilieus en in suburbane woonmilieus in de nabijheid van de bestaande steden. Daarbij is de opgave in de komende decennia vooral herstructurering van de bestaande woningvoorraad, en niet zozeer de aanleg van nieuwe woningbouwlocaties.
- De toekomstige woningbehoefte is lastig te voorspellen vanwege de grote onzekerheid over de toekomstige huishoudensontwikkeling. Zo loopt de bandbreedte in woningbehoefte tussen nu en 2040 uiteen van een laag groeiscenario met nul, tot een hoog groeiscenario met drie miljoen woningen extra. Dat de woningbouw op dit moment in een dal zit, laat onverlet dat de ruimteclaims voor wonen op termijn van 2040 zeer omvangrijk kunnen zijn. Er zijn echter wel belangrijke regionale verschillen in de bouwopgave.
- Het is maatschappelijk onacceptabel, maar ook onnodig om in de economisch belangrijkste gebieden van Nederland het risico van grootschalige overstromingen te accepteren. Bij toepassing van doorbraakvrije dijken neemt het directe overstromingsgevaar zodanig af dat in de ruimtelijke inrichting van het achterliggende gebied minder rekening hoeft te worden gehouden met de mogelijke gevolgen van overstromingen. Het vergroten van de veiligheid tegen hoog water betekent dan geen extra ruimtelijke beperkingen.
- Zolang nog niet overal doorbraakvrije dijken zijn aangelegd, is het raadzaam om verstedelijking vooral daar toe te staan waar de veiligheid al het grootst is, dat wil zeggen in regio's met hoge bevolkingsconcentraties, en tegelijkertijd voorwaarden te stellen aan de wijze waarop verstedelijking mag plaatsvinden in minder veilige gebieden.
- De Europese Unie heeft de ambitie om in 2030 de helft van het stadsverkeer elektrisch af te handelen. Het realiseren van deze ambitie kan grote mobiliteitseffecten hebben. Elektrisch rijden gaat waarschijnlijk gepaard met hogere vaste kosten en

lagere variabele kosten. Dit kan tot een toename van de mobiliteit leiden. Zonder een precies inzicht te hebben in deze kosten, is nu echter nog geen uitspraak te doen over het effect ervan op de ontwikkeling van de mobiliteit.

- Europese en andere internationale regelgeving verplicht Nederland tot het halen van verscheidene doelen op het gebied van natuur en water. Deze internationale afspraken hebben ook buiten de Natura 2000-gebieden ruimtelijke gevolgen, vooral voor de landbouw. Het gaat dan om beïnvloedingsgebieden rondom Natura 2000-gebieden, delen van de Ecologische Hoofdstructuur die van belang zijn voor het behalen van doelen in Natura 2000-gebieden, delen van de Ecologische Hoofdstructuur die van belang zijn voor het behalen van doelen van de Europese Kaderrichtlijn Water, en om gebieden met veel Europees beschermde soorten.
- De greenports zijn slechts ten dele plaatsgebonden. De teelt van groenten, bollen en (deels) sierteelt verplaatst zich op dit moment al uit de greenports. Een minder grote ruimtebehoefte in de greenports is op termijn vooral denkbaar in Aalsmeer en in de Bollenstreek. Hier lijkt dan ook in beperkte mate ruimte te zijn om grond voor andere functies te bestemmen.
- Planologische duidelijkheid – en daarmee beheersing van de agrarische grondprijzen – is een noodzakelijke voorwaarde voor het behoud en de ontwikkeling van de grondgebonden landbouw als beheerder van het cultuurlandschap. Alleen met een continue beleidsinzet blijkt de overheid het vertrouwen van boeren en burgers te kunnen krijgen.
- Wandelen, fietsen en buiten recreëren zijn de belangrijkste vrijetijdsactiviteiten in de buitenlucht. De vraag naar zulke activiteiten is het grootst rond de grote steden. Nu is besloten om geen nieuwe gebieden in te richten specifiek voor recreatie om de stad, blijft versterking van de recreatieve gebruiksmogelijkheden van het agrarische cultuurlandschap als optie over. De mogelijkheden hiertoe zijn echter beperkt. De opvangcapaciteit voor recreanten is een stuk kleiner dan die van specifiek ingerichte recreatiegebieden.
- Het overgrote deel van de buitenlandse toeristen komt uit de directe buurlanden van Nederland, en dat zal ook in de toekomst zo zijn. Deze toeristen bezoeken Nederland juist ook vanwege het landschap. Niet alleen de aantrekkelijkheid van het landschap is hierbij van belang, maar ook de toegankelijkheid via wandel-, fiets- en ruiterspaden en vaarroutes. Gezien de motieven en voorkeuren van deze toeristen, is ondersteuning van landschapsgerelateerd toerisme en de bijbehorende product-marktcombinaties gerechtvaardigd.

Ruimtelijke gevolgen van beleidskeuzes

- In een situatie waarin op alle bestuursniveaus een minder restrictief beleid voor woningbouwlocaties wordt gevoerd, wordt waarschijnlijk in vergelijking met voortzetting van het beleid uit de *Nota Ruimte* een groter deel van de vraag naar wonen en werken in de Randstad zelf geacommodeerd. Binnen de Randstad gaat dit mogelijk samen met minder verdichting en herstructurering in bestaand stedelijk gebied, en een relatief sterkere groei van de suburbane gebieden.
- Berekeningen van de gevolgen van het op alle bestuursniveaus loslaten van planologische restricties op woningbouwlocaties laten zien dat de verstedelijkingsdruk in Flevoland en Gelderland ten opzichte van de Randstad afneemt, en de krimp in krimpregio's wordt versterkt. De trend van een concentratie van ontwikkelingen in de Randstad wordt geïntensiveerd, waardoor er meer agglomeratie-effecten kunnen worden verwacht.
- Bij een minder restrictief beleid op alle bestuursniveaus lijkt de kans op verstedelijking het grootst in de gebieden nabij en tussen de grote steden, waar de restrictieve beleidscategorieën uit de *Nota Ruimte* komen te vervallen en de ruimtedruk groot is. 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.

Bestuurlijke aspecten

- Welke ruimtelijke opgaven het Rijk moet oppakken, is een politieke keuze. Het consequent toepassen van een aantal inhoudelijke criteria uit onder andere de welvaartstheorie en het subsidiariteitsbeginsel kan helpen bij het meer systematisch beantwoorden van deze vraag.
- De overdracht van taken, bevoegdheden of middelen in het kader van decentralisatie kan verschillende vormen aannemen, zoals afstoten, privatiseren, dereguleren of beëindigen. Het is wenselijk om bij elke taak die wordt overgedragen duidelijk aan te geven welke variant wordt gehanteerd en hoe die wordt ingevuld.
- Het kabinet wil de wet- en regelgeving vereenvoudigen teneinde bestuurlijke drukte en trage besluitvorming tegen te gaan. Politiek-bestuurlijke en contextuele factoren zorgen echter vaak voor meer vertraging dan juridische.
- De kans bestaat dat een aantal nationale of provinciale ruimtelijke belangen bij decentralisatie onvoldoende doorwerken of worden gehandhaafd op gemeentelijk niveau. Omdat de beroepsmogelijkheden van burgers en actiegroepen de laatste tijd zijn ingeperkt, zullen Rijk en provincies zich veel actiever dan voorheen moeten gaan opstellen als ze hun belangen ook daadwerkelijk gehandhaafd willen zien.

BEVINDINGEN

BEVINDINGEN

Ruimtelijke opgaven in beeld

Ruimtelijke opgaven

In deze studie staan de belangrijkste ruimtelijke opgaven in Nederland centraal. Het gaat om beleidsopgaven in de fysieke leefomgeving die worden gekenmerkt door een intersectoraal karakter. Daarvan is sprake als ontwikkelingen en maatregelen in een beleidssector ruimtelijke gevolgen hebben voor een andere sector. De afstemming van belangen tussen sectoren op basis van inzicht in de wederzijdse afhankelijkheden vormt de kern van de Nederlandse ruimtelijke ordening.

De acht geselecteerde ruimtelijke opgaven hebben alle in de afgelopen jaren op de ruimtelijke agenda gestaan, en zijn gekozen op basis van literatuur en gesprekken met deskundigen. Het gaat om de volgende opgaven – van economie via wonen en werken naar water en groen:

- 1 ruimte en internationale concurrentiepositie;
- 2 bereikbaarheid en verstedelijking;
- 3 ruimte voor wonen en werken;
- 4 veiligheid tegen hoog water, klimaatverandering en verstedelijking;
- 5 energietransitie, ruimte en verkeer;
- 6 internationale natuurverplichtingen en ruimte;
- 7 landbouw en ruimte;
- 8 landschap, toerisme en recreatie.

Het betreft hier opgaven die op bovenlokale schaal spelen. De selectie staat los van de vraag of het oppakken van de opgaven tot het takenpakket van de Rijksoverheid behoort. In hoofdstuk 4 van dit rapport worden criteria aangereikt om dat te toetsen.

Naast deze inhoudelijke opgaven, is er nog een aantal bestuurlijke opgaven, zoals het doelmatig toedelen van taken en verantwoordelijkheden aan de diverse overheidslagen en de vereenvoudiging van de regelgeving. Deze bestuurlijke opgaven worden na de ruimtelijke opgaven besproken.

1 Ruimte en internationale concurrentiepositie

Vooraf grote agglomeraties met een sterke exportpositie, een hoge bevolkingsdichtheid en een hoog inkomen per inwoner trekken veel buitenlandse bedrijven en investeringen aan. Uit een vergelijking met de top tien van de belangrijkste Europese concurrenten blijkt dat Nederlandse regio's gemiddeld genomen agglomeratiekracht missen bij het aantrekken van buitenlandse bedrijven (PBL 2010a).

De Randstad scoort door de centrale ligging in Europa goed op Europese bereikbaarheid – dat wil zeggen de multimodale bereikbaarheid van een regio van/naar alle andere regio's in de Europese Unie. De Randstad scoort op dit schaalniveau zelfs net zo goed als de best scorende regio's in Europa (ESPON 2009). Op een lager schaalniveau is de bereikbaarheid van de Randstad problematischer. In de internationaal vergelijkende studies van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD 2007, 2010) – die zijn gericht op de kortere woon-werkafstanden (reistijden) en niet op de interregionale geografische bereikbaarheid – wordt de bereikbaarheid in de Randstad als een serieus probleem voor deze regio gezien.

Ten opzichte van zijn directe buitenlandse concurrenten scoort de Randstad op innovatie (gemeten op basis van het aantal patenten en R&D-investeringen) duidelijk slechter. Voor het verbeteren van deze positie zijn ruimtelijke maatregelen minder relevant; met ruimtelijke maatregelen kan hooguit worden geprobeerd de randvoorwaarden te beïnvloeden, zoals het bieden van aantrekkelijke woningen en een aantrekkelijke leefomgeving voor (buitenlandse) werknemers en bedrijven. Zo blijkt uit PBL-onderzoek dat een goede kwaliteit van de leefomgeving een factor van betekenis is voor het aantrekken van buitenlandse bedrijven, zeker als het gaat om kennisintensieve bedrijven (Weterings et al. 2011). Dergelijke bedrijven waarderen zaken als veiligheid, hygiëne, gezondheidszorg, cultuur, milieu, recreatie, politiek-economische stabiliteit, openbare voorzieningen, openbaar vervoer en opleidingsmogelijkheden.

Naast het versterken van de agglomeratiekracht kan het (ruimtelijk) faciliteren van clusters van specifieke sectoren van nationaal belang zijn: juist regio's met een sterke specialisatie trekken veel buitenlandse investeringen aan (Raspe et al. 2010). Echter, niet alle clusters zijn in het recente verleden een garantie voor economisch succes gebleken. Deels liggen die clusters te gespreid over het land om er op nationaal niveau een ruimtelijk beleid voor te kunnen voeren, deels lijken ze te weinig massa te hebben om echt van nationaal belang te zijn. Er zijn geen gouden regels voor een succesvolle clustering; voor sommige sectoren is clustering zeer relevant, voor andere veel minder.

Een focus op de belangrijkste stedelijke regio's en agglomeraties lijkt dan ook in internationaal perspectief zinvoller dan inzetten op een groot aantal clusters met in het algemeen een beperkte massa.

2 Bereikbaarheid en verstedelijking

Bereikbaarheid is in deze studie opgevat in termen van het aantal bestemmingen (bijvoorbeeld arbeidsplaatsen) dat binnen een bepaalde reisduur kan worden bereikt; in deze definitie is de nabijheid van bestemmingen bepalender dan de reissnelheid (congestie).

Voor een verbetering van de bereikbaarheid zijn in de eerste plaats (wegbeprijzing buiten beschouwing latend) verdichting van verstedelijking in bestaand bebouwd gebied en bundeling van verstedelijking rondom de steden van belang. Rond de grote stations draagt de ontwikkeling van werklocaties namelijk sterk bij aan het gebruik van het openbaar vervoer: op zulke locaties is het autogebruik onder werknemers ruim tweemaal zo laag en het openbaarvervoergebruik bijna viermaal zo hoog als op snelweglocaties (Hilbers et al. 2009). Pas in de tweede plaats is verbetering van infrastructuur aan de orde (MNP 2007b; PBL 2011d).

Een nuancering is op zijn plaats als het gaat om bundeling van verstedelijking op nieuwe locaties rondom de steden. Mensen blijken bereid meer te reizen voor hun werk dan voor stedelijke voorzieningen (De Groot et al. 2010). Vanuit deze bereidheid hebben nieuwe woonlocaties nabij of goed bereikbaar ten opzichte van de steden de voorkeur, met nieuwe werklocaties zo veel mogelijk in de stad of op goed ontsloten locaties daaromheen. De ontwikkeling van multimodaal ontsloten werklocaties rond de stad houdt echter ook risico's in. De huidige praktijk laat namelijk zien dat zulke locaties 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 zelfs een extra belasting van de nu reeds zwaarst belaste wegen.

Naast verdichting en bundeling van verstedelijking kan verbetering van de infrastructuur bijdragen aan het vergroten van de bereikbaarheid. Het uitbreiden van infrastructuurcapaciteit in en rond de grote steden kan agglomeratievorming bevorderen en zo economische groei. Vooral het wegnemen van belemmeringen in het woon-werkverkeer over korte afstanden is hierbij van belang. In en rond de grote steden is, naast het hoofdwegennet, ook het onderliggende wegennet van grote betekenis voor de economische ontwikkeling. Over wat langere afstanden kunnen investeringen in wegverbindingen voor woon-werkverkeer naar Amsterdam en Utrecht eveneens een forse bijdrage aan de economische groei leveren. Worden ook reistijdverbeteringen voor het goederenvervoer in de afwegingen meegenomen, dan worden lange afstanden en het hoofdwegennet steeds belangrijker. Het gaat hierbij vooral om verbindingen vanuit Oost- en Zuid-Nederland naar de Randstad.

Het openbaar vervoer is meer gediend met verbetering van het voor- en natransport dan met frequentieverhoging op het hoofdnet. Het voor- en natransport beslaat namelijk, met bijna 50 procent, een veel groter deel van de totale ervaren reistijd dan de wachttijd op het hoofdnet (een zesde van de totale ervaren reistijd). Voor verbetering van de kwaliteit van het openbaar vervoer in Nederland zou dus eerder moeten worden gezocht naar mogelijkheden om meer locaties goed te bedienen (Hilbers et al. 2009), bijvoorbeeld door verbeteringen in het regionale en stedelijk openbaar vervoer.

3 Ruimte voor wonen en werken

In de ruimtelijke ordening moet rekening worden gehouden met een zeer grote onzekerheid over de toekomstige ontwikkelingen in het aantal huishoudens en de beroepsbevolking. Zo loopt door de onzekerheid in de huishoudensontwikkeling de bandbreedte in de

woningbehoefte tussen nu en 2040 uiteen van een laag scenario met nul, tot een hoog scenario met drie miljoen woningen extra. Dat de woningbouw op dit moment in een dal zit, laat onverlet dat de ruimteclaims voor wonen en werken tot 2040 zeer omvangrijk kunnen zijn, maar wel met grote regionale verschillen in de bouwopgave. De onzekerheden rondom de toekomstige ontwikkeling van de (beroeps)bevolking worden nog uitvergroet als de toekomstige ontwikkelingen in de mobiliteit en congestie in ogenschouw worden genomen; deze nemen sneller toe dan het aantal huishoudens (PBL 2011d).

Met adaptieve planning kunnen de risico's op onder- en overinvesteringen worden beperkt, maar niet weggenomen. Er zullen altijd grote projecten zijn die de ruimtelijke structuur in een gebied voor lange tijd vastleggen, maar die niet kunnen worden uitgesteld of gefaseerd. 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 en de daarbij horende maatschappelijke kosten (PBL 2011d).

Meer nog dan bij nieuwe woningbouwlocaties, ligt de opgave in de komende decennia bij herstructurering van de bestaande woningvoorraad. Deze herstructureringsopgave neemt in de komende decennia sterk toe, zowel in absolute zin als relatief, ten opzichte van de nieuwbouwopgave.

De toekomstige woningbouwopgave ligt vooral in en rond de steden. Bij het formuleren van verhuiscriteria spelen naast woonmilieu en type woning ook veel andere afwegingen een rol. Zo blijven huishoudens het liefst in dezelfde gemeente of zelfs wijk wonen, tenzij zaken als studie of werk meespelen. Ruim drie kwart van de verhuiscriteria wil bovendien op korte afstand van een regionaal winkel- of verzorgingscentrum wonen. Eengezinskooptoningen zijn nog steeds de meest gevraagde woningen, zeker voor doorstromers. Starters oriënteren zich vooral op meergezinswoningen (VROM & CBS 2010). Ruimtelijk gezien betekent dit een vraag naar stedelijke en suburbane milieus in de buurt van bestaande steden.

Ruimtelijk beleid kan slechts beperkt bijdragen aan een beter functionerende woningmarkt: de invloed van de hypotheekrenteaftrek en het huurbeleid is veel groter. Hoewel de precieze gevolgen van hervorming van het woonbeleid nog onduidelijk zijn, kunnen veranderingen hierin belangrijke ruimtelijke effecten hebben. Het verdient daarom aanbeveling om beter zicht te krijgen op deze ruimtelijke gevolgen, en deze een rol te laten spelen in de besluitvorming over het woonbeleid.

Omdat de nationale en regionale planningsopgaven onzeker zijn, is het verstandig om de aanleg en uitgifte

van bedrijventerreinen door gemeenten gefaseerd en op grond van marktonderzoek te laten plaatsvinden. Tot op heden gebeurt dat nauwelijks. Dit vergt een cultuuromslag bij gemeenten van aanbod- naar vraaggericht werken (Olden 2010; PBL 2010a).

Ook vallen kantoren, voorzieningen en woningen buiten toepassing van de SER-ladder. De beperking tot bedrijventerreinen kan ertoe leiden dat oude bedrijventerreinen die zich heel goed zouden kunnen lenen voor bijvoorbeeld wonen, toch opnieuw voor bedrijven moeten worden ingericht (PBL 2010c). Ook kan een strikte toepassing van de SER-ladder een grotere menging van wonen en werken in de weg staan. Wat dit betreft is de komst van een bredere ladder voor duurzame verstedelijking in de ontwerp-*Structuurvisie* veelbelovend.

Als gevolg van zowel markt- als overheidsfalen is sprake van een grote en toenemende structurele leegstand op de kantorenmarkt, met onzorgvuldig en inefficiënt ruimtegebruik als gevolg. Om de structurele leegstand weg te werken, moeten verdergaande inspanningen worden geleverd.

4 Veiligheid tegen hoog water, klimaatverandering en verstedelijking

Zowel de ruimtelijke ontwikkelingen van de laatste decennia als klimaatverandering nopen tot actualisering van het waterveiligheidsbeleid. De huidige veiligheidsnormen tegen hoog water dateren uit de jaren zestig. Sindsdien zijn de bevolking en het in bebouwing geïnvesteerde vermogen fors in omvang toegenomen en dit vermogen zal – afhankelijk van de economische groei – naar verwachting in de komende decennia verder toenemen. Omdat de mogelijke gevolgen van een overstroming daarmee steeds groter worden, is een aanpassing van het veiligheidsbeleid nodig. Het is maatschappelijk onacceptabel, maar ook onnodig om in de economisch belangrijkste gebieden van Nederland het risico van grootschalige overstromingen te accepteren. Bij toepassing van doorbraakvrije dijken neemt het directe overstromingsgevaar zodanig af dat in de ruimtelijke inrichting van het achterliggende gebied minder rekening hoeft te worden gehouden met de mogelijke gevolgen van overstromingen. Het vergroten van de veiligheid tegen hoog water betekent dan geen extra ruimtelijke beperkingen (PBL 2011a). Zolang nog niet overal doorbraakvrije dijken zijn aangelegd, is het raadzaam om verstedelijking vooral daar toe te staan waar de veiligheid al het grootst is, dat wil zeggen in regio's met hoge bevolkingsconcentraties, en tegelijkertijd voorwaarden te stellen aan de wijze waarop verstedelijking mag plaatsvinden in minder veilige gebieden. Een meer gedifferentieerde waterveiligheidsnormstelling kan verder bijdragen aan het beperken van schaderisico's. Hierbij zullen – meer dan

nu – de strengste veiligheidsnormen moeten worden toegepast in de regio's met de grootste bevolkingsconcentraties (MNP 2007b).

5 Energietransitie, ruimte en verkeer

De Europese Unie heeft de ambitieuze doelstelling om in 2050 de uitstoot van broeikasgassen ten opzichte van 1990 met 80 procent te verminderen. Voor een belangrijk deel moet de afname uit de energiesector komen. Om dit doel te halen, is een aanzienlijke beleidsinspanning nodig, ook in Nederland. De Europese Unie heeft de doelen voor 2050 nog niet omgezet in verplichtingen voor de lidstaten, voor 2020 wel. Zodoende heeft Nederland de verplichting om nu te beginnen met het verminderen van de uitstoot van (onder andere) CO₂ en energie uit hernieuwbare bronnen (bijvoorbeeld wind, water en zon) te halen. De inspanningen die Nederland hiervoor wil leveren, zijn vastgelegd in het (door de Europese Unie verplicht gestelde) *Nationaal actieplan hernieuwbare bronnen 2010* (Rijksoverheid 2010)

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 een gebrek aan maatschappelijk draagvlak. Wat opvalt in deze projecten, is dat de politiek-maatschappelijke en ruimtelijke inbedding pas laat tot stand komen. Het vanaf het begin betrekken van actoren in de ruimtelijke planvorming (conform het advies van de commissie-Elverding) kan perspectieven bieden voor het realiseren van maatschappelijk beladen ruimtegebruik. Daarnaast heeft het Rijk met de Crisis- en Herstelwet instrumenten in handen om de planvorming te versnellen.

Inspanningen in de gebouwde omgeving kunnen ook 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 restwarmte uit de industrie te benutten. Verder is nog veel winst te halen uit het beter isoleren van bestaande woningen en bedrijfspanden. Een groot deel van de bebouwing die voor 2050 is voorzien, staat er nu al. Het is dan ook van groot belang om herstructurering van de bestaande voorraad bebouwing aan te grijpen om energiedoelen te realiseren (PBL 2011a).

In het *Europese Witboek Transport 2011* (Europese Commissie 2011) zijn voor de transportsector stevige ambities (geen verplichtingen) opgenomen. Het realiseren van de CO₂-doelen door het personen- en goederenvervoer is lastig. Zo is de CO₂-uitstoot van het verkeer (zeescheepvaart en luchtvaart niet meegerekend) in de afgelopen twee decennia 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. Het overnemen van deze ambities betekent dat Nederland veel extra maatregelen zal moeten inzetten om deze doelen binnen bereik te brengen.

De Europese Unie heeft daarnaast de ambitie om in 2030 de helft van het stadsverkeer elektrisch af te handelen. Het realiseren van deze ambitie kan grote mobiliteitseffecten hebben. Elektrisch rijden gaat waarschijnlijk gepaard met hogere vaste kosten en lagere variabele kosten. Dat zou tot een toename van de mobiliteit kunnen leiden. Zonder een precies inzicht in deze kosten, is nu echter nog geen uitspraak te doen over het effect op de ontwikkeling van de mobiliteit.

Energievoorzieningen hebben invloed op de ruimtelijke inrichting en gevolgen voor het uiterlijk van het landschap. Te denken valt aan centrales, maar ook aan hoogspanningslijnen en windturbines. Een mogelijke 'nieuwkomer' is schaliegas, waarvoor al aan diverse bedrijven opsporingsvergunningen zijn verleend. Omdat dit gas slecht stroomt, zijn veel meer boringen nodig dan normaal: het kan zijn dat om de paar honderd meter een nieuwe put moet worden geboord. Dat kan de nodige landschappelijke effecten hebben als tot winning wordt overgegaan.

6 Internationale natuurverplichtingen en ruimte

Het kabinet hanteert het respecteren van internationale afspraken als basis voor de herijking van de Ecologische Hoofdstructuur. Europese en andere internationale regelgeving verplicht Nederland tot het halen van verscheidene doelen op het gebied van natuur en water. Alleen inzetten op Natura 2000-gebieden biedt onvoldoende perspectief voor het realiseren van de doelen van de internationale afspraken, bijvoorbeeld die op het terrein van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen. Vanwege de milieudruk en de externe werking van deze richtlijnen zijn ook vaak maatregelen nodig in de hydrologische beïnvloedingsgebieden rondom de Natura 2000-gebieden (MNP 2007b). Deze gebieden liggen voor een belangrijk deel wel binnen de huidige Ecologische Hoofdstructuur. Bovendien zijn ook delen van de Ecologische Hoofdstructuur buiten Natura 2000-gebied van belang voor beschermde soorten in dat gebied, bijvoorbeeld voor de verbinding tussen verschillende leefgebieden. Daarnaast zijn nog de (kleinere) gebieden buiten de Natura 2000-gebieden van belang waar zich concentraties bevinden van Europees beschermde soorten. Tot slot zijn delen van de Ecologische Hoofdstructuur buiten Natura 2000-gebied van belang voor het halen van doelen van de Europese Kaderrichtlijn Water. Denk bijvoorbeeld aan een maatregel als het opnieuw laten meanderen van een beek, die is 'meegerekend' in het maatregelenpakket van het stroomgebiedsbeheerplan voor de Kaderrichtlijn

Water zoals dat aan de Europese Unie is gerapporteerd. Nederland kan zich niet eenzijdig onttrekken aan deze maatregelen; dit moet minimaal opnieuw aan de Europese Unie worden voorgelegd en moet opnieuw de procedure van de stroomgebiedsbeheerplannen met publieke participatie (inspraak) doorlopen.

Nederland is verplicht maatregelen te treffen om de verslechtering van de kwaliteit van de habitats in de Natura 2000-gebieden te stoppen. Voor de soorten en ecosystemen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen is de verbetering van de milieu- en ruimtecondities nog onvoldoende geweest om een gunstige staat van instandhouding te bereiken (Bredenoord et al. 2011). Het hoge aantal soorten en habitats met een ongunstige staat van instandhouding maakt het treffen van maatregelen urgent. Essentieel daarbij is het oplossen van knelpunten in de milieu- en watercondities, in het bijzonder verdroging (Bredenoord et al. 2011). De bezuinigingen van het Rijk op het natuurbeleid 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). Deze bezuinigingen vergroten de kans dat nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen (zoals verstedelijking en de aanleg van infrastructuur) met deze richtlijnen zullen botsen. Een belangrijk aandachtspunt is overigens dat het volgens de Habitatrichtlijn niet mogelijk is vanwege bezuinigingen onvoldoende te investeren 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 voormalige Milieu- en Natuurplanbureau (MNP 2007b) presenteerde in de verkenning *Nederland Later* een kijkrichting 'Robuuste natuur', waarin de nog aan te leggen nieuwe natuur (conform het areaal zoals dat gold tot aan het kabinet-Rutte) wordt geconcentreerd rondom de Natura 2000-gebieden. Deze versterking zou wel leiden tot het halen van de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen.

Het kabinet heeft ervoor gekozen om de financiën van het natuurbeleid te verschuiven van grondverwerving naar agrarisch natuurbeheer. Agrarisch natuurbeheer is in de huidige vorm echter weinig effectief voor het bereiken van de ecologische doelen (MNP 2007a). De effectiviteit zou worden verbeterd als (1) het beheer in de weidevogelgebieden sterker wordt gericht op weidevogelbehoud, (2) de randzones van de Natura 2000-gebieden worden gebruikt om boeren te laten bijdragen aan het bereiken van de doelen in het Natura 2000-gebied – bijvoorbeeld door het verhogen van de

waterstand of het verminderen van de stikstofuitstoot, en (3) de grond deels voor agrarisch landschapsbeheer wordt gebruikt, waar het behoud van het cultuurhistorische landschap vooropstaat of waar sterk behoefte is aan recreatiemogelijkheden, zoals rond de steden en in toeristisch-recreatieve gebieden. Dit laatste kan bijdragen aan het verminderen van de recreatieve tekorten rond de grote steden, ook met het oog op het stopzetten van het Rijksbufferzonebeleid en van de aanleg van groengebieden rond de steden.

7 Landbouw, open ruimte en landschap

De economische betekenis van de primaire landbouw in Nederland is beperkt. Landbouw, bosbouw en visserij leveren gezamenlijk slechts 2 procent van de toegevoegde waarde. In ruimtelijk opzicht is de rol van het grondgebonden deel van de primaire landbouw als beheerder van de open ruimte en (potentiële) leverancier van groene diensten echter wel degelijk van groot belang. De economische betekenis van het totale Nederlandse agrocomplex is groter. Dit maakt, gemeten in toegevoegde waarde, 9,1 procent uit van de Nederlandse economie. De Nederlandse agrosector ontleent daarmee zijn economische betekenis in belangrijke mate aan de voedings- en genotmiddelenindustrie (Silvis et al. 2009).

De greenports zijn slechts ten dele plaatsgebonden. De teelt van groenten, bollen en (deels) sierteelt verplaatst zich op dit moment al uit de greenports. Een minder grote ruimtebehoefte in de greenports is op termijn vooral denkbaar in Aalsmeer en in de Bollenstreek. Hier lijkt dan ook in beperkte mate ruimte te zijn om grond voor andere functies te bestemmen (Grontmij 2009). Ook de Adviesgroep Nijkamp concludeert dat niet alle productie – en zeker niet die van standaardproducten – noodzakelijkerwijs in het westen hoeft te worden gerealiseerd (Adviesgroep Tuinbouwcluster Greenport.nl 2010).

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 2007b). Succesvol beleid voor de landbouw als beheerder van het cultuurlandschap is in de afgelopen decennia een zaak geweest van lange adem, continuïteit en duidelijkheid, waarbij regels direct waren gekoppeld aan financiële regelingen. Dit betrof vooral het Rijksbufferzonebeleid. Alleen met een continue beleidsinzet blijkt de overheid het vertrouwen van boeren en burgers te kunnen krijgen. Continuïteit van deze financiering, hoe beperkt ook, is van groot belang voor het genereren van betrokkenheid en investeringen van andere publieke en private partijen.

Voor wat betreft de internationaal belangrijke veengebieden is een heroverweging van de rol van de landbouw nodig. Verschillende onderzoeken wijzen uit dat de verhouding tussen kosten en baten niet vanzelfsprekend gunstig uitvalt voor het huidige landbouwkundig gebruik. Als de moeilijk te moneteriseren 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 gebiedsgeïntegreerde aanpak waarin rekening wordt gehouden 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 tot 12 meter dik), de ook op Europese schaal unieke veenkwaliteiten behouden kunnen blijven (PBL 2011b).

8 Landschap, toerisme en recreatie

Wandelen, fietsen en buiten recreëren zijn de belangrijkste vrijetijdsactiviteiten in de buitenlucht (Nederlands Bureau voor Toerisme en Congressen 2010). De vraag naar zulke activiteiten is het grootst rond de grote steden. Nu is besloten om geen nieuwe gebieden in te richten specifiek voor recreatie om de stad, blijft versterking van de recreatieve gebruiksmogelijkheden van het agrarische cultuurlandschap als optie over. De mogelijkheden hiertoe zijn echter beperkt. De opvangcapaciteit voor recreanten is een stuk kleiner dan van specifiek ingerichte recreatiegebieden. Daarnaast zal het areaal cultuurlandschap door verstedelijking verder afnemen.

Het overgrote deel van de buitenlandse toeristen komt uit de buurlanden, en dat zal ook in de toekomst zo zijn. Deze toeristen bezoeken Nederland juist ook vanwege het landschap (Bremen et al. 2008), niet alleen vanwege de aantrekkelijkheid ervan, maar ook vanwege de goede toegankelijkheid via wandel-, fiets-, en ruiterpaden en vaarroutes. Gezien de motieven en voorkeuren van deze toeristen, is ondersteuning van landschapsgerelateerd toerisme en de bijbehorende product-marktcombinaties gerechtvaardigd.

De komende jaren blijft het Nederlandse landschap in ontwikkeling. De belangrijkste drijvende krachten zijn verstedelijking, de aanleg van nieuwe infrastructuur (autosnelwegen, hoogspanningsleidingen, windmolenparken) en schaalvergroting in de landbouw.

Ruimtelijke gevolgen van beleidskeuzes

In een situatie waarin op alle bestuursniveaus een minder restrictief beleid voor woningbouwlocaties wordt gevoerd, wordt waarschijnlijk in vergelijking met voortzetting van het beleid uit de *Nota Ruimte* een groter deel van de vraag naar wonen en werken geacommodeerd in de Randstad zelf (PBL 2011d). De verstedelijkingsdruk in Flevoland en Gelderland neemt volgens de berekeningen ten opzichte van de Randstad af en de krimp in krimpregio's wordt versterkt. De trend van concentratie in de Randstad wordt daarmee eveneens versterkt, waardoor er meer agglomeratie-effecten kunnen worden verwacht.

Binnen de Randstad gaat dit mogelijk samen met minder verdichting en herstructurering in bestaand stedelijk gebied, en een relatief sterkere groei van de suburbane gebieden. Een sterkere suburbanisatie binnen de Randstad kan tot een extra belasting leiden van reeds zwaarbelaste infrastructuur. Daarmee zou de infrastructuuropgave voor de Randstad worden vergroot (PBL 2011d).

Met behulp van de Ruimtescanner kunnen schattingen van beleidskeuzes op een lager schaalniveau worden gemaakt. In de modelvariant 'minder restrictief beleid' is de kans op verstedelijking het grootst in de gebieden nabij en tussen de grote steden, waar de restrictieve beleidscategorieën uit de *Nota Ruimte* zijn komen te vervallen en waar 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.

Bestuurlijke aspecten

Taken en verantwoordelijkheden

Welke ruimtelijke opgaven het Rijk moet oppakken, is een politieke keuze. Het consequent toepassen van een aantal inhoudelijke criteria uit onder andere de welvaartstheorie en het subsidiariteitsbeginsel (wat een sturend principe is van de Europese Unie) kan helpen bij het meer systematisch beantwoorden van deze vraag. Volgens de welvaartstheorie is overheidsingrijpen gerechtvaardigd als er sprake is van onvolledige marktwerking, publieke goederen, externe effecten of coördinatieproblemen. Rijksinterventie wordt volgens het subsidiariteitsbeginsel rechtvaardig geacht als de

lagere overheden onvoldoende in staat zijn om een probleem zelf op te lossen of als een nationale aanpak een duidelijke meerwaarde heeft. Het gaat hier bijvoorbeeld om het regelen van regio- of provinciegrensoverstijgende ruimteclaims, het voldoen aan internationale verplichtingen en het bewaken van ruimtelijke functies/ruimteclaims die van evident belang zijn voor de nationale welvaart. Daarnaast kan het laten renderen van eerdere rijksinvesteringen ook worden meegerekend als nationaal belang.

Onder het begrip decentralisatie zoals de Rijksoverheid dat momenteel hanteert, gaan ook andere vormen van overdracht van taken, bevoegdheden of middelen schuil, zoals afstoten, privatiseren, dereguleren of beëindigen. Het Rijk kan helderheid scheppen als het bij elke taak die wordt overgedragen aangeeft om welke variant het gaat en hoe die wordt ingevuld. Decentraliseren en afstoten leiden overigens niet altijd tot meer marktwerking of deregulering; zij hebben eerder meer variatie in het beleid van de decentrale overheden tot gevolg.

Als het Rijk taken en bevoegdheden overdraagt, dan betekent dit niet altijd dat het juridisch van bepaalde verplichtingen is ontslagen. Dit geldt onder andere voor Europese verplichtingen; als het Rijk bevoegdheden overdraagt, moeten voorzieningen worden getroffen voor het geval de Europese Unie het Rijk aansprakelijk stelt.

Bij decentraliseren is het belangrijk dat de lagere overheden over voldoende middelen beschikken om de taken adequaat te kunnen uitvoeren. Gezien de rol die de provincies tot nu toe hebben gespeeld en de taken die het Rijk aan hen overdraagt, ligt het voor de hand dat de provincies niet alleen zorgen voor een integrale afweging van ruimtelijke opgaven en belangen, maar dat zij ook initiatieven nemen om ruimtelijke ontwikkelingen te stimuleren (gebiedsontwikkeling). Het Rijk zou de provincies, in elk geval voor een overgangperiode, in deze nieuwe rol moeten ondersteunen.

Het kabinet wil dat het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport één inhoudelijk programma voor het hele ruimtelijk domein wordt. De regio's zullen vaker het voortouw en de eindverantwoordelijkheid krijgen. Om de bestuurskracht en doorzettingsmacht op regionaal niveau te bevorderen, kan het Rijk een bonus-malussysteem op succesvolle samenwerking en tijdige besluitvorming toepassen. Het tweebestuurslagenprincipe uit het Regeerakkoord kan als uitgangspunt dienen voor het ordenen van verantwoordelijkheden, maar mag niet als dogma worden beschouwd. Een rigide hantering van dit principe vormt een – tot mislukken gedoemde – ontkenning van de complexe bestuurlijke en maatschappelijke realiteit. In veel gevallen is bij een en hetzelfde onderwerp de bemoeienis van meerdere bestuurslagen nodig, onontkoombaar en zelfs gewenst. De Raad voor het

Openbaar Bestuur (2011) noemt daarbij specifiek het beleidsveld van de ruimtelijke ordening als beleidsterrein met goede voorbeelden die het nut van een meervoudige verantwoordelijkheid laten zien.

Doorwerking en handhaving van nationale ruimtelijke belangen

Gemeenten blijken hun bestemmingsplannen niet tijdig te actualiseren en onvoldoende te handhaven. Slechts een derde van de gemeenten beschikt over een volledig actueel bestemmingsplannenbestand. Verder is slechts bij een derde van de gemeenten de toezichts- en handavingsinzet voldoende, en schiet zelfs voor één op de vijf gemeenten de inzet ronduit tekort (VROM-Inspectie 2009). Ook hebben veel gemeenten nog geen of gebrekkige structuurvisies gemaakt conform de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (IenM 2011c). Vooral kleine gemeenten hebben onvoldoende capaciteit of kennis in huis om het ruimtelijk relevante beleid te waarborgen, of geven daar geen prioriteit aan (Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving 2008; Nieuwenhuizen et al. 2008).

De kans bestaat dat gemeenten belangen van het Rijk of de provincies die ze tegen hun zin hebben moeten opnemen in hun bestemmingsplannen, niet adequaat zullen handhaven. Ook wanneer de nieuwe Regionale Omgevingsdiensten zijn ingesteld, kunnen gemeenten nog gemotiveerd afwijken van het advies van de diensten (PBL 2008a). Een gevolg hiervan kan zijn dat een aantal nationale of provinciale ruimtelijke belangen op gemeentelijk niveau niet goed doorwerken of niet worden gehandhaafd.

Maatschappelijke organisaties en vrijwilligers speelden tot dusverre een grote rol bij de handhaving van het omgevingsbeleid. De Raad van State heeft onlangs enkele uitspraken gedaan waarbij beroep door dergelijke organisaties niet ontvankelijk is verklaard, en met de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening kunnen alleen belanghebbenden nog beroep aantekenen; onder de oude wet gold dat nog voor eenieder. Met de Crisis- en Herstelwet is daar nog bij gekomen dat belanghebbenden geen rechtsregels mogen aanhalen die niet zijn bedoeld om hun belang te beschermen ('relativiteitsvereiste'). Deze ontwikkelingen hebben tot gevolg dat Rijk en provincies zich veel actiever moeten gaan opstellen als ze hun belangen ook daadwerkelijk gehandhaafd willen zien (PBL 2008a).

Vereenvoudigen van de regelgeving

Het kabinet wil de wet- en regelgeving vereenvoudigen om bestuurlijke drukte en trage besluitvorming tegen te gaan. Wetgevingstrajecten kosten veel tijd en energie, terwijl politiek-bestuurlijke en contextuele factoren vaker tot vertraging leiden dan juridische (Commissie Elverding

2008, PBL 2010d). Ook verhouden procedurele eenvoud en snelheid zich moeilijk met de complexiteit in de praktijk, bijvoorbeeld als gevolg van de Europese 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).

Nader onderzoek zou de factoren achter de juridische complexiteit en de meest optimale implementatiestrategie kunnen achterhalen. Ook kan de complexiteit van gebiedsontwikkeling wordt beperkt door een minder grootschalige en integrale aanpak. Grootschalige projecten kunnen in kleinere worden opgedeeld, met aandacht voor de samenhang. En in plaats van alle ruimteclaims zo veel mogelijk mee te nemen, kan ook met enkele centrale thema's worden volstaan.

VERDIEPING

VERBIEBING

Inleiding

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft op verzoek van het ministerie van Infrastructuur en Milieu een ex-ante evaluatie (PBL 2011c) verricht van de ontwerp-Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (IenM 2011b). In dit rapport geven we de achtergrondinformatie bij deze ex-ante evaluatie. Daarbij is vooral gebruikgemaakt van de resultaten van eerder afgeronde interne en externe PBL-rapportages en van lopend PBL-onderzoek, en van discussies met beleidsmedewerkers van de ministeries van Infrastructuur en Milieu, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Economische zaken, Landbouw en Innovatie.

Er is sprake van een *ruimtelijke* opgave als een maatschappelijk probleem geografisch is aan te duiden en vooral als zich meerdere problemen op een plek voordoen. Beleidskeuzes op het gebied van de ene ruimtelijke opgave hebben gevolgen voor de andere. De afstemming van belangen tussen sectoren op basis van inzicht in de wederzijdse afhankelijkheden vormt de kern van de Nederlandse ruimtelijke ordening.

Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 schetsen we de belangrijkste ruimtelijke opgaven in Nederland, en bespreken we tevens enkele belangrijke implicaties voor het rijksbeleid. Op basis van literatuur en gesprekken met deskundigen is de volgende lijst van ruimtelijke opgaven opgesteld:

- 1 ruimte en internationale concurrentiepositie;
- 2 bereikbaarheid en verstedelijking;
- 3 ruimte voor wonen en werken;

- 4 veiligheid tegen hoog water, klimaatverandering en verstedelijking;
- 5 energietransitie, ruimte en verkeer;
- 6 internationale natuurverplichtingen en ruimte;
- 7 landbouw en ruimte;
- 8 landschap, toerisme en recreatie.

De keuze van de opgaven staat los van de vraag of het een taak voor de Rijksoverheid is om deze op te pakken; dat is een politieke keuze. Het gaat wel om opgaven met een bovenlokaal karakter. De opgaven zijn niet in volgorde van belangrijkheid gerangschikt, maar thematisch gegroepeerd (van economie via wonen en werken naar water en groen).

In hoofdstuk 3 gaan we in op de ruimtelijke effecten van bepaalde beleidskeuzes. De vraag waar zich verstedelijking zou kunnen ontwikkelen staat hierbij centraal. We vergelijken eerst de beleidskaders uit de *Nota Ruimte* en de *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* met elkaar. Daarna volgen enkele analyses van de huidige marktontwikkelingen om de verstedelijkingsdruk in te schatten. Vervolgens brengen we deze druk in kaart met hulp van een modelberekening van een scenario van deregulering van beleid op alle bestuursniveaus ten opzichte van een scenario waarin het beleid uit de *Nota Ruimte* wordt voortgezet.

In hoofdstuk 4, ten slotte, bespreken we enkele criteria die het Rijk kan hanteren om te bepalen of de ruimtelijke opgaven ook een zaak van strategisch-ruimtelijk rijksbeleid zijn. Tevens gaan we in dit hoofdstuk in op enkele bestuurlijke en instrumentele aspecten.

Ruimtelijke opgaven en beleidsimplicaties

In dit hoofdstuk beschrijven we de acht belangrijkste ruimtelijke opgaven in Nederland voor de middellange en lange termijn. Bij elke opgave bespreken we ook enkele belangrijke beleidsimplicaties.

2.1 Ruimte en internationale concurrentiepositie

Moet worden ingezet op belangrijke stedelijke regio's of op specifieke sectoren? Op welke aspecten scoren Nederlandse regio's beter of slechter ten opzichte van de directe concurrenten?

2.1.1 Agglomeratie-effecten van stedelijke regio's

In de ruimtelijk-economische literatuur wordt tegenwoordig veel aandacht besteed aan de effecten van de ruimtelijke concentratie van mensen en bedrijvigheid. Deze plekken (agglomeraties) zijn belangrijk, omdat juist daar zogeheten agglomeratie-effecten gedijen. Dit zijn voordelen die bedrijven ontleen aan de nabijheid van toeleveranciers en afnemers, gunstige arbeidsmarktcondities en kennis-spillovers. Steden zijn de plekken waar agglomeratie-effecten het meest zichtbaar zijn, en stedelijke groei kan een zelfversterkend agglomeratieproces in gang zetten, wat resulteert in onder andere hogere lonen en grondprijzen (De Groot et al. 2010; Thissen et al. 2006). Figuur 2.1 laat zien dat ook het aantal banen in de laatste jaren het meest is toegenomen in de Randstad.

Het zijn vooral grote agglomeraties met een sterke exportpositie, een hoge bevolkingsdichtheid en een hoog inkomen per inwoner die veel buitenlandse bedrijven en investeringen aantrekken.

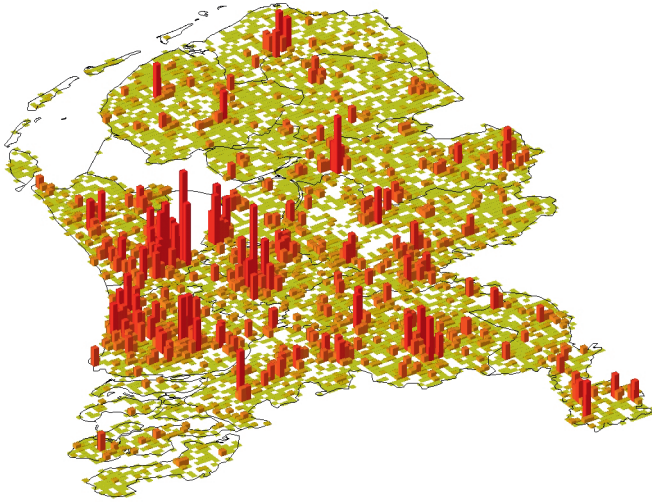
Uit een vergelijking met de top 10 van de belangrijkste Europese concurrenten, blijkt dat Nederlandse regio's agglomeratiekracht missen bij het aantrekken van buitenlandse bedrijven (PBL 2010a).

Agglomeratiegrenzen zijn overigens diffuus. Er is geen vaste manier om agglomeraties te begrenzen. Als het gaat om de reikwijdte van economische relaties kunnen bijvoorbeeld handelsstromen, goederenstromen en pendelstromen van belang zijn. Als indicator voor pendelstromen kan het woon-werkverkeer dienen. Uit figuur 2.2 blijkt dat het zelfs op basis van deze ene indicator niet mogelijk is om eenduidig agglomeraties aan te wijzen, zeker ook gezien het polycentrische karakter van de Randstad. Het is daarom weinig zinvol om in het beleid dat is gericht op het versterken van agglomeraties, met precies afgebakende grenzen te werken.

2.1.2 De Randstad vergeleken met de directe Europese concurrenten

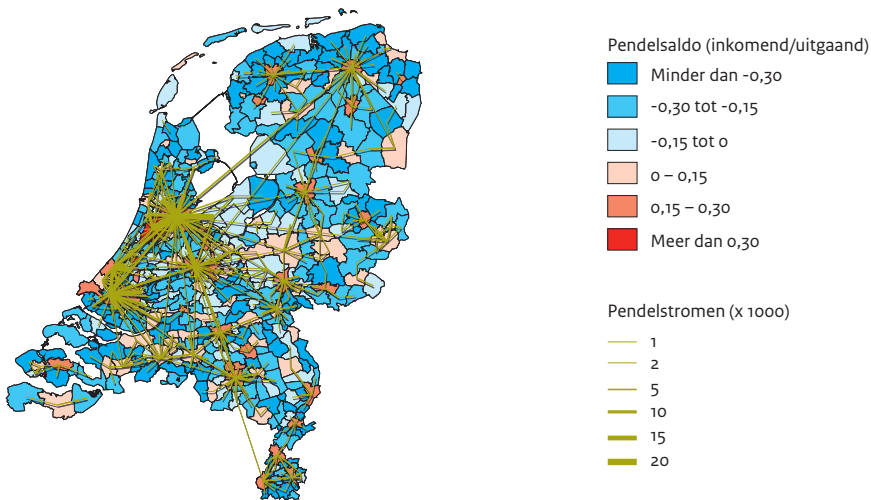
Het belang van agglomeratie-effecten wordt vooral zichtbaar in internationaal perspectief. Om een zinvolle vergelijking te maken, is het verstandig te kijken naar die regio's waarmee Nederlandse regio's daadwerkelijk concurreren. Zo concurreert de sterkste agglomeratie van Nederland, de Randstad, binnen de EU vooral met de

Figuur 2.1
Toename van banen, 2000 – 2008



Bron: LISA; bewerking PBL
Binnen Nederland presteren de regio's met de meeste agglomeratiekracht (Randstad) het beste in werkgelegenheidsgroei.

Figuur 2.2
Woon-werkrelaties, 2005



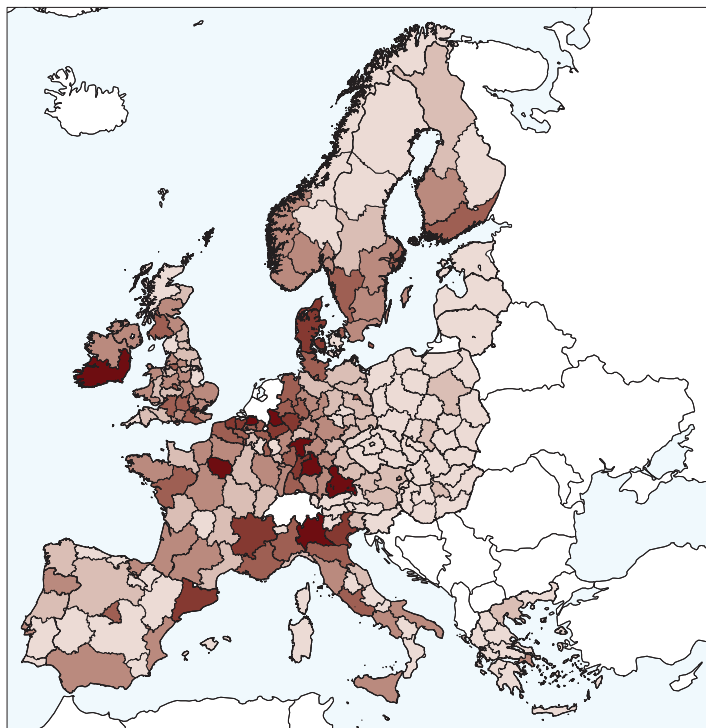
Bron: De Groot et al. (2010)
Agglomeratiegrenzen zijn diffuus, zo laat het woon-werkverkeer zien. Het pendelsaldo laat per gemeente de verhouding zien tussen het aantal inkomende en uitgaande forensen. De pendelstromen laten de omvang van de forensenstromen tussen gemeenten zien.

regio's Parijs, Milaan, Antwerpen, Dublin, Londen, Düsseldorf en München (figuur 2.3). Tabel 2.1 geeft een vergelijking van de Randstad met de directe Europese concurrenten. De directe concurrenten scoren voornamelijk beter op innovatie (gemeten op basis van het aantal patenten en R&D-investeringen) en slechter op bereikbaarheid. Voor het verbeteren van de

innovatiekracht zijn ruimtelijke maatregelen minder relevant; met ruimtelijke maatregelen kan hooguit worden geprobeerd de randvoorwaarden te beïnvloeden, zoals het bieden van een aantrekkelijke leefomgeving voor (buitenlandse) kennisintensieve bedrijven en kenniswerkers (PBL 2010a).

Figuur 2.3
Regio's waarmee de Randstad concurreert

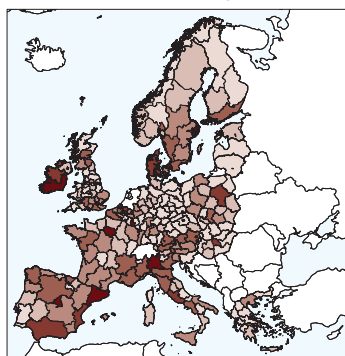
Alle sectoren



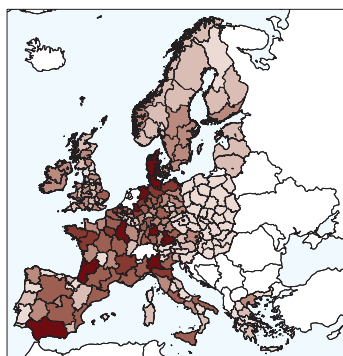
Meest concurrerende regio's:

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

 Hoog Laag

Bron: PBL (2010c)

De Randstad concurreert in algemene zin binnen de EU vooral met de regio's Parijs, Milaan, Antwerpen, Dublin, Londen, Düsseldorf en München. Elke specifieke sector geeft echter een eigen beeld te zien.

Voor veel (maar niet alle) regio's en sectoren is een goede bereikbaarheid van belang (PBL 2011a). De Randstad scoort door de centrale ligging in Europa relatief beter op Europese geografische bereikbaarheid dan concurrenten als Parijs, Milaan, Dublin, Londen en München. Deze geografische bereikbaarheid drukt de multimodale bereikbaarheid uit van een regio van/naar alle andere regio's in de EU (ESPON 2009). De Randstad scoort zelfs

net zo goed als de best scorende regio's in Europa (figuur 2.4).

In de internationaal vergelijkende studies van de OECD (2007, 2010b) wordt de bereikbaarheid in de Randstad wel als een serieus probleem voor deze regio gezien. In deze studies zijn de kortere woon-werkafstanden (reistijden) onderzocht en gaat het dus niet om de interregionale geografische bereikbaarheid. Een goede bereikbaarheid

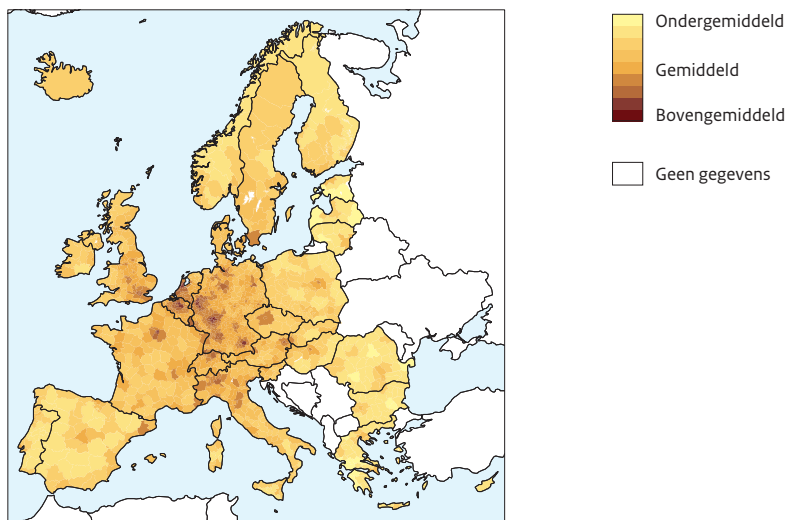
Tabel 2.1 De concurrentiepositie van de Randstad in Europa

	Totale export		Financiële dienstverlening		Landbouw	
Rangfactor	Concurrentiefactor	Positie Randstad	Concurrentiefactor	Positie Randstad	Concurrentiefactor	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: PPBL (2010c)

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

Figuur 2.4
Multimodale potentiële bereikbaarheid, 2006



Bron: ESPON (2009)

De multimodale potentiële bereikbaarheid van de Randstad binnen Europa is zeer goed.

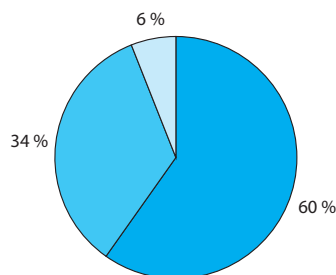
binnen en om de grote steden ten behoeve van het woon-werkverkeer is wel van belang voor de economische ontwikkeling van Nederland in het algemeen (Thissen et al. 2006). Op basis van andere (dan door de OECD gekozen) maatstaven voor bereikbaarheid op de kortere afstanden scoort de Randstad minder slecht (zie onder meer Cushman & Wakefield 2009; Manshanden et al. 2010; Mori Memorial Foundation 2009). Zo nemen Amsterdam en Rotterdam wat betreft congestie (gemeten als de hoeveelheid files) een middenpositie in ten opzichte van de grote steden uit de tien belangrijkste concurrerende regio's (PBL 2010a).

De conclusies van tabel 2.1 betreffen de Randstad, ze zijn niet zonder meer van toepassing op andere Nederlandse regio's. Concurrentiekenmerken zijn sector- en regiospecifiek. Het sectorprofiel van een regio is dus medebepalend voor welke buitenlandse regio's handelspartners dan wel concurrenten zijn, en dus voor de concurrentiepositie.

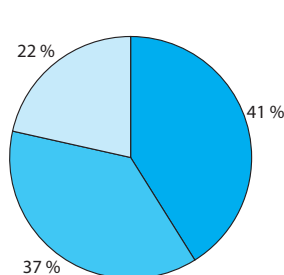
Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van een vergelijking tussen Noord-Holland, Zuid-Holland en Noord-Brabant (figuur 2.5). De zakelijke dienstverlening in Noord-Holland concurreert met Dublin, Parijs en Londen, de hightech in Noord-Brabant met Parijs, Milaan en Dublin, de landbouw in Zuid-Holland met Vest

Figuur 2.5
Handelsrelaties

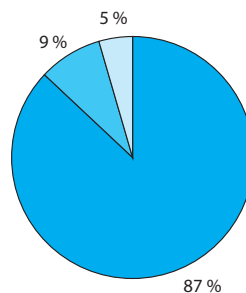
Bestemming wereld
Landbouwsector Zuid-Holland



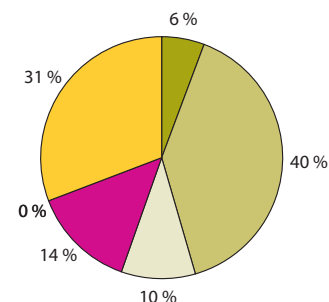
Bestemming wereld
Hoogwaardig technologische
industrie Noord-Brabant



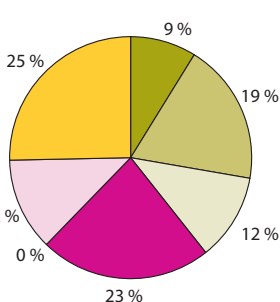
Bestemming wereld
Financiële en zakelijke
dienstverlening Noord-Holland



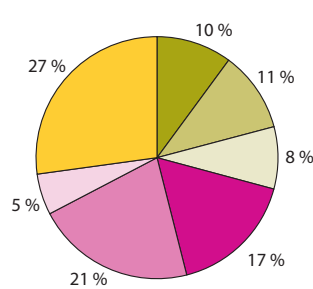
Bestemming Europa
Landbouwsector Zuid-Holland



Bestemming Europa
Hoogwaardig technologische
industrie Noord-Brabant



Bestemming Europa
Financiële en zakelijke
dienstverlening Noord-Holland



Bron: PBL (2011a)

(Denemarken), Milaan en Andalusië, en de financiële dienstverlening in dezelfde provincie met Parijs, Londen en Frankfurt. Ook valt op dat de landbouw en hightechindustrie in deze provincies veel buitenlandse handelsrelaties hebben, en de financiële en zakelijke dienstverlening nauwelijks.

Deze informatie is van belang voor overheidsbeleid, omdat elke sector andere (ruimtelijke) eisen stelt. Dit betreft het relatieve belang van investeringen in R&D, bereikbaarheid en woonmilieus (waarbij de voorkeur van [buitenlandse] werknemers ook sectorafhankelijk kan zijn).

2.1.3 Kwaliteit van de leefomgeving als onderscheidende factor

Nederlandse regio's missen in vergelijking met de belangrijkste concurrenten agglomeratiekracht, maar de vraag is of hier op korte termijn iets aan kan worden gedaan. Het lijkt daarom zinvol een strategie te verkennen waarin sterker wordt ingezet op het verbeteren van het vestigingsklimaat. Zo is voor locatiebeslissingen van buitenlandse bedrijven, naast marktpotentie en nabijheid van kwalitatief hoogwaarde kennis, ook de kwaliteit van de leefomgeving van belang. Het gaat dan om zaken als veiligheid, hygiëne, gezondheidszorg, cultuur, milieu, recreatie, politiek-economische stabiliteit, openbare voorzieningen,

Tabel 2.2

Ruimtelijk patroon en aandeel in de werkgelegenheid van de clusters van nationaal belang

Cluster	Ruimtelijk patroon	Aandeel werkgelegenheid Nederland
1. Food, nutrition & flowers	Meervoudige concentratie	5,1%
1a. Flowers	Meervoudige concentratie	0,3%
2. Hightechsystemen en materialen	Meervoudige concentratie	6,3%
3. Life sciences	Spreiding	1,7%
4. Water, maritiem en deltatechnologie	Meervoudige concentratie	0,4%
5. Transport en logistiek	Meervoudige concentratie	3,5%
5a. Mainport Rotterdam	Enkelvoudige concentratie	11,3%
5b. Mainport Schiphol	Enkelvoudige concentratie	2,2%
6. Chemie	Spreiding	1,6%
7. Creatieve industrie	Enkelvoudige concentratie	3,1%
8. Energie	Spreiding	0,5%
9. ICT en nieuwe media	Enkelvoudige concentratie	5,8%
10. Zakelijke en financiële diensten	Enkelvoudige concentratie	10,9%
11. Internationaal recht, vrede en veiligheid	Enkelvoudige concentratie	0,1%

Bron: Raspe & Van den Berge (2010)

openbaar vervoer en opleidingsmogelijkheden. De internationale literatuur kent echter op dit punt – zeker in empirische zin – een ‘blinde vlek’ (Luttik et al. 2009). PBL-onderzoek geeft indicaties dat een goede kwaliteit van de leefomgeving (*quality of living*) een factor van betekenis is bij het aantrekken van buitenlandse bedrijven, zeker als het gaat om kennisintensieve bedrijven (Weterings et al. 2011). Ook op een andere schaal komt het belang van de leefomgevingskwaliteit terug. Zo geven hoogopgeleiden in de WoON-enquête vaker dan anderen aan in de buurt van hoogstedelijke voorzieningen, zoals theaters, bioscopen, bibliotheken en horeca, te willen wonen (VROM 2010b).

2.1.4 Ruimtelijke spreiding en massa van clusters

Naast het versterken van agglomeratie-effecten kan het (ruimtelijk) faciliteren van clusters van specifieke sectoren van nationaal belang zijn: juist regio’s met een sterke specialisatie trekken veel buitenlandse investeringen aan. Gespecialiseerde hightechregio’s trekken bijvoorbeeld in het algemeen veel hightechinvesteringen aan en regio’s gespecialiseerd in kennisdiensten veel buitenlandse kennisdiensten (Raspe et al. 2010).

Er zijn echter geen gouden regels voor een succesvolle clustering. Voor sommige sectoren is clustering relevant, voor andere minder. Bovendien blijkt uit het recente verleden dat niet alle clusters een garantie voor economisch succes zijn. Deels komen de clusters te gespreid voor om er op nationaal niveau een zinvol ruimtelijk beleid voor te kunnen voeren, deels lijken ze te weinig massa te hebben om echt van nationaal belang te zijn (tabel 2.2). De tabel laat bijvoorbeeld zien dat mainport Rotterdam een cluster is dat wel ruimtelijk is

geconcentreerd, en een belangrijke bijdrage levert aan de werkgelegenheid van Nederland.

2.2 Bereikbaarheid en verstedelijking

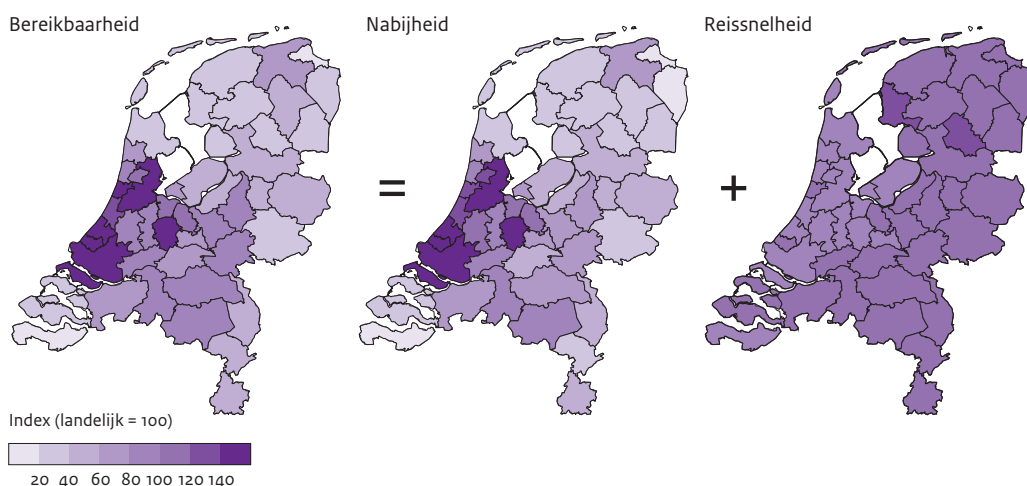
Wat zijn vanuit een mobiliteitsperspectief de meest geschikte locaties voor wonen en werken? Hoe is te voorkomen dat verstedelijking van de best bereikbare locaties ertoe leidt dat deze vervolgens slechter bereikbaar worden?

2.2.1 Definities van bereikbaarheid

Bereikbaarheid kan op verschillende manieren worden gedefinieerd. Een definitie van bereikbaarheid is bijvoorbeeld: zo snel mogelijk ergens komen. Een andere definitie gaat uit van het aantal bestemmingen (bijvoorbeeld arbeidsplaatsen) dat binnen een bepaalde reisduur kan worden bereikt. Deze laatste definitie is meer gangbaar in de wetenschap.

Figuur 2.6 laat zien dat in de tweede definitie de nabijheid van arbeidsplaatsen veel bepalender is dan de reissnelheid. De bereikbaarheid van werkgelegenheid – het aantal banen dat kan worden bereikt binnen een acceptabele reistijd – is het hoogst in de grootstedelijke regio’s in de Randstad (PBL 2011d). Dat houdt in dat de ruimtelijke verdeling van functies van groter belang is voor de bereikbaarheid dan de ontwikkeling van de infrastructuur.

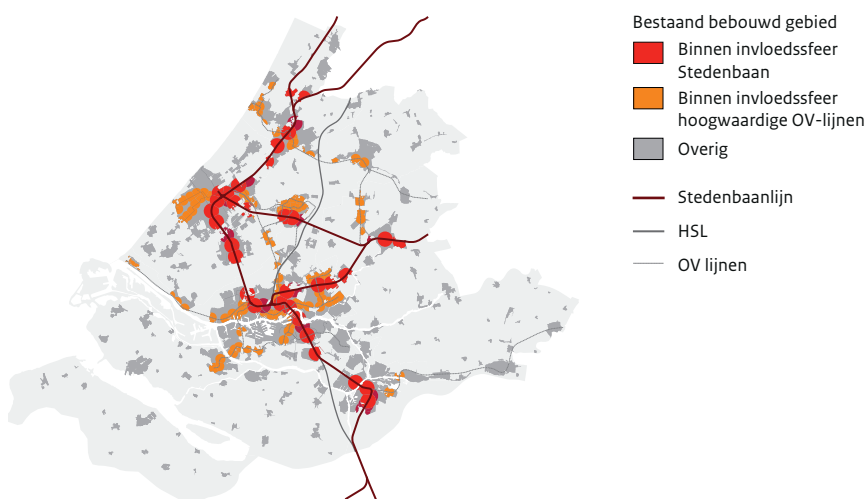
Figuur 2.6
Bereikbaarheid van werkgelegenheid, 2008



Bron: PBL

De bereikbaarheid van werkgelegenheid – het aantal banen dat kan worden bereikt binnen een acceptabele reistijd – is het hoogst in de grootstedelijke regio's in de Randstad.

Figuur 2.7
Stedenbaan: Invloedsgebieden per station, 2004



Bron: PBL (2010g)

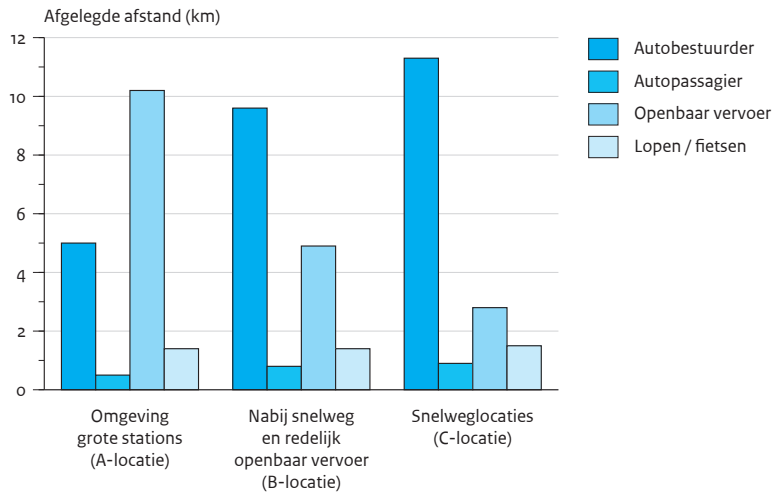
Met het concept Stedenbaan in Zuid-Holland wordt ingezet op de ontwikkeling van stationslocaties.

2.2.2 Bereikbaarheidsbaten van bundeling en verdichting van verstedelijking

Bundelen en verdichten van verstedelijking houdt in dat meer woningen en arbeidsplaatsen terechtkomen in of nabij bestaande steden en nabij haltes voor openbaar vervoer en snelwegopritten. Deze aanpak verkleint in principe de gemiddelde afstand tussen wonen en werken, vergroot de efficiëntie van het gebruik van wegen en

openbaar vervoer, en stimuleert het langzame verkeer. Ook beperkt dit de (toename van) congestie, omdat er gemiddeld genomen minder gebruik wordt gemaakt van (zwaar)belaste wegen. Bundeling en intensivering zijn centrale elementen in de ruimtelijke ordening; het concept Stedenbaan in Zuid-Holland vormt hiervan een voorbeeld (figuur 2.7).

Figuur 2.8
Vervoerswijze per type werklocatie in de Randstad, 2001



Bron: Hilbers et al. (2006)

Het autogebruik onder werknemers van locaties rond de grote stations ('A-locaties') is in de Randstad ruim tweemaal zo laag en het openbaarvervoergebruik bijna viermaal zo hoog als op snelweglocaties ('C-locaties').

Scenarioberekeningen voor 2020 en 2040 laten zien dat bundelen en verdichten aanzienlijke reistijd-baten kunnen opleveren (MNP 2007b). Het positieve effect hangt vooral af van het tempo en de mate waarin dit realiseerbaar is. Een reductie van het woon-werkverkeer blijkt vooral mogelijk als er meer wordt gebouwd in regio's met de grootste werkgelegenheids-groei. Het omgekeerde – meer werkgelegenheid creëren in gebieden waar veel woningen zijn gebouwd – is moeilijker.

Voor een verbetering van de bereikbaarheid is daarmee in de eerste plaats (wegbeprijzing buiten beschouwing latend) een goede ruimtelijke ordening van belang. Het gaat dan om verdichting van verstedelijking in bestaand bebouwd gebied, en bundeling van verstedelijking op de juiste locaties rondom de steden. Pas in de tweede plaats is verbetering van infrastructuur aan de orde (MNP 2007b; PBL 2011d). Het gaat hier overigens om een algemeen principe. Vanwege verschillen in realisatietijd, kosten en baten en haalbaarheid tussen deze maatregelen zal de afweging steeds per project moeten worden gemaakt.

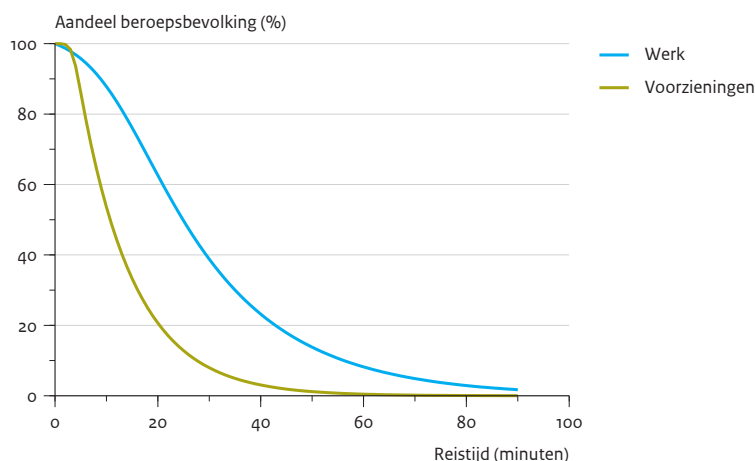
Het volgende voorbeeld illustreert het belang van verdichting. Figuur 2.8 laat zien dat het loont om te bouwen bij locaties met een goede openbaarvervoersaansluiting (vergelijk Geurs et al. 2010; MNP 2007b). Uit deze figuur komt naar voren dat het autogebruik onder werknemers op locaties rond de grote stations ('A-locaties') in de Randstad ruim tweemaal zo laag en het openbaarvervoergebruik bijna viermaal zo

hoog is als op snelweglocaties ('C-locaties'). Bewoners van stadscentra in de Randstad gebruiken zwaarbelaste wegen tot vijfmaal zo weinig als bewoners van gebieden op 20 kilometer afstand van de stadscentra (Hilbers et al. 2006).

2.2.3 Verstedelijking en mobiliteit

Een nuancering is op haar plaats als het gaat om bundeling van verstedelijking. Een concentratie van de werkgelegenheid in de steden werkt bij een gespreide ontwikkeling van de woningvoorraad namelijk contraproductief, omdat de woon-werkafstanden en de congestie worden vergroot. Mensen blijken bereid te zijn meer te reizen voor hun werk dan voor stedelijke voorzieningen (De Groot et al. 2010). Figuur 2.9 laat zien dat meer dan 60 procent van de beroepsbevolking bereid is om twintig minuten per auto te reizen voor het werk, terwijl slechts 20 procent bereid is om dat te doen voor een voorstelling in de schouwburg, winkelen of een bezoek aan een restaurant. Met het openbaar vervoer zijn mensen overigens bereid om nog wat langer van en naar het werk te reizen. Voor natuurrecreatie is de bereidheid om te reizen groter dan voor stedelijke voorzieningen, maar minder groot dan voor werk. Mensen wonen dus liever nabij stedelijke voorzieningen dan bij hun werk. Vanuit deze bereidheid geredeneerd, lijken nieuwe woonlocaties nabij of goed bereikbaar ten opzichte van de steden, met nieuwe werklocaties zo veel mogelijk in de stad of op goed ontsloten locaties daaromheen, gunstig voor de mobiliteit. De ontwikkeling van dergelijke

Figuur 2.9
Bereidheid tot reizen voor werk en voorzieningen



Bron: De Groot et al. (2010)

Voor werk zijn mensen bereid langer te reizen dan voor stedelijke voorzieningen.

multimodaal ontsloten werklocaties rond de stad houdt echter ook risico's in. De huidige praktijk laat namelijk zien dat multimodale werklocaties vooral per auto worden bezocht. De ontwikkeling van multimodale werklocaties in de stadsrand in combinatie met nieuwe woonlocaties op iets grotere afstand van de stad, betekent zelfs een extra belasting van de nu reeds zwaarst belaste wegen richting de stad. Vanuit het oogpunt van bereikbaarheid is het dus belangrijk om nieuwe woonlocaties zo veel mogelijk te laten aansluiten op de bestaande steden. Wanneer dat onvoldoende lukt en woonlocaties op wat grotere afstand van de steden aan de orde zijn, is het vanuit het oogpunt van mobiliteit te overwegen om zo veel mogelijk aan te sluiten op nog resterende infrastructuurcapaciteit. Een goede afstemming tussen infrastructuur en verstedelijking houdt dus niet alleen het stimuleren van ontwikkelingen op de juiste locaties in, maar ook het ontmoedigen van ontwikkelingen elders. Dat kan door locatie-eisen te stellen aan verstedelijking, bijvoorbeeld op het gebied van bereikbaarheid, nabijheid en belasting van bestaande infrastructuur. Zo kan worden voorkomen dat goed ontsloten locaties ten onder gaan aan hun eigen succes.

2.2.4 Grote onzekerheden over de vraag naar infrastructuur

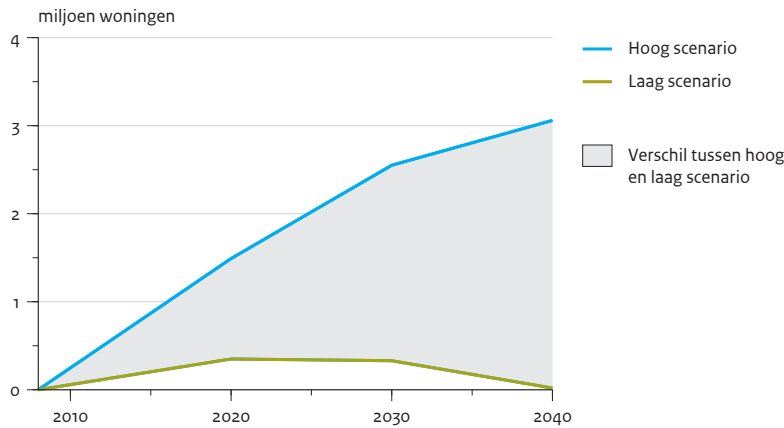
De omvang van de infrastructuuropgave is onzeker. De onzekerheid in de ontwikkeling van de mobiliteit maakt dat ook het rendement van grote investeringen onzeker is. Bij een laag bevolkingsgroei-scenario vlakkt de toename van de mobiliteit na 2020 af en is het infrapakket van het

Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport, dat tot 2020 doorloopt, voldoende om de congestie op een vergelijkbaar niveau met nu te houden. Bij een hoog groeiscenario zal het ook met forse aanvullende investeringen tot 2040 niet lukken om de congestie te beperken en zijn aanvullende beleidsinstrumenten nodig (PBL 2011d). Gezien de grote onzekerheid over de mobiliteitsopgave, blijft het nodig na te blijven denken over andere, meer flexibele manieren om de bereikbaarheid te verbeteren, zoals via mobiliteitsgeleiding en het gebruik van prijsmechanismen. Dat kan de kans op over- of onderinvesteringen doen afnemen (PBL 2011d).

2.2.5 Bereikbaarheidswinst door weginfrastructuur en agglomeraties

Voor de economische groei is ook het wegnemen van belemmeringen in het woon-werkverkeer over korte afstanden belangrijk. Vooral een betere bereikbaarheid binnen de regio Amsterdam leidt tot een hogere economische groei voor Nederland als geheel. In en rond de grote steden is, naast het hoofdwegennet, ook het onderliggende wegennet van groot belang voor de economische ontwikkeling. Over wat langere afstanden kunnen investeringen in de verbindingen voor woon-werkverkeer naar Amsterdam en Utrecht eveneens een forse bijdrage aan de economische groei leveren. Worden ook de reistijdverbeteringen voor het goederenvervoer in de afwegingen meegenomen, dan worden lange afstanden en het hoofdwegennet steeds belangrijker. Het gaat hierbij vooral om verbindingen

Figuur 2.10
Woningbouwopgave



Bron: PBL (2011d)

De toekomstige woningbouwopgave is zeer onzeker.

vanuit Oost- en Zuid-Nederland naar de Randstad (Thissen et al. 2006).

2.2.6 Verbetering van regionaal en stedelijk openbaar vervoer

Het openbaar vervoer is meer gebaat bij verbetering van het voor- en natransport dan bij frequentieverhoging op het hoofdnet. Het voor- en natransport beslaat namelijk, met bijna 50 procent, een veel groter deel van de totale ervaren reistijd dan de wachttijd op het hoofdnet (een zesde van de totale ervaren reistijd). Voor verbetering van de kwaliteit van het openbaar vervoer in Nederland zou dus eerder moeten worden gezocht naar mogelijkheden om meer locaties goed te bedienen (Hilbers et al. 2009), bijvoorbeeld door verbeteringen in het regionale en stedelijk openbaar vervoer.

2.2.7 Bijdrage van de fiets aan het terugdringen van congestie en aan gebiedsontwikkeling

Op korte en middellange afstand biedt de fiets een milieuvriendelijk alternatief voor andere transportmoden. In de afstandsklasse van 7,5 tot 10 kilometer heeft de fiets al een marktaandeel van 17 procent. Ter vergelijking: het aandeel openbaar vervoer op deze afstand is maar 8 procent (Rijkswaterstaat Dienst Verkeer en Scheepvaart 2010). Gezien het feit dat het autoverkeer op de middellange afstanden veel files veroorzaakt op de wegen rond de steden en op de invalswegen van de grote steden, kan een verhoging van het fietsgebruik de bereikbaarheid verbeteren. Bovendien kan, net zoals auto-gerichte infrastructuur, fietsgerichte infrastructuur worden gebruikt bij gebiedsontwikkeling. Een voorbeeld

is de Slowlane Brainport, een fietspad van 32 kilometer dat de Brainport Avenue in Eindhoven ruimtelijk ondersteunt. In de maatschappelijke kosten-batenanalyse door het toenmalige ministerie van VROM heeft de Slowlane zeer hoog gescoord (Broer 2011).

2.3 Ruimte voor wonen en werken

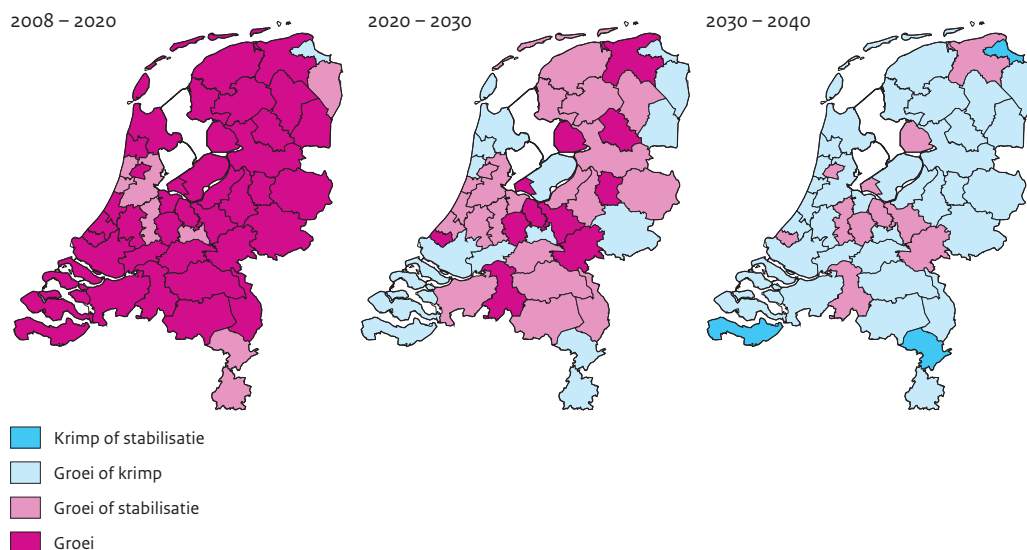
Hoeveel ruimte is er nodig voor wonen en werken? Om wat voor type locaties gaat het dan? Wat zijn oorzaken van het slecht op elkaar aansluiten van de vraag naar en het aanbod van wonen en werken?

2.3.1 Onzekerheid over de omvang van de toekomstige vraag naar woningen

Het is van groot belang om in de ruimtelijke ordening voldoende rekening te houden met de zeer grote onzekerheid over de toekomstige huishoudensontwikkeling. De bandbreedte in woningbehoefte tussen nu en 2040 loopt uiteen van een laag scenario van nul woningen tot een hoog scenario van drie miljoen woningen extra (figuur 2.10).

Dat de woningbouw op dit moment in een dal zit, laat onverlet dat er op termijn van 2040 sprake kan zijn van zeer omvangrijke ruimteclaims voor wonen en werken (Hilbers & Snellen 2010). Er zijn echter belangrijke regionale verschillen in de bouwopgave. Gebieden als de Noordvleugel van de Randstad zullen naar verwachting tot 2040 een grote groei kennen, terwijl de periferie nu al met krimp kampt (figuur 2.11).

Figuur 2.11
 (On)zekerheid ontwikkeling aantal huishoudens



Bron: PBL (2011d)

De (on)zekerheid over de ruimtedaams voor wonen verschilt regionaal aanzienlijk.

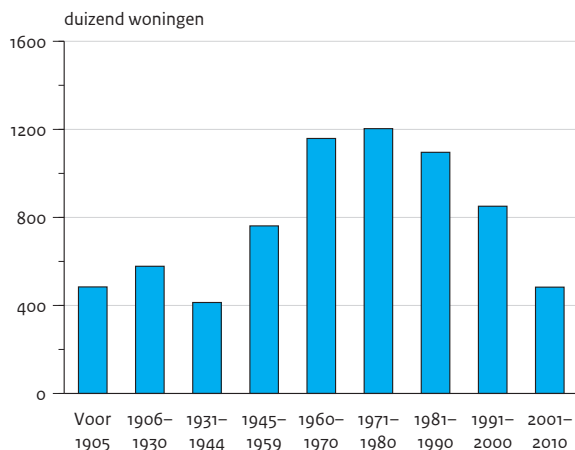
Opvallend is dat de onzekerheid over de toekomstige ontwikkeling groter is in regio's met groeiperspectieven dan in regio's met uitzicht op krimp. Vooral regio's die voorlopig nog geen omslag naar krimp te duchten hebben, zitten met een complexe opgave. Het is wenselijk een onderscheid te maken tussen enerzijds robuust 'no regret'-beleid, dat wil zeggen opgaven en maatregelen die grosso modo voor elk scenario gelden, en anderzijds opgaven en maatregelen die scenarioafhankelijk zijn. De robuuste opgaven liggen vaak op het terrein van water en natuur. Voor de stedelijke opgaven (wonen, werken, infrastructuur), waar de onzekerheid groter is, is een flexibele planning van belang, bijvoorbeeld door het maken van ruimtelijke reserveringen die pas worden gevolgd door maatregelen op het moment dat een ruimtelijke ontwikkeling zich ook daadwerkelijk gaat voordoen (Van der Wouden et al. 2007).

2.3.2 Het accepteren van krimp

Ook als de bevolkingsomvang daalt, kan het aantal huishoudens als gevolg van verdunning (verkleining van huishoudens) nog steeds toenemen. Bij een bevolkingsontwikkeling volgens de prognose, wordt tot 2040 in ongeveer 10 procent van alle gemeenten huishoudenskrimpt verwacht. Eerder dan huishoudenskrimpt, zal de beroepsbevolking in omvang afnemen: hiermee krijgen voor 2040 bijna alle gemeenten te maken. De consequenties van krimp voor de woningmarkt beginnen in het algemeen door te dringen.

Maar urgenter en vooral nog minder belicht zijn de gevolgen voor de ruimte die nodig is voor werken. Het ruimtelijk beleid is decennialang gericht geweest op groei. Het vraagt een forse omslag in het denken om met krimp te kunnen omgaan. Na een ontkenningfase zijn er vaak pogingen om krimp te bestrijden door het aantrekken van bevolking. Het risico van dergelijk beleid is een vergroting van de uiteindelijke leegstand. Krimp vraagt om tijdig anticiperen en een strategie van begeleiden in plaats van bestrijden. Belangrijke aandachtspunten zijn coördinatie en financiering. Er is regionale samenwerking nodig tussen lagere overheden, bedrijfsleven, woningcorporaties en belangenorganisaties. Rijk en provincies kunnen bijdragen aan de bewustwording van de krimpproblematiek en aan het ontwikkelen van regionaal instrumentarium (Verwest & Van Dam 2010). Bij het thema krimp is een parallel te trekken met het thema 'leefbaarheid van het platteland'. Onderzoek op dat thema wijst uit dat er geen duidelijke samenhang is tussen de ontwikkeling van het aantal inwoners, de economische vitaliteit en de ontwikkeling van het lokale voorzieningenniveau (Thissen 1995). Voorzieningen zijn echter geen voorwaarde voor leefbaarheid; de bereikbaarheid is dat wel (Gardenier et al. 2011). Leefbaarheid hangt vooral samen met (bereikbaarheid van) voorzieningen voor autoloze groepen, vooral ouderen en jongeren. Scholen, supermarkten en postkantoren hebben al jaren te maken met schaalvergroting. Het bijbouwen van enkele huizen

Figuur 2.12
Woningvoorraad naar bouwperiode, 2008



Bron: ABF Research – Systeem woningvoorraad (Syswo)

In de komende decennia is de renovatie- en herstructureringsopgave groot. Bijna de helft van de Nederlandse woningvoorraad dateert namelijk uit de periode 1960-1990.

brengt de supermarkt in kleine kernen niet meer terug. Het bevorderen van meer woningbouw op het platteland vanwege leefbaarheidsmotieven mist dan onderbouwing (Horsten van Santen et al. 1998).

2.3.3 Gemeentelijke inkomsten en krimp

In vergelijking met andere Europese landen heffen Nederlandse gemeenten relatief weinig lokale belastingen (Besseling et al. 2008). Het grootste deel van de gemeentelijke financiën is afkomstig uit het Gemeentefonds, maar daarbij gaat het om geoormerkte uitgaven. Hogere inkomsten uit de WOZ-belasting worden ‘verevend’ door een lagere uitkering uit het Gemeentefonds. Ook in deze verevening gaat Nederland internationaal gezien ver (Allers 2005). Geld uit ontwikkeling is daarentegen ‘vrij’ te besteden. Inkomsten uit grondexploitatie worden bijvoorbeeld niet in de verevening meegenomen. Gemeenten hebben daarom een groot financieel belang in ruimtelijke ontwikkelingen binnen de gemeentegrenzen (Tennekes & Harbers 2011). De opgave bij het thema krimp ligt vooral in de financieringsstructuur van gemeenten (Verwest & Van Dam 2010).

De gebieden waarvan het nog onzeker is of er sprake zal zijn van krimp of groei, vergen een beleid dat enerzijds is gericht op reserveren van voldoende ruimte, anderzijds op het voorkómen van mogelijke overinvesteringen door een realisatie verspreid over de tijd (PBL 2011d). Gemeenten moeten ruim voor de krimpperiode aanbreken nadenken over de laatste groei-investeringen. Een tijdelijk woningtekort laten ontstaan kan een uitweg bieden. Ook kan bij de plaats, tijd en vorm van de laatste

uitbreidingen alvast rekening worden gehouden met de toekomstige herstructureringsopgave (PBL 2011d).

2.3.4 Strategie voor omgaan met onzekerheden

Adaptief plannen is een manier om met onzekerheden om te gaan. Hierbij worden investeringen voor een zo kort mogelijke toekomst vastgelegd, waarna steeds wordt gekeken of de geplande vervolginvesteringen nog steeds nodig zijn met het oog op de laatste ontwikkelingen. Grote, risicovolle investeringsprojecten worden in delen opgeknipt, die zo nodig worden gefaseerd of afgelast als de prognoses tegenvallen. Een adaptieve planning gaat vaak met wat hogere kosten gepaard, maar die vallen in het niet bij de maatschappelijke kosten van onjuiste investeringen. Met adaptief plannen kunnen de risico's op onder- en overinvesteringen worden beperkt, maar niet weggenomen. Er zullen altijd grote projecten zijn die de ruimtelijke structuur in een gebied voor lange tijd vastleggen, maar die niet kunnen worden uitgesteld of gefaseerd. 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 en de daarbij horende maatschappelijke kosten (PBL 2011d).

2.3.5 Sterk toenemende herstructureringsopgave

Meer nog dan bij nieuwe woningbouwlocaties, ligt de opgave in de komende decennia bij herstructurering van de bestaande woningvoorraad. Figuur 2.12 laat zien dat bijna de helft van de Nederlandse woningvoorraad dateert uit de periode 1960-1990. Deze woningen zijn in

de (nabije) toekomst toe aan groot onderhoud of vervanging. Dat betekent dat er in de komende decennia een grote renovatie- en herstructureringsopgave in bestaand stedelijk gebied ligt, die voor een belangrijk deel terecht komt bij particuliere woningeigenaren.

2.3.6 Locatie van de woningbouwopgave

De woningbouwopgave voor de toekomst ligt vooral in en rond de steden. Bij het formuleren van verhuishwensen spelen naast woonmilieu en type woning ook veel andere afwegingen een rol. Zo blijven huishoudens het liefst in dezelfde gemeente of zelfs wijk wonen, tenzij zaken als studie of werk meespelen. Ruim drie kwart van de verhuisgeneigden wil bovendien op korte afstand van een regionaal verzorgingscentrum wonen.

Eengezinskoopwoningen zijn nog steeds de meest gevraagde woningen, zeker voor doorstromers. Starters oriënteren zich vooral op meergezins huurwoningen (VROM & CBS 2010). Ruimtelijk gezien betekent dit vraag een vraag naar stedelijke en suburbane milieus in de buurt van bestaande steden.

De vraag naar groenstedelijke milieus wordt voornamelijk in de stadsrandzone vervuld (Heins 2002). In de Noordvleugel van de Randstad wordt een deel van deze vraag geaccomodeerd in Almere. Bij de suburbane woonmilieus zijn nabijheid van voorzieningen en een goede bereikbaarheid van groot belang.

2.3.7 Marktsituatie en verdichting

Bij de centrumstedelijke woonmilieus is de marktsituatie van groter belang dan de fysieke binnenstedelijke 'ruimte'. De verwachting was dat negatieve grondexploitaties van binnenstedelijke bouwprojecten zouden leiden tot minder bouwen binnen bestaande steden (zie Ecorys 2005; Van der Hoek 2009; Werkgroep Verstedelijking IBO 2004). Dit is echter in de afgelopen jaren niet overal gebeurd: de vergroting van de woningvoorraad binnen bestaand bebouwd gebied verloopt beter dan verwacht (PBL 2010a). Blijkbaar is voor binnenstedelijk bouwen niet zozeer de fysieke ruimte bepalend voor de toename, als wel de vraag op de regionale woningmarkt (PBL 2010b; RIGO & Goudappel Coffeng 2008). Zo worden in gemeenten met een relatief hoge woningdichtheid niet minder maar juist meer woningen toegevoegd.

Er dient voldoende vraag en daarmee investeringspotentieel te zijn voor het daadwerkelijk uitvoeren van binnenstedelijke plannen, zelfs bij 'moeilijke', kostbare locaties. Er zijn uiteraard wel uitzonderingen. Zo kan er ook een bestuurlijke keuze zijn gemaakt om de aandacht niet te richten op binnenstedelijk bouwen, al is de marktsituatie gunstig. Bijvoorbeeld omwille van het behoud van het groene karakter van een gemeente (PBL 2010a).

Bij inbreiding is het goed om een onderscheid te maken tussen enerzijds *brownfields* – bijvoorbeeld oude fabrieksterreinen of spoorwegemplacementen met veelal een hoge saneringsopgave – en anderzijds relatief gemakkelijk te ontwikkelen *greenfields* in de stad. Bij *brownfields* treden tekorten op tot 40.000 euro per woning. De *greenfields* hebben gemiddeld geen exploitatietekorten (Van Hoek et al. 2011).

De mogelijkheden voor binnenstedelijk bouwen in de periode 2010-2020 verschillen per regio. De hoge mate van afhankelijkheid van de marktsituatie geeft aanleiding te veronderstellen dat niet in alle regio's in gelijke mate binnenstedelijk kan worden gebouwd. Om het binnenstedelijk bouwen te stimuleren, kan het verstandig zijn om regionale afspraken te maken over de binnenstedelijke productie, rekening houdend met de lokale marktsituatie (RIGO 2008).

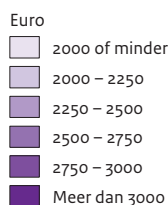
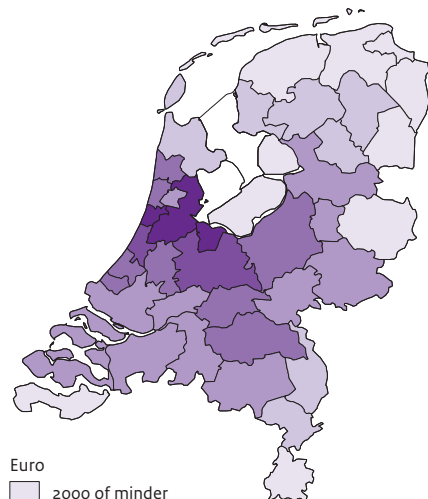
De woningwaarde per oppervlakte blijkt een goede voorspeller te zijn voor de mate van verdichting (zie figuur 2.13). Vooral in het noordelijk deel van de Randstad lijkt verdichting kansrijker (PBL 2010a).

2.3.8 Overheidssteun voor inbreiding

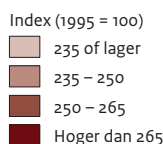
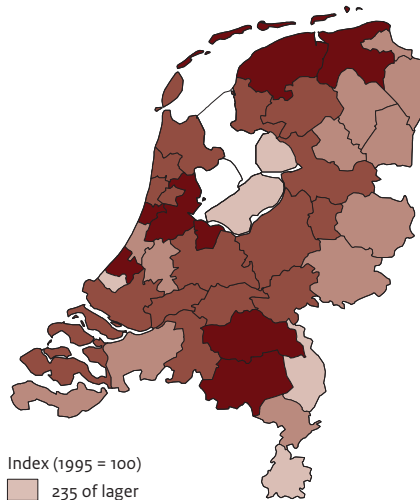
Er zijn nog onvoldoende plannen voor centrumstedelijke woonmilieus om aan de vraag te voldoen. Overheidsbeleid kan een belangrijke rol spelen bij het ontwikkelen van deze woningbouwlocaties. De bekostiging van de lastiger transformaties en herstructureringen, waarbij de baten vooral in de sfeer van leefbaarheid liggen, is een punt van zorg. Uit het oogpunt van maatschappelijke kosten en baten kunnen dergelijke projecten zeer voordelig zijn, maar financieel-economisch zijn ze vaak zeer verliesgevend (Van Hoek et al. 2011). Op de langere termijn kan een compacte wijze van ruimtegebruik goedkoper zijn dan het blijven bouwen op *greenfield*-locaties, omdat de beheer- en onderhoudskosten (infrastructuur, rioleringen, en dergelijke) minder toenemen. De hogere beheerkosten bij niet-compact bouwen worden afgewenteld op de overheid en toekomstige generaties (MNP 2007b). Anders dan wel wordt aangenomen, hoeft stedelijke dichtheid geen negatieve invloed te hebben op de woontevredenheid. De tevredenheid hangt veel meer samen met de sociaal-culturele en sociaaleconomische kwaliteit van de wijk (PBL 2010d). Ten slotte verhoogt inbreiding de bevolkingsdichtheid, wat bevorderlijk is voor het draagvlak van stedelijke voorzieningen, mobiliteitsdoelstellingen en agglomeratie-effecten (Raspe et al. 2010).

Figuur 2.13
Woningprijs per COROP-gebied

Gemiddelde woningprijs per m², 2010



Ontwikkeling woningprijs, 1995 – 2007



Bron: ABF Research o.b.v. Huizenzoeker.nl

De gemiddelde woningprijs per vierkante meter is het hoogst in de Noordvleugel van de Randstad. Ook elders steeg de woningprijs, maar de Noordvleugel bleef en blijft koploper.

2.3.9 Beter laten functioneren van de woningmarkt

Ruimtelijk beleid kan slechts beperkt bijdragen aan een beter functionerende woningmarkt. Naar verwachting is de invloed van de hypotheekrenteaftrek en het huurbeleid veel groter.

De woningmarkt is inelastisch; bij stijgende woningprijzen neemt de bouwproductie nauwelijks toe. Verschillende partijen bepleiten een soepeler ruimtelijkeordeningsbeleid (CPB, CSED, OECD). De redenering van deze partijen is: wanneer er minder ruimtelijke belemmeringen zijn, zou de vraag naar woonruimte beter kunnen worden geacommodeerd. Hier is een nuancering op haar plaats. In veel regio's werden beduidend minder woningen gerealiseerd dan gepland en blijft ook de prijsontwikkeling achter (Schoor 2010). In de regio Amsterdam wordt de plancapaciteit wel vrijwel geheel benut en stijgen de prijzen. In de regio's Den Haag – Westland – Delft, Zuid-Holland-Oost en Utrecht-West blijft de toename van de woningvoorraad achter bij de economische en inkomensgroei en zijn er hogere schaarstepremies (Renes et al. 2006). Ruimtelijke restricties zijn daarom maar een deel van het verhaal en spelen lang niet overal. Eén van de oorzaken

van de slecht functionerende woningmarkt is het residuele grondbeleid van gemeenten, waarbij de grondprijs op de verkoopprijs wordt afgestemd, zodat de prikkel om te bouwen bij corporaties en ontwikkelaars afneemt. Maar ook is er sprake van marktconcentratie van bouwgrond, zeker in de Randstad (Buitelaar & Pouls 2009), en zijn er begin jaren negentig van de vorige eeuw vertragingen opgetreden omdat gemeenten en ontwikkelaars moesten wennen aan de nieuwe setting met grote bouwlocaties, veel dure koopwoningen, andere procedures en lange voorbereidingstijden (Jókövi et al. 2006).

In combinatie met de lage prijselasticiteit werkt de hypotheekrenteaftrek prijsopdrijvend. In de jaren negentig is de hypotheekrente gedaald en zijn de inkomens flink gestegen. Aflossingsvrije en beleggingshypotheken werden populair, zodat huishoudens steeds hogere woningprijzen konden betalen. De financiële risico's stegen, evenals de overheidsuitgaven aan hypotheekrenteaftrek. Hoge prijzen en nieuwe voorzichtigheid na de kredietcrisis maken de koopmarkt steeds ontoegankelijker voor starters en middeninkomensgroepen, zeker in de dure regio's.

De overdrachtsbelasting fungeert als een verhuisbelasting en beperkt daarmee een goede match tussen mensen en huizen (doorstroming) en tussen mensen en banen (arbeidsmobiliteit).

De huurregulering creëert een kunstmatig tekort aan huurwoningen en belemmert de doorstroming. Terwijl de prijs van koopwoningen door diverse oorzaken hoog blijft, leidt het huurbeleid juist tot lagere prijzen. Daarom is het gat tussen gereguleerde en markthuren in de Noordvleugel veel groter dan in de periferie. De huursector is het domein van woningcorporaties; commerciële partijen vinden de huursector nauwelijks aantrekkelijk. Naar verwachting zal het nieuwe kabinet voor de huursector inzetten op het verbeteren van de investeringsmogelijkheden van corporaties, maar ook van private partijen (Donders et al. 2010).

Het Centraal Planbureau (CPB) heeft hervormingsvarianten van huur en koop doorgerekend. De volume-effecten variëren van min 0,5 procent tot ongeveer plus 5 procent. Huren wordt duurder, er komt vraaguitval maar ook meer aanbod. De voordelen van kopen nemen af, zodat ook kopers teruggaan naar de verruimde huursector. Per saldo raamt het CPB een verschuiving van koop naar huur. Regionaal kunnen de effecten sterk uiteenlopen, maar helaas is daar geen compleet kwantitatief beeld van (Donders et al. 2010).

2.3.10 Hervorming woonbeleid en ruimtelijke effecten

Huurliberalisatie zal vooral in de Randstad aanzienlijke gevolgen hebben, vooral voor de middeninkomensgroepen, maar het is niet duidelijk welke ruimtelijke consequenties dat precies heeft. Het wegnemen van belemmeringen voor doorstroming (overdrachtsbelasting, huurbeleid) kan iets verbeteren aan de mobiliteit van de bevolking, maar de overgrote meerderheid van de verhuizingen vindt toch plaats binnen de eigen regio. Aan de andere kant wordt ook verwacht dat huurliberalisatie en het verbeteren van de investeringscondities tot meer aanbod in duurdere huursegment zal gaan leiden.

Veranderingen in de hypotheekrenteaftrek vertalen zich snel door in dalende grondwaarden. Dat kan een verschuiving van binnenstedelijke naar uitleglocaties veroorzaken: binnenstedelijke locaties zijn complex, duur en afhankelijk van hoge grondprijzen. Gegeven het Regeerakkoord is dit voorlopig niet aan de orde.

Hoewel de precieze gevolgen van hervorming van het woonbeleid nog onduidelijk zijn, kunnen veranderingen in het woonbeleid (het afschaffen van fiscale voordelen bij koopwoningen, maar vooral ook huurliberalisering) belangrijke ruimtelijke effecten hebben. Het verdient daarom aanbeveling om beter zicht te krijgen op deze ruimtelijke gevolgen, en deze mede een rol te laten spelen in de verdere besluitvorming over het woonbeleid.

2.3.11 Uitbreiding en herstructurering van bedrijventerreinen

In 1999 heeft de Sociaal-Economische Raad de SER-ladder geïntroduceerd als denkmodel voor een meer afgewogen en zorgvuldig ruimtegebruik. Op deze manier zou de verrommeling van het landschap door bijvoorbeeld de bouw van nieuwe bedrijventerreinen, terwijl bestaande terreinen nog leegstaan, kunnen worden tegengegaan. Deze SER-ladder bestaat uit drie stappen:

1. gebruik van de ruimte die al beschikbaar is gesteld voor een bepaalde functie of door herstructurering beschikbaar gemaakt kan worden;
2. optimaal gebruik van de mogelijkheden om de ruimteproductiviteit te verhogen, bijvoorbeeld via multifunctioneel ruimtegebruik;
3. uitbreiding van het ruimtegebruik met afweging van de verschillende belangen via een gebiedsgerichte aanpak, een zorgvuldige locatiekeuze en investeringen in de kwaliteit van de omliggende groene ruimte.

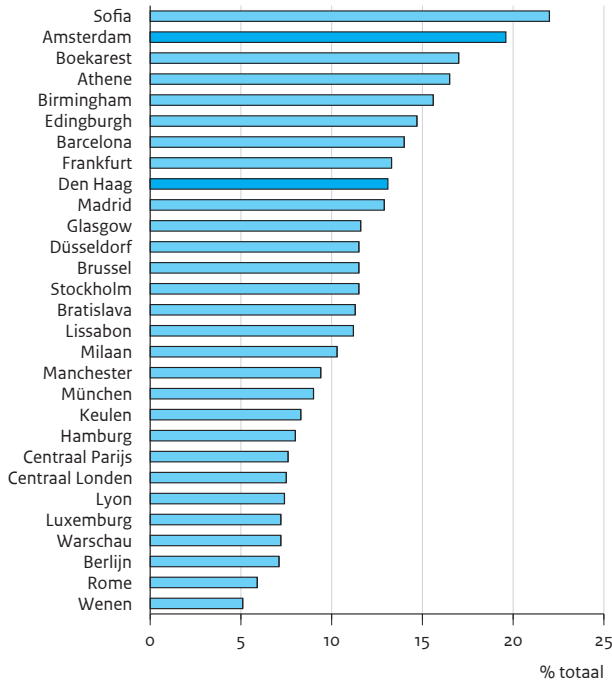
De overheden hebben in het Convenant Bedrijventerreinen afgesproken de SER-ladder toe te passen op bedrijventerreinen. Volgens dit convenant mag de maximale uitgifte van nieuwe bedrijventerreinen tot 2020 op nationaal niveau 11.000 hectare bedragen. Dit maximum is nogal ruim, gezien het feit dat de uitgifte in de afgelopen jaren, in een periode van hoogconjunctuur, onder dit scenario is gebleven, terwijl er bovendien sprake was van leegstand. Hierbij is het effect van het beleid van de laatste jaren ter stimulering van het hergebruik van bestaande bedrijventerreinen nog buiten beschouwing gebleven.

Omdat de nationale en regionale planningsopgaven onzeker zijn, zouden aanleg en uitgifte van bedrijventerreinen door gemeenten gefaseerd en op grond van marktonderzoek plaats dienen te vinden. Tot op heden gebeurt dat nauwelijks. Dit vergt een cultuuromslag bij gemeenten van aanbod- naar vraaggericht werken (Olden 2010; PBL 2010c). Ook vallen kantoren, voorzieningen en woningen buiten toepassing van de SER-ladder. De beperking tot bedrijventerreinen kan ertoe leiden dat oude bedrijventerreinen die zich heel goed zouden kunnen lenen voor wonen, toch opnieuw voor bedrijven moeten worden ingericht (PBL 2010c). Ook kan een strikte toepassing van de SER-ladder een grotere menging van wonen en werken in de weg staan.

2.3.12 Langdurige kantorenleegstand

Als gevolg van zowel markt- als overheidsfalen is sprake van een grote en toenemende structurele leegstand op de kantorenmarkt. Figuur 2.14 laat zien dat de kantorenleegstand in Amsterdam (bijna 20 procent) veel groter is dan in vergelijkbare andere Europese steden. Onzorgvuldig en inefficiënt ruimtegebruik is het gevolg. De leegstand zal bij ongewijzigd beleid tot 2020

Figuur 2.14
Kantorenleegstand in Europa, 2010



Bron: BNP Paribas Real Estate (2010)

De kantorenleegstand in Amsterdam is veel groter dan in vergelijkbare andere Europese steden.

bovendien maar weinig teruglopen (Janssen-Jansen 2010).

In 2009 werd slechts een zevende deel van de nieuw aangeboden kantoorruimte verhuurd of verkocht. Van de totale voorraad kantoren in Nederland stond ruim 13 procent leeg. Tegelijkertijd is aantrekkelijk vastgoed op goede locaties schaars. Zo zijn kantoren bij openbaarvervoersknopen, met goede parkeergelegenheid en waar op straatniveau werken, wonen en winkelen zijn gemengd, in trek. Daarnaast zijn er gebruikers die de voorkeur geven aan een goede ontsluiting via de snelweg (PBL 2010d). De marktpotentie van kantoren hangt sterk af van de locatie. In de grote steden is de leegstand weliswaar opgelopen, maar is de vraag ten opzichte van andere locaties op een relatief hoog niveau gebleven. Bovendien is op groei locaties met veel dynamiek een wat hogere frictieleegstand gewenst. Daardoor kan worden ingespeeld op een toekomstige vraag en wordt de kans op het ontstaan van een varkenscyclus verkleind. In de wat meer perifere gebieden is niet alleen de leegstand opgelopen, maar ook de vraag sterk teruggelopen. Het grote aantal relatief nieuwe gebouwen dat leeg staat, is

deels te wijten aan deze verschillen in locaties. De kans dat op de perifere locaties voor een nieuw kantoor nog een huurder wordt gevonden, is vele malen kleiner (Zuidema & Van Elp 2010).

De kantorenmarkt blijkt niet goed in staat te zijn om het structureel leegstaande vastgoed weer aan nieuwe, functionele bestemmingen te helpen. Er is in dit verband sprake van marktfalen, met ongewenste maatschappelijke effecten als gevolg. Langdurig leegstaande kantoren kunnen namelijk bijdragen aan de verloedering van de omgeving. Daarnaast draagt de voortdurende bouw van nieuwe kantoren bij aan onzorgvuldig en inefficiënt ruimtegebruik. De overheden werken de structurele leegstand eveneens in de hand. In het economische beleid van het Rijk, provincies en gemeenten ligt het accent op het bieden van voldoende mogelijkheden voor de ontwikkeling van kantorenlocaties om de economische groei en de werkgelegenheid te stimuleren. De leegstand is bekend, maar het ontbreekt aan een visie op de kantorencapaciteit en aan beleid om de plancapaciteit met een gezonde kantorenmarkt in balans te brengen. Het grootste probleem is de fiscale wetgeving. Deze wetgeving leidt tot marktverstoring, omdat zij

kantooireigenaren de mogelijkheid biedt het verlies op een leegstaand pand fiscaal weg te strepen tegen de winst op andere panden.

In het overheidsbeleid en in de grondmarkt zijn allerlei mechanismen werkzaam, met als onbedoeld effect dat onzorgvuldig ruimtegebruik in de hand wordt gewerkt. Zo draagt de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen via het gemeentefonds bij aan de begroting van de gemeenten. Bovendien is de bouw van nieuwe bedrijventerreinen minder kostbaar dan de herstructureren van bestaande terreinen. Aan de bouw van nieuwe woningen op uitleglocaties verdienen gemeenten gewoonlijk geld, terwijl op de transformatie van binnenstedelijk gebied vaak geld wordt toegelegd. Er zijn enkele opties om de onbedoelde effecten van deze mechanismen beperken. Gedacht kan worden aan de invoering van een gemeentelijke herstructureringsbijdrage bij de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen; hiermee kan een regionaal of nationaal fonds worden gevoed van waaruit de herstructureren van bestaande terreinen financieel wordt gesteund. Op een vergelijkbare manier kan een transformatiebijdrage worden gevraagd bij de bouw van nieuwe woningen op uitleglocaties. De verstoring van de kantorenmarkt kan onder andere worden beperkt door de fiscale aftrekbaarheid van leegstaande panden tot enkele jaren te beperken – waarbij de eigenaar belasting betaalt als een kantoor langer dan een bepaalde periode op de markt wordt aangeboden – en door een verwijderingsbijdrage bij nieuwbouw te vragen (PBL 2010a). Daarnaast zou het gemakkelijker kunnen worden gemaakt om tijdelijk woonfuncties aan kantoren toe te kennen, bijvoorbeeld door de bestaande ontheffingstermijn tot maximaal vijf jaar op te rekken. Dit vergt wel een aanpassing van de Wet ruimtelijke ordening (PBL 2010d).

2.4 Veiligheid tegen hoog water, klimaatverandering en verstedelijking

Wat zijn de ruimtelijke effecten van beleidsalternatieven ter verbetering van de veiligheid tegen hoog water en ter verzekering van de beschikbaarheid van zoet water?

2.4.1 Overstromingsrisico's in economisch kerngebied

Zowel de ruimtelijke ontwikkelingen van de laatste decennia als klimaatverandering nopen tot actualisering van het waterveiligheidsbeleid. De huidige veiligheidsnormen tegen hoog water dateren uit de jaren zestig. Sindsdien zijn de bevolking en het in bebouwing

geïnvesteerde vermogen fors in omvang toegenomen, en dit geïnvesteerde vermogen zal – afhankelijk van de economische groei – naar verwachting in de komende decennia verder toenemen. Omdat de mogelijke gevolgen van een overstroming daarmee steeds groter worden, is een aanpassing van het veiligheidsbeleid aan de orde.

Op dit moment is circa 55 procent van het landoppervlak overstromingsgevoelig vanuit zee of vanuit rivieren. Op de langere termijn vormt de belemmering van de uitstroom van de afvoer van de rivieren het grootste gevaar. Naarmate de zeespiegel verder stijgt, stijgt het waterpeil in het benedenriviereengebied, en nemen de afvoermogelijkheden van de rivieren af. Op de langere termijn loopt dit gebied, met onder andere mainport Rotterdam en de Drechtsteden, het grootste risico, omdat hier de zee en rivieren bij elkaar komen (MNP 2007b).

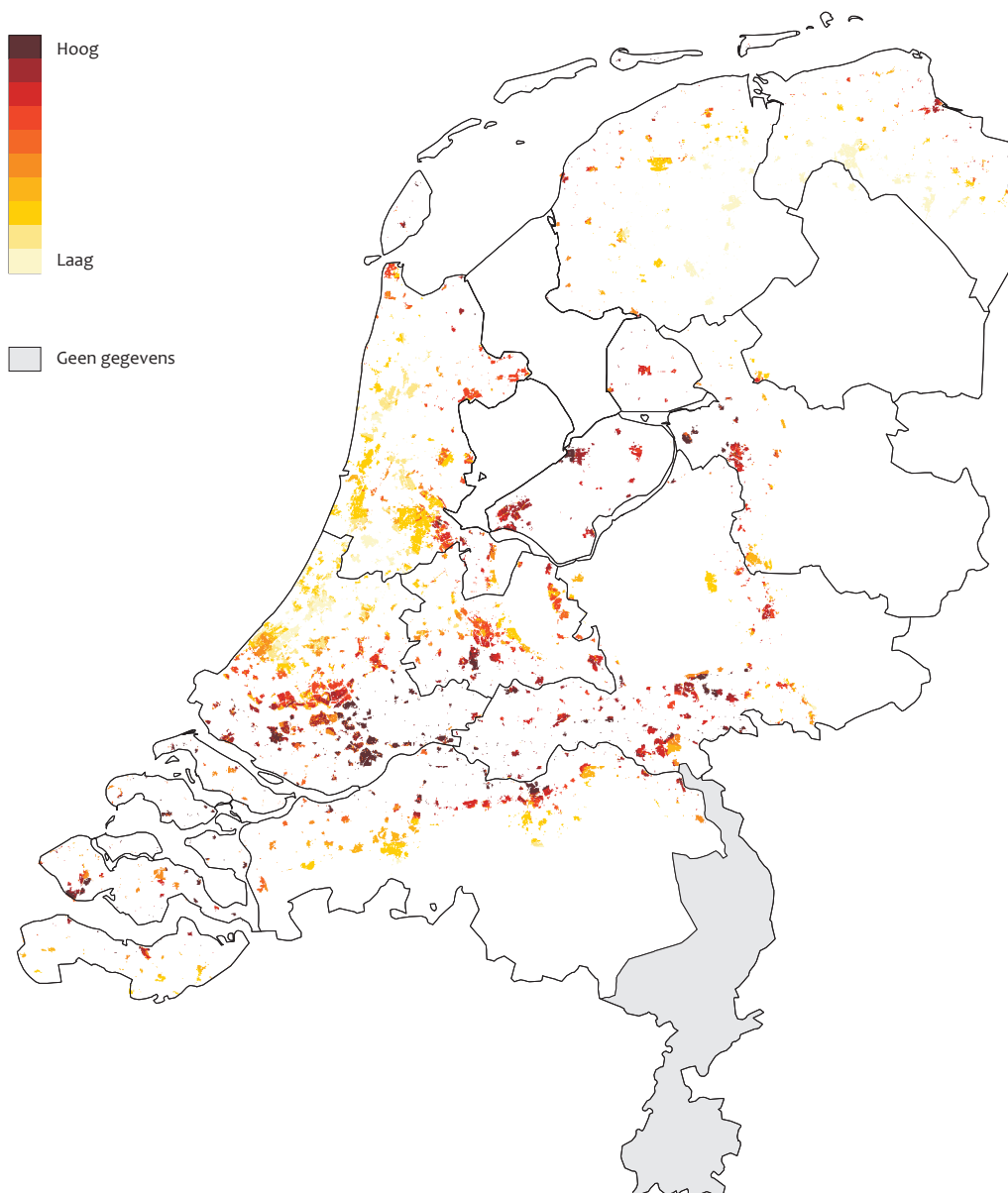
Aangezien er voorsnog geen versnelling van de zeespiegelstijging zichtbaar is voor de Nederlandse kust, zijn er vanuit de klimaatverandering geredeneerd geen extra investeringen in hoogwaterbescherming nodig. De urgentie om in te grijpen, is in een aantal gebieden echter wel degelijk aanwezig als wordt gekeken naar de verwachte toename van potentiële schade. De kwetsbaarheid van de overstromingsgevoelige gebieden wordt bepaald door potentiële schade en door het mogelijke aantal slachtoffers. De meest kwetsbare gebieden uit het oogpunt van slachtofferisico's zijn in kaart gebracht in figuur 2.15. In deze gebieden is het schadepotentieel in de afgelopen decennia aanzienlijk toegenomen (PBL 2008c). Omdat er nog steeds wordt gebouwd, zal het schadepotentieel in de overstromingsgevoelige gebieden naar verwachting verder toenemen.

2.4.2 Veiligheidsknelpunten op korte termijn

Wereldwijd liggen de belangrijkste economische centra in delta's. Nederland is nu een van de meest veilige delta's van de wereld. Door dat beeld intact te laten of te versterken, kan Nederland ook in de toekomst een belangrijk concurrentievoordeel houden.

Op de korte termijn speelt vooral de aanpak van de veel te hoge faalkans van de Maeslantkering. Voor de veiligheid maakt het geen verschil uit hoe dit wordt aangepakt; een tweede kering of vervanging van de kering door een sluis. Voor de zoetwatervoorziening en de scheepvaart maakt het echter wel uit: met een tweede kering blijft de openheid voor de scheepvaart behouden, maar wordt het zoutindringingsprobleem niet opgelost. Maar behalve met een sluis, kan de zoutindringing worden aangepakt met andere maatregelen, zoals bellenschermen, beweegbare kleppen of drempels (Werkplaats Zuidwestelijke Delta 2010).

Figuur 2.15
Groepsrisico overstromingen, 2009



Bron: De Bruijn & Klijn (2009)
Het groepsrisico voor overstromingen is het hoogst in het rivierengebied.

Bij de steden langs de grote rivieren en in het benedenrivierengebied doet zich een aantal knelpunten voor. Hier is het zaak dat de rivieren voldoende ruimte houden om ook in de toekomst de grotere piekafvoeren te kunnen blijven verwerken.

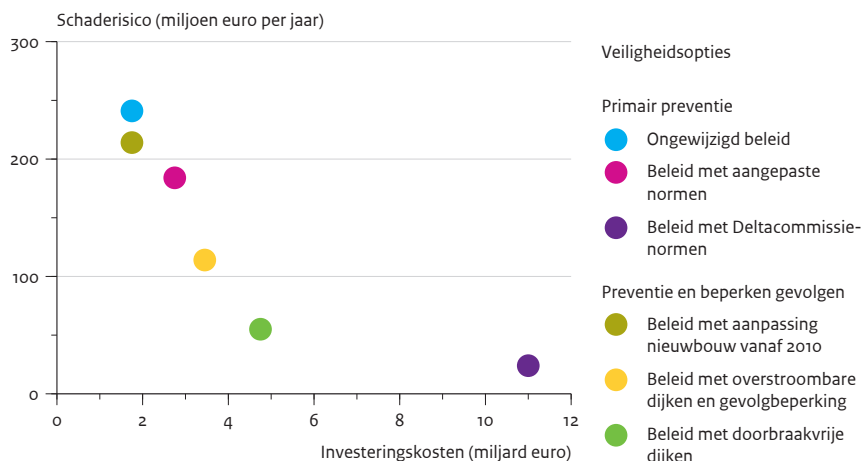
2.4.3 Doorbraakvrije dijken

Het is maatschappelijk onacceptabel, maar ook onnodig om in de economisch belangrijkste gebieden van

Nederland het risico van grootschalige overstromingen te accepteren. Door – in aanvulling op de meer gedifferentieerde veiligheidsnormen – op strategische plekken doorbraakvrije dijken aan te leggen, kunnen zowel de schade- als slachtofferrisico's sterk dalen, omdat overstromingen in kracht, diepte en omvang veel kleiner zullen zijn dan wanneer een dijk bezwijkt. Dit kost circa 4,5 tot 5 miljard euro (Klijn et al. 2010), ten opzichte van de 1,5 miljard euro die nodig is voor het handhaven

Figuur 2.16

Indicatie van investeringskosten en schaderisico door overstrooming, 2020 – 2050



Bron: PBL (2001b)

Doorbraakvrije dijken zijn het meest kosteneffectief als het gaat om schaderisico.

van het nu geldende veiligheidsniveau (Klijn et al. 2007). De baten zijn zodanig dat de kosteneffectiviteit van de investeringen in doorbraakvrije dijken erg gunstig is. Hiermee kan de verwachte jaarlijkse schade met 35 procent worden gereduceerd en – afhankelijk van de technische mogelijkheden – de slachtofferrisico’s met mogelijk 70 procent. Dit betekent ook dat deze extra veilige locaties nog meer in trek zullen komen en economische groeicentra van Nederland kunnen worden. Op andere locaties wordt dan wellicht niet langer geïntensiveerd, of kan zelfs worden geëxtensiveerd (PBL 2011b).

Doorbraakvrije dijken en sturing van de ruimtelijke ontwikkelingen in het rivierengebied vergen grotere investeringen dan het huidige waterveiligheidsbeleid, maar leveren een lager schaderisico op. Daarmee vormen ze een doelmatige beleidsoptie. Doorbraakvrije dijken leveren het grootste rendement in gebieden met een hoge bevolkingsdichtheid en veel geïnvesteerd vermogen.

Bij toepassing van doorbraakvrije dijken neemt het directe overstromingsgevaar zodanig af dat in de ruimtelijke inrichting van het achterliggende gebied minder rekening hoeft te worden gehouden met de mogelijke gevolgen van overstromingen. Het vergroten van de veiligheid tegen hoog water betekent dan geen extra ruimtelijke beperkingen (PBL 2011b). Het realiseren hiervan zal de nodige tijd vergen. Het verdient aanbeveling om in de tussentijd al voor 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 toe te staan waar de veiligheid al het grootst is, dat wil zeggen in regio’s met hoge bevolkingsconcentraties, en tegelijkertijd voorwaarden te stellen aan de wijze waarop de verstedelijking mag plaatsvinden in minder veilige gebieden (delen van het rivierengebied; MNP 2007b).

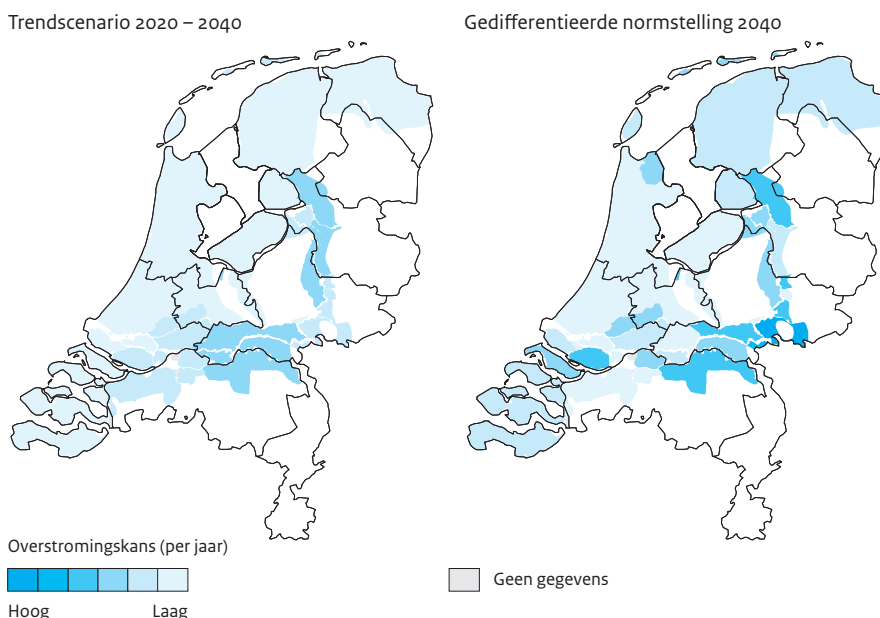
2.4.4 Meer gedifferentieerde veiligheidsnormen

Zolang nog niet overal doorbraakvrije dijken zijn aangelegd, is het raadzaam om verstedelijking vooral daar toe te staan waar de veiligheid al het grootst is (in regio’s met hoge bevolkingsconcentraties), en tegelijkertijd voorwaarden te stellen aan de wijze waarop de verstedelijking mag plaatsvinden in minder veilige gebieden. Een meer gedifferentieerde waterveiligheidsnormstelling kan verder bijdragen aan het beperken van schaderisico’s. Hierbij zullen – meer dan nu – de strengste veiligheidsnormen moeten worden toegepast in de regio’s met de grootste bevolkingsconcentraties (MNP 2007b).

2.4.5 Veiligheid op de veel langere termijn

Als de zeespiegel sneller stijgt dan verwacht, voldoet het huidige beschermingsbeleid in het benedenrivierengebied niet meer en zijn structurele aanpassingen nodig (Kwadijk et al. 2008; MNP 2007). Het Volkerak-Zoommeer en het Grevelingenmeer kunnen ruimte bieden voor piekberging van hoge rivierafvoeren tijdens een stormvloed op zee. De levensduur van de huidige kustwerken is beperkt. De Haringvlietdam (en ook de Oosterscheldekering) zullen

Figuur 2.17
Overstromingsrisico



Bron: MNP (2007b)

Een meer gedifferentieerde waterveiligheidsnormstelling kan verder bijdragen aan het beperken van schaderisico's.

tussen 2050 en 2100 niet meer voldoen (Deltacommissie 2008). Tegen die tijd doet zich de vraag voor of nog moet worden geïnvesteerd in de vervanging van deze werken, of dat een open verbinding met de zee in combinatie met dijkversterking de voorkeur verdient. Om bij een open verbinding opstuwning in deze trechtervormige monding te beperken, is vergroting raadzaam van de waterberging in het rivierengebied, waaronder komberging in het benedenrivierengebied (H+N+S & Deltares 2009).

2.4.6 Beperkingen in de zoetwaterbeschikbaarheid

In periodes van droogte verbrakt een deel van het zoete water in het westen van het land. Klimaatverandering kan dit probleem versterken en de noodzaak versnellen een oplossing te vinden. De vraag is of de oplossing moet liggen in de aanvoer van extra zoet water in de droge situaties. De beperkte beschikbaarheid van zoet water wordt namelijk vooral veroorzaakt door de wens van de landbouw, en in beperktere mate steden en natuur, om een vast peil en doorspoeling met zoet water van het watersysteem te behouden. Als gevolg van deze wens wordt er veel meer zoet water aangevoerd dan nodig is voor irrigatie.

Een voorbeeld is het spoelen van de Nieuwe Waterweg: daar moet minimaal 1.000 kubieke meter per seconde worden afgevoerd om regionale inname van 40 kubieke meter per seconde mogelijk te maken. En op Goeree-

Overflakkee moet in de zomer zo'n 100 miljoen kubieke meter water worden ingelaten om 5 miljoen kubieke meter beregning mogelijk te maken (De Vries et al. 2009). Het Hoogheemraadschap van Rijnland (2010) geeft aan dat mogelijk al in 2025 een andere strategie moet worden gekozen.

Het toekomstige watergebruik wordt in hoofdzaak bepaald door ontwikkelingen in watervragende functies en door klimaatverandering. De belangrijkste watervragers zijn het peilbeheer en doorspoelen in het landelijk en stedelijk gebied en de scheepvaart op de rivieren en meren die een bepaalde waterdiepte nodig heeft. In het landelijk gebied is de landbouw een dominante factor in het waterbeheer. Zowel de ontwikkelingen in de toekomstige watervraag als de ontwikkelingen rond droogte en watertekort als gevolg van klimaatverandering kennen grote onzekerheden. Uitgaande van het huidige grondgebruik, treden in drie van de vier KNMI-scenario's in 2050 naar verwachting geen grote knelpunten in de watervraag op. Alleen in het droogste klimaatscenario (W+) kunnen de watertekorten substantieel en vaker toenemen. Daarnaast is de verwachting dat de watervraag vanuit de landbouw in de komende decennia toeneemt. Rekening houdend met de onzekerheden, betekent dit dat het mogelijke watertekort vooral afhangt van ontwikkelingen in de

landbouw. Alleen in het droogste scenario is klimaatverandering de dominante factor (PBL 2011b).

2.4.7 Mogelijkheden tot het verminderen van de regionale zoetwatervraag

Er zijn nog veel mogelijkheden om de zoetwatervraag te verminderen. Hoogwaardige zoutgevoelige teelten, zoals de teelt in kassen, de sierteelten en tuinbouw, gaan vanwege de benodigde waterkwaliteit al steeds meer over op een eigen watervoorziening en raken zo wat betreft de watervraag losgekoppeld van het regionale watersysteem. Deze mogelijkheid is economisch niet haalbaar voor de grootschaliger grondgebonden akkerbouw. De meeste akkerbouwgewassen zijn echter zouttoleranter dan de hoogwaardige teelten, en uit onderzoek blijkt dat het tijdelijk oplopen van de zoutgehalten in het oppervlaktewater geen groot probleem is omdat het zout nauwelijks de bodem indringt. Door optimalisatie van het waterbeheer in relatie tot zoutgehalten kan de watervraag in droge tijden mogelijk met tientallen procenten worden teruggedrongen. De graslanden die een groot deel van laag-Nederland beslaan, zijn weinig gevoelig voor hogere zoutgehalten. Ook op de Zeeuwse en Hollandse eilanden zou door een aangepast beheer van het grondwater en meer flexibiliteit in het waterbeheer veel gewonnen kunnen worden (PBL 2011b). Het verminderen van de aanvoer van gebiedsvreemd water kan in sommige gebieden als bijkomend voordeel hebben dat de kwaliteit van water en natuur verbetert.

2.4.8 Mogelijkheden tot het vergroten van de wateraanvoer

Het noorden van Nederland en Noord-Holland krijgen water uit het IJsselmeer, het westen en de zuidwestelijke delta uit de grote rivieren en boezemwateren. Een toekomstige droogte in het noorden kan met vrij geringe kosten worden opgevangen door het peil van het IJsselmeer enkele decimeters te verhogen en toe te staan dat het verlaagt in zeer droge omstandigheden. Deltares (2010) concludeert dat grootschalige maatregelen met hoge kosten, zoals een hoge peilopzet op het IJsselmeer, of een grootschalige uitbreiding van de watervoorziening naar hoog-Nederland vooralsnog niet kosteneffectief zijn. Nog niet goed bekend is wat de mogelijkheden en kosten zijn om de verziltingsbestrijding bij de Nieuwe Waterweg effectiever te maken. Gezien de potenties van deze maatregel en mogelijk geringe neveneffecten, is dit een serieuze optie om te beschouwen (PBL 2011b). Een belangrijke vraag bij de beslissing hierover is of een eventuele aanpassing van de zoetwatervoorziening primair uit publieke middelen moet worden betaald, of dat dit primair een sectorale verantwoordelijkheid is voor de landbouw. Het laatste kan de effectiviteit van het huidige doorspoelbeheer sterk vergroten. Een robuuster

watersysteem zou minstens een basiswaterafvoer en -aanvoer moeten garanderen, met daarbovenop meer mogelijkheden tot maatwerk. De mogelijkheden daarvoor verschillen sterk voor de verschillende typen landbouw (kassenteelten, bollenteelt, intensieve sierteelten versus grondgebonden akkerbouw). Een droogteprobleem in het westen lijkt alleen een probleem te zijn voor de verzilting, wat eventueel kan worden opgevangen door het stellen van minder strenge zoutwaternormen, omdat veel landbouw en natuur in het westen een minder strenge zoutwaternorm nog goed zou kunnen doorstaan. De historisch brakke aquatische natuur in Noord-Holland staat zelfs onder druk door verzoeting (PBL 2011b).

2.5 Energietransitie, ruimte en verkeer

Energiezekerheid en afspraken rondom het beperken van de gevolgen van klimaatverandering nopen tot een energietransitie. Welke ruimtelijke gevolgen heeft het halen van Europese verplichtingen voor CO₂-emissiereductie, duurzame energie en energiebesparing?

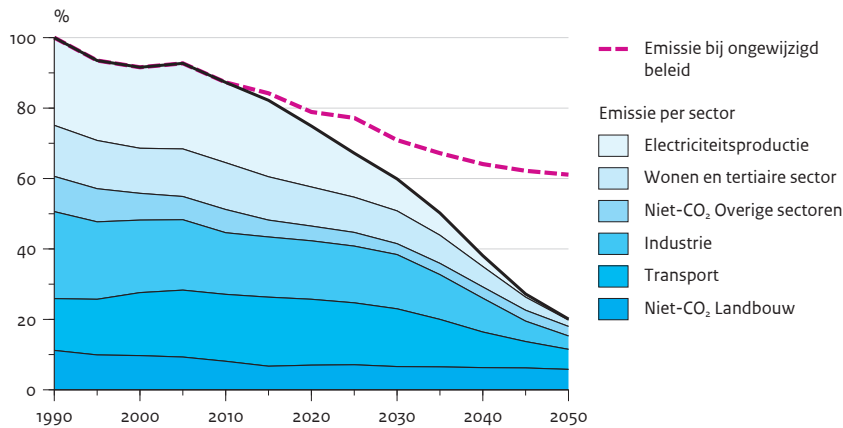
2.5.1 Komende Europese energieverplichtingen

De EU (2010) heeft de ambitieuze doelstelling om in 2050 de uitstoot van broeikasgassen ten opzichte van 1990 met 80 procent te verminderen (figuur 2.18). Voor een belangrijk deel moet de afname uit de energiesector komen. Om dit doel te halen, is een aanzienlijk beleidsinspanning nodig, ook in Nederland. De EU heeft de doelen voor 2050 nog niet omgezet in verplichtingen voor de lidstaten, voor 2020 wel. Zodoende heeft Nederland de verplichting om nu te beginnen met het verminderen van de uitstoot van (onder andere) CO₂ en energie uit hernieuwbare bronnen te halen. Hernieuwbaar is iets anders dan duurzaam. 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 voor energie uit hernieuwbare bronnen 2010* (Rijksoverheid 2010).

2.5.2 Energie als onderdeel van ruimtelijk beleid

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 nadat 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 maatschappelijk draagvlak. Wat opvalt

Figuur 2.18
Emissie broeikasgassen in Europa



Bron: CEC (2011)

De EU wil de uitstoot van broeikasgassen sterk terugdringen.

in deze projecten, is dat de politiek-maatschappelijke en ruimtelijke inbedding pas laat tot stand komen. Het vanaf het begin betrekken van actoren in de ruimtelijke planvorming (conform het advies van de commissie-Elverding) kan perspectieven bieden voor het realiseren van maatschappelijk beladen ruimtegebruik (Van Hoorn et al. 2010). 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 op de langere termijn (na 2020) nieuw ruimtelijk beleid en nieuwe infrastructuur nodig zijn voor de verdere uitbouw van nieuwe energiefuncties op de Noordzee.

2.5.3 Europese energieambities en verkeer

In het *Europese Witboek Transport 2011* zijn voor de transportsector stevige ambities (geen verplichtingen) opgenomen. Als Nederland deze ambities overneemt, dan zou de sector in 2050 60 procent minder CO₂ moeten uitstoten ten opzichte van 1990. In 2030 moet er reeds 20 procent minder worden uitgestoten ten opzichte van 2008. In 2030 zou alle intrastedelijke distributie en de helft van het autoverkeer CO₂-neutraal moeten zijn. In 2050 zou het personenautoverkeer binnen steden CO₂-vrij moeten zijn. Het overnemen van deze ambities betekent dat Nederland veel extra maatregelen zal moeten inzetten om deze duurzame mobiliteitsdoelen binnen bereik te brengen. Aansluiten op de inzet van de *Europese Routekaart 2050* zou betekenen dat er stevige ambities moeten worden geformuleerd voor de CO₂-reductie in de transportsector.

Het realiseren van de CO₂-doelen door het personen- en goederenvervoer is lastig. Zo is de CO₂-uitstoot van het verkeer (zeescheepvaart en luchtvaart niet meegerekend)

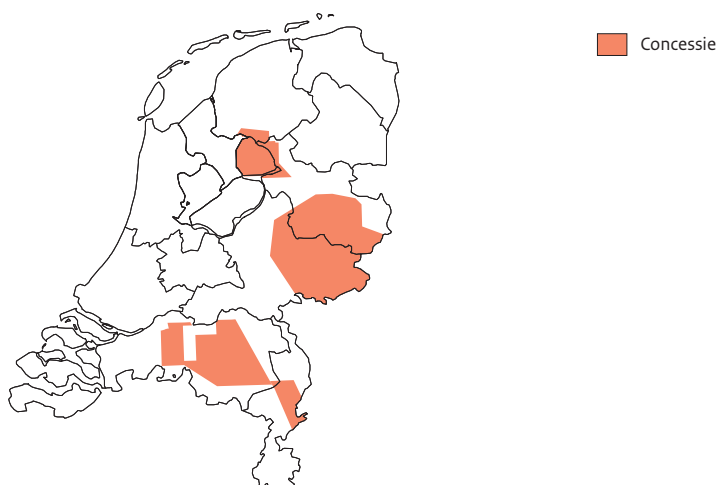
in de afgelopen twee decennia met meer dan 30 procent toegenomen (Hoen et al. 2010). Voor de komende decennia wordt met het vastgestelde beleid grofweg een stabilisatie rond het huidige niveau voorzien. Al eerder heeft het PBL (2009a) in beeld gebracht welke maatregelen kunnen bijdragen aan een reductie van de CO₂-uitstoot met 80 procent in het jaar 2050 ten opzichte van 1990. Dit scenario verhoudt zich qua ordegrrootte 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.

De EU heeft de ambitie om in 2030 de helft van het stadsverkeer elektrisch af te handelen. Het realiseren van deze ambitie kan grote mobiliteitseffecten hebben. Elektrisch rijden gaat waarschijnlijk gepaard met hogere vaste kosten en lagere variabele kosten. Dat zou tot een toename van de mobiliteit kunnen leiden. 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 efficiëntie van voertuigen, maar ook op verbetering van de logistieke efficiëntie en verschuiving naar het spoor en/of water.

2.5.4 Steden als energieproducenten

Inspanningen in de gebouwde omgeving kunnen ook 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

Figuur 2.19
Onderzoekconcessies schaliegas, 2010



Bron: TNO (2010)

Concessiegebieden voor schaliegaswinning liggen in de Noordoostpolder, Twente en de Achterhoek, Midden-Brabant en Midden-Limburg.

restwarmte uit de industrie te benutten (warmtenetten). Verder is nog veel winst te halen uit het beter isoleren van bestaande woningen en bedrijfspanden. Een groot deel van de bebouwing die voor 2050 is voorzien, staat er nu al (zie ook figuur 2.12 in paragraaf 2.3.5). Het is dan ook van groot belang 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, bijvoorbeeld met energielabels voor gebouwen en warmtenetten (PBL 2011b).

2.5.5 Ruimtelijke effecten van schaliegaswinning

Energievoorzieningen hebben invloed op de ruimtelijke inrichting en gevolgen voor het uiterlijk van het landschap. Te denken valt aan centrales, maar ook aan hoogspanningslijnen en windturbines. Een mogelijke 'nieuwkomer' is schaliegaswinning, waarvoor al aan diverse bedrijven opsporingsvergunningen zijn verleend. Anders dan het aardgas bij Slochteren, zit dit gas 'gevangen' in de aardlaag waarin het is ontstaan en stroomt het slecht. Hierdoor zijn veel meer boringen nodig dan normaal; het kan zijn dat om de paar honderd meter een nieuwe put moet worden geboord. Dat kan de nodige landschappelijke effecten hebben als tot winning wordt overgegaan. De concessiegebieden liggen in de Noordoostpolder, Twente en de Achterhoek, Midden-Brabant en Midden-Limburg (zie figuur 2.19).

2.6 Internationale natuurverplichtingen en ruimte

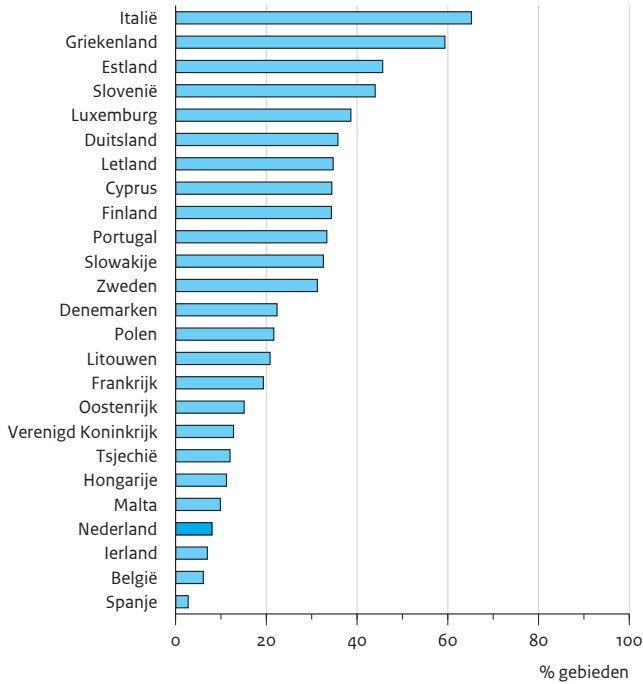
Welke ruimtelijke consequenties hebben Europese natuur- en waterverplichtingen, vooral ook buiten de Natura 2000-gebieden? Welke bijdrage kunnen groene en blauwe diensten door de landbouw leveren aan het bereiken van ruimtelijke doelen die tot dusverre via grondverwerving waren voorzien?

2.6.1 Nederlandse natuurkwaliteit in Europees perspectief

Het natuurbeleid heeft tot op heden het verlies aan biodiversiteit in Nederland geremd, maar nog niet gestopt. Nederland heeft het op wereldschaal geformuleerde doel van de Convention on Biological Diversity gehaald om de achteruitgang van de biodiversiteit te remmen. Dit doel is in de afgelopen jaren bereikt door de toename van de oppervlakte natuur, de verbetering van de milieu- en watercondities, de planologische bescherming van natuurgebieden en het natuurbeheer.

In Europa is afgesproken om de achteruitgang van de biodiversiteit te stoppen. Dit doel is niet bereikt. Nederland is verplicht maatregelen te treffen om de verslechtering van de kwaliteit van de habitats in de Natura 2000-gebieden te stoppen. Voor de soorten en ecosystemen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen is de verbetering van de milieu- en ruimtecondities nog onvoldoende geweest om een gunstige staat van

Figuur 2.20
Gunstige staat van instandhouding Natura 2000-gebieden, 2006



Bron: PBL (2010a)

Het aandeel Natura 2000-habitats met een gunstige staat van instandhouding in Nederland is vergeleken met andere Europese lidstaten laag.

instandhouding te bereiken (Bredenoord et al. 2011). Dat betekent dat leefgebieden en populaties onvoldoende groot zijn of zelfs krimpen, dat de habitatkwaliteit achteruitgaat en dat de populatiestructuur (in termen van geboorte en sterfte) onvoldoende goed is om het voortbestaan op langere termijn te verzekeren. Het hoge aantal soorten en habitats met een ongunstige staat van instandhouding maakt het treffen van maatregelen urgent.

Figuur 2.20 laat zien dat het aandeel Natura 2000-habitats met een gunstige staat van instandhouding in Nederland, met 8 procent, een van de laagste van Europa is. Figuur 2.21 laat zien dat ook het aandeel agrarisch natuurbeheer vergeleken met andere Europese lidstaten erg laag is.

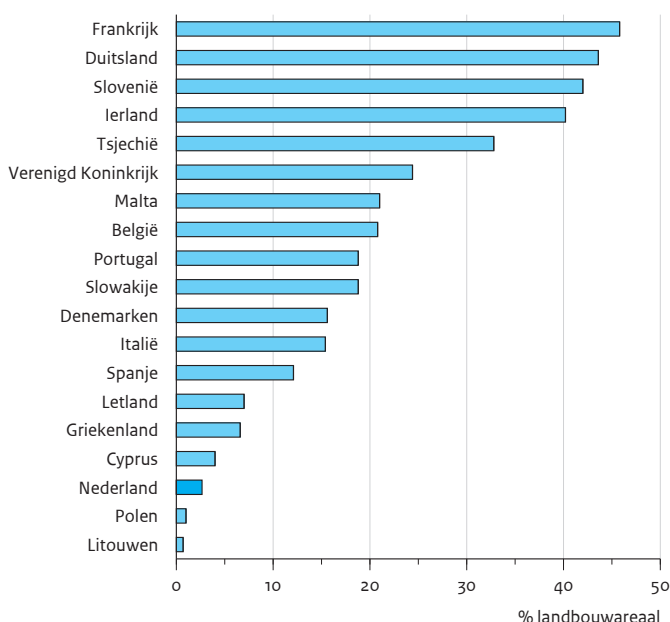
2.6.2 Ruimtelijke weerslag van internationale verplichtingen natuur

Het kabinet hanteert het respecteren van internationale afspraken als basis voor de herijking van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). De Convention on Biological Diversity van de Verenigde Naties heeft als hoofddoel de achteruitgang van de biodiversiteit wereldwijd te remmen. In Europa is daarnaast afgesproken de

achteruitgang zelfs te stoppen. De Vogel- en Habitatrichtlijnen van de EU verplichten tot het instellen van het Natura 2000-netwerk van beschermde gebieden. Verder wordt gestreefd naar het stoppen van de verslechtering van de natuurkwaliteit in deze gebieden en naar het in een ‘gunstige staat van instandhouding’ brengen en houden van de soorten (ook buiten Natura 2000-gebied) en habitattypen die door de richtlijnen worden beschermd. Op grond van het Europese recht zijn de Vogel- en Habitatrichtlijnen in verplichtend Nederlands recht omgezet.

Hierbij vindt de Europese Commissie dat biodiversiteit niet kan worden behouden door enkel Natura 2000-gebieden te beheren en te beschermen. Landbouwgebieden met hoge natuurwaarden, de High Nature Value (HNV) Farmlands, moeten ook worden beschermd en goed beheerd, zodat de biodiversiteit in grote samenhangende gebieden kan floreren. In pan-Europees verband (Ministersconferentie Kiev 2003) heeft Nederland zich verplicht een belangrijk deel van landbouwgebieden als HNV-Farmlands te identificeren en goed te beheren (PBL 2009a).

Figuur 2.21
Agrarisch natuurbeheer, 2005



Bron: OECD (2008)

Het aandeel agrarisch natuurbeheer in Nederland is vergeleken met andere Europese lidstaten laag.

Vogel- en Habitatrichtlijnen

Het doel van de Habitatrichtlijn, het verzekeren van een gunstige staat van instandhouding, is niet per se van toepassing op elk afzonderlijk Natura 2000-gebied, maar op het netwerk als geheel. Dit heeft enerzijds een flexibilisering tot gevolg; niet overal moet voor alle habitats of alle soorten de staat van instandhouding gunstig zijn of worden. Verzekerd moet zijn dat de kwaliteit binnen het Natura 2000-gebied als geheel niet achteruitgaat. Anderzijds heeft dit tot gevolg dat het beleid en het instrumentarium niet beperkt blijven tot de Natura 2000-gebieden. Op aandringen van de Europese Commissie heeft Nederland een aantal kleine Natura 2000-gebieden opgenomen. Als het beheer van bepaalde kleine gebieden of de externe werking op deze gebieden in de praktijk problematisch is, is het schrappen van die gebieden alleen mogelijk als de ecologische functie van die gebieden in het netwerk op andere wijze wordt overgenomen, bijvoorbeeld door uitbreiding van andere gebieden (Backes et al. 2011).

Alleen inzetten op Natura 2000-gebieden biedt onvoldoende perspectief voor het realiseren van de doelen van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen. Vanwege de milieudruk en de externe werking van deze richtlijnen zijn ook vaak maatregelen nodig in de hydrologische beïnvloedingsgebieden rondom de

Natura-2000 gebieden (MNP 2007b). Deze gebieden liggen voor een belangrijk deel wel binnen de huidige EHS. Bovendien zijn ook delen van de EHS buiten Natura 2000-gebied van belang voor beschermde soorten in dat gebied, bijvoorbeeld voor de verbinding tussen verschillende leefgebieden. Tot slot zijn nog de (kleinere) gebieden buiten de Natura 2000-gebieden van belang waar zich concentraties bevinden van Europese beschermde soorten ('hotspots').

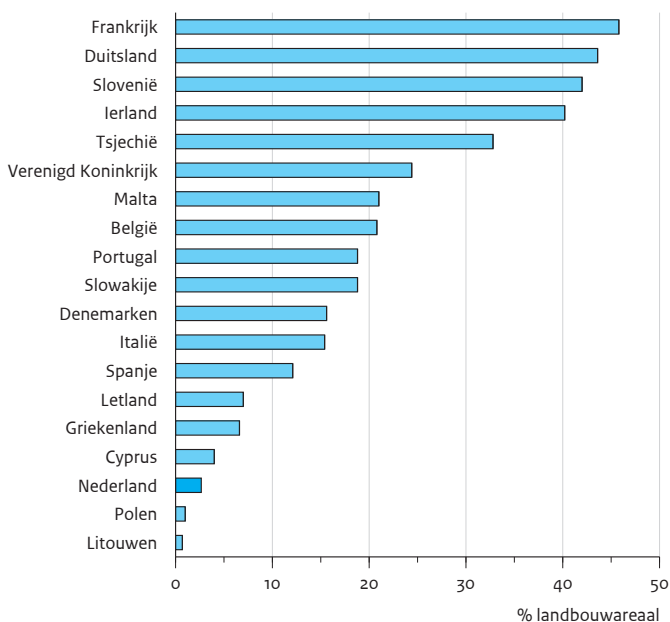
Figuur 2.22 geeft een beeld van de ligging van deze gebieden. Van de delen van de EHS die van belang zijn voor behalen van de doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW) bestaat nog geen landelijk dekkend kaartbeeld. Dit is daarom als 'p.m.' op de kaart vermeld.

Kaderrichtlijn Water

Ook delen van de EHS buiten Natura 2000-gebieden zijn van belang voor het behalen van doelen van de EU-Kaderrichtlijn Water (KRW). Denk bijvoorbeeld aan een maatregel als het opnieuw laten meanderen van een beek, die is 'meegerekend' in het maatregelenpakket van het stroomgebiedsbeheerplan voor de KRW zoals dat aan de EU is gerapporteerd.

Omdat het realiseren van de doelen van de KRW mede afhankelijk is van de realisering van de EHS, hebben

Figuur 2.22
Agrarisch natuurbeheer, 2005



Bron: Kuiper et al. (2009); MNP (2007b)

Europese verplichtingen hebben ook betrekking op gebieden buiten de Natura 2000-gebieden. Deels zijn deze nog niet in kaart gebracht.

bezuinigingen op de EHS effect op het halen van de doelen van de KRW. Enerzijds direct; er komt minder natuurontwikkeling (EHS) tot stand en daarmee vervalt de bijdrage van deze natuurontwikkeling aan het bereiken van de KRW-doelen. Anderzijds indirect, omdat de effectiviteit van overige KRW-maatregelen afneemt wanneer de EHS eruit wordt gehaald (verdwijnen van synergiewinst).

Nederland kan zich niet eenzijdig onttrekken aan deze maatregelen; dit moet minimaal opnieuw aan de EU worden voorgelegd en moet opnieuw de procedure van de stroomgebiedsbeheerplannen met publieke participatie (inspraak) doorlopen.

Overigens is de kosteneffectiviteit van deze natuurontwikkeling voor het behalen van de KRW-doelen hoger dan die van andere niet-natuurontwikkelingsmaatregelen, zoals extra zuivering van het effluent van rioolwaterzuiveringsinstallaties. Ook zijn er bij natuurontwikkeling meer meekoppelingsmogelijkheden met waterberging, landschap en recreatie. Vaak is ook sprake van reeds ingezette implementatietrajecten (grondverwerving).

2.6.3 Internationaal verplichte maatregelen met ruimtelijke gevolgen

De financiële ombuigingen die het kabinet in gang heeft gezet, betekenen in de praktijk een vermindering van twee derde van het rijksbudget voor het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). De consequentie is dat de natuurkwaliteit in 2020 mogelijk zal halveren ten opzichte van de kwaliteit die met het tot nu toe gevolgde beleid zou zijn gehaald (Bredenoord et al. 2011). Verder zal het naar verwachting met ongeveer drie kwart van de soorten van de Vogel- en Habitatrichtlijnen slechter gaan. De binnen de EU afgesproken verplichtingen raken verder uit het zicht. Dit kan leiden tot meer juridische procedures tegen de uitbreiding van economische activiteiten in of nabij de Natura 2000-gebieden.

Een belangrijk aandachtspunt hierbij is overigens dat het volgens de Habitatrichtlijn niet mogelijk is vanwege bezuinigingen onvoldoende te investeren in het beheer van Natura 2000-gebieden (Backes et al. 2011).

Essentieel is de aanpak van milieu- en watercondities

Als de financiële middelen voor de EHS beperkt blijven tot het voorgenomen rijksbudget van 75 à 100 miljoen euro per jaar, dan is de meest kosteneffectieve keuze een volledige inzet van die gelden op regulier beheer van

bestaand natuurgebied, in het bijzonder Natura 2000-gebieden. Daarmee wordt echter niet voorkomen dat de kwaliteit van de natuur, ook die van Natura 2000-gebieden, verder achteruitgaat. Als er meer financiële middelen beschikbaar komen, bijvoorbeeld van provincies of andere partijen, dan is de volgende kosteneffectieve stap het inrichten van reeds verworven gronden, waaronder ruilgronden. Essentieel daarbij is het oplossen van knelpunten in de milieu- en watercondities, in het bijzonder verdroging (Bredenoord et al. 2011).

Robuuste natuurgebieden

In het algemeen geldt dat grotere natuurgebieden robuuster zijn dan kleinere, omdat ze beter bestand zijn tegen negatieve invloeden van buiten. Het voormalige Milieu- en Natuurplanbureau presenteerde in de verkenning *Nederland Later* (MNP 2007b) een kijkrichting 'Robuuste natuur', waarin de Natura 2000-gebieden worden versterkt met de nog aan te leggen nieuwe natuur vanuit het Natuurbeleidsplan. Deze versterking zou wel leiden tot het halen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Deze kijkrichting is in de recente IBO Natuur en de Brede heroverweging meegenomen. De ruimtelijke samenhang kan verder toenemen door de EHS te koppelen aan het landschapsbeleid. Multifunctionele landschappen met veel 'groene' (natuur) en 'blauwe' (water) elementen, kunnen een klimaatbestendige EHS ondersteunen. Naarmate de robuustheid en de ruimtelijke samenhang van de EHS sterker worden, kan de EHS gemakkelijker meebewegen met de dynamiek in de natuur. Natuur is immers veranderlijk; de aantallen en verspreiding van soorten op een locatie veranderen voortdurend, op korte en lange termijn. Klimaatverandering zorgt nog voor een extra dynamiek. Hoe sterker de dynamiek van de natuur, hoe meer ruimtelijke samenhang nodig is voor voldoende risicospreiding en herstelvermogen voor plant- en diersoorten.

Vrijkomende militaire terreinen

Bij de herijking van de EHS kunnen ook de vrijkomende militaire terreinen worden betrokken. Onlangs heeft de minister van Defensie aangekondigd beide tankbataljons te zullen opheffen (Defensie 2011). Dat kan leiden tot het vrijvallen van militaire oefenterreinen. Deze terreinen liggen veelal in een ecologisch waardevol gebied dat onderdeel is van de EHS. Het gaat dan om compagnieoefenterreinen Marnewaard en Oirschot, eenheidsoefenterreinen De Haar, Havelte-West en de Leuserheide en de overige oefenterreinen de Vlasakkers en Oirschot vak B. In de *Nota Ruimte* is reeds verwoord dat als de militaire functie voor (delen van) deze terreinen vervalst, het rijksbeleid erop is gericht deze terreinen alsnog te doen opnemen in de EHS.

2.6.4 Effectief agrarisch natuurbeheer

Het kabinet heeft ervoor gekozen om financiën te verschuiven van grondverwerving naar agrarisch natuurbeheer. Het blijkt in de praktijk bijzonder moeilijk te zijn om de natuurdoelen in het agrarisch gebied te realiseren. Dit geldt zowel voor natuurontwikkeling op voormalige landbouwgronden, bijvoorbeeld door 'nieuwe particulieren', als voor gebieden met agrarisch natuurbeheer. Realisatie is hier lastig en dikwijls weinig effectief, omdat de vereiste milieucondities moeilijk zijn te realiseren en soms in strijd zijn met eisen van het landbouwkundige gebruik.

Agrarisch natuurbeheer blijkt in de huidige vorm weinig effectief te zijn voor het bereiken van de ecologische doelen (MNP 2007a). De effectiviteit kan verbeteren als (1) het beheer in de weidevogelgebieden sterker wordt gericht op weidevogelbehoud en er meer aanpassingen in de bedrijfsvoering worden doorgevoerd, (2) de randzones van de Natura 2000-gebieden worden gebruikt om boeren te laten bijdragen aan het bereiken van de doelen in die gebieden, bijvoorbeeld door het verhogen van de waterstand of het verminderen van de stikstofuitstoot; en (3) de grond deels voor agrarisch landschapsbeheer wordt gebruikt waar het behoud van het cultuurhistorische landschap vooropstaat of een grote maatschappelijke behoefte bestaat aan recreatiemogelijkheden (wandelen en fietsen), zoals rond de steden en in toeristisch-recreatieve gebieden. Het laatste kan bijdragen aan het verminderen van de recreatieve tekorten rond de grote steden, ook met het oog op het stopzetten van het Rijksbufferzonebeleid en van de aanleg van groengebieden rond de steden. In de nabije toekomst kan het perspectief voor agrarisch natuurbeheer verder verslechteren. Sinds 1984 beperken de melkquota vanuit het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid de melkproductie. Deze quota worden in 2015 geheel afgeschaft. Dit kan gevolgen hebben voor het agrarisch natuurbeheer. Als melkveehouders meer melk mogen produceren, bestaat de kans dat het agrarisch natuurbeheer als inkomstenbron onaantrekkelijker wordt (PBL 2009a).

2.7 Landbouw en ruimte

Welke redenen zijn er om ruimtelijk beleid voor de landbouw te voeren? Welke ruimtelijke gevolgen hebben ontwikkelingen binnen de landbouw?

2.7.1 Economisch belang agro-industrie

De economische betekenis van de primaire landbouw is beperkt. Landbouw, bosbouw en visserij leveren gezamenlijk in Nederland slechts 2 procent van de toegevoegde waarde. In ruimtelijk opzicht is de rol van het grondgebonden deel van de primaire landbouw als

beheerder van de open ruimte en (potentiële) leverancier van groene diensten echter wel degelijk van groot belang. De economische betekenis van het totale Nederlandse agrocomplex is groter. Dit maakt, gemeten in toegevoegde waarde (inclusief bedrijfstoelagen in land- en tuinbouw), 9,1 procent uit van de Nederlandse economie. De Nederlandse agrosector ontleent daarmee zijn economische betekenis in belangrijke mate aan de voedings- en genotmiddelenindustrie. Het aandeel van de toegevoegde waarde van de agro-industrie en -handel (verwerking, toelevering, van zowel binnen- als buitenlandse grondstoffen) in het totale agrocomplex is in de periode 1995-2005 gestegen van ruim 60 procent naar circa 70 procent. De door het agrocomplex behaalde toegevoegde waarde is overwegend gebaseerd op binnenlandse agrarische grondstoffen, maar het aandeel van buitenlandse grondstoffen is substantieel (35 procent in 2006) en vertoont bovendien een stijgende lijn (Silvis et al. 2009).

2.7.2 Locatiegebondenheid van greenports

De greenports zijn deels plaatsgebonden. Op basis van marktontwikkelingen is uitplaatsing van enkele teelten uit de Randstad goed mogelijk (bollen en groenten), maar de mogelijkheden voor de verplaatsing van potplanten, sierbloemen en boomteelt liggen genuanceerder. De teelt van groenten, bollen en (deels) sierteelt verplaatst zich op dit moment al uit de greenports. In aansluiting daarop zou dit actief kunnen worden begeleid. Dat past bij de marktontwikkelingen in de tuinbouwsector. ‘Vrijval’ van ruimte op termijn is vooral 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 te zijn om grond voor andere functies te bestemmen. Wat betreft Boskoop is naar verwachting sprake van een grosso modo gelijkblijvende ruimtebehoefte, aangezien de boomteelt ter plaatse mogelijk licht afneemt en de pot- en containerteelt toeneemt (Grontmij 2009). Ook de Adviesgroep Nijkamp concludeert dat niet alle productie – en zeker niet de standaardproducten – noodzakelijkerwijs in het westen hoeft te worden gerealiseerd (Tuinbouwcluster Greenprt.nl 2010). Een kengetallen kosten-batenanalyse (KKBA) van een toekomst waarin in 2040 een kwart van de huidige ‘greenports’ wordt gebruikt voor woningbouw (Koopmans et al. 2011) laat zien dat het bouwen van woningen in de Bollenstreek maatschappelijk rendabel is als de bollenteelt geleidelijk wordt verplaatst. Woningbouw in het Westland is mogelijk rendabel als het om extra woningen gaat. De verschillen tussen het Westland en de Bollenstreek zijn groot. De netto baten van transformatie van het Westland zijn waarschijnlijk positief als er extra woningen worden gebouwd en de tuinbouw binnen de Randstad

blijft. Verschuiving van woningen is daar niet voldoende om de kosten voor de tuinbouw te compenseren. In de Bollenstreek zijn de verplaatsingskosten kleiner. De woningbouwbatens zijn daar zeer waarschijnlijk groter dan de verplaatsingskosten, ongeacht of het om een verschuiving van woningen gaat of om extra woningen. De bandbreedte in de uitkomsten komt grotendeels voort uit onzekerheid over de omvang van de verplaatsingskosten.

2.7.3 Ruimtelijk beleid en agrarische grondprijzen

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 en van een schone buffer in de beïnvloedingsgebieden rondom Natura 2000-gebieden (MNP 2007b). Succesvol beleid voor de landbouw als beheerder van het cultuurlandschap is in de afgelopen decennia een zaak geweest van lange adem, continuïteit en duidelijkheid, waarbij regels direct waren gekoppeld aan financiële regelingen. Alleen met een continue beleidsinzet blijkt de overheid het vertrouwen van boeren en burgers te kunnen krijgen. Dit betrof vooral het Rijksbufferzonebeleid. Bervaes et al. (2001) stellen in een evaluatie van dit beleid: ‘Indien het restrictief karakter en de status van (Rijks)bufferzone komt te vervallen zal planologische onduidelijkheid ontstaan. Er worden hier en daar al gronden gekocht door beleggers of juist niet verkocht vanwege de verwachtingswaarde, omdat men verwacht dat stedelijke ontwikkelingen in deze gebieden op den duur zullen plaatsvinden.’ De casus Bloemdalerpolder illustreert dit (Van Bommel & Kuiper 2010; zie ook het tekstkader.). Ook de titel Nationale Landschappen blijkt een meerwaarde te bieden als merknaam en succesvol te werken voor het bevorderen van draagvlak en aantrekken van investeringen van publieke en private partijen in het landschap. De rijksbijdrage voor de Nationale Landschappen werd ook gezien als een belangrijke aanjaagfactor. Continuïteit van deze financiering, hoe beperkt ook, is van groot belang voor het genereren van betrokkenheid en geld van andere publieke en private partijen (Royal Haskoning 2010; Veen & Graaff 2010).

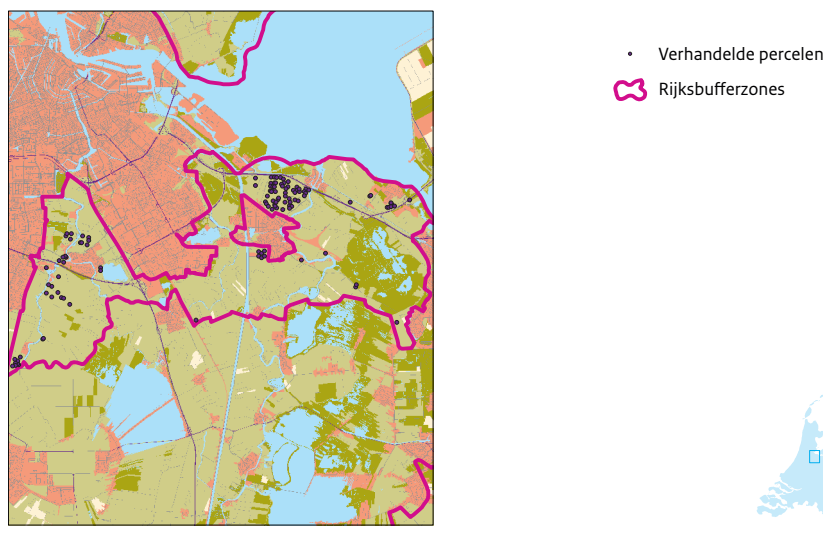
Planologische onduidelijkheid en grondprijsverhogingen in de Bloemendalerpolder

De Bloemendalerpolder maakte tot aan de *Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening* deel uit van de Rijksbufferzone Amstelland-Vechtstreek en van het Groene Hart. Verschillende ontwikkelingen leidden ertoe dat de grondprijzen zeer sterk stegen. Allereerst kwam de provincie Noord-Holland in januari 2001 met het idee om te bouwen in de polder. In de zomer van 2001 volgde de gemeente Muiden met het plan om met woningbouw in de polder de verdiepte aanleg van de snelweg A1 te financieren. De gemeente Amsterdam stelde in de herfst van dat jaar voor om er 5.000 woningen te bouwen. En het Rijk haalde in de regeringsbeslissing over de *Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening* de Bloemendalerpolder uit het beschermende planologische regime van het Groene Hart. De grondprijzen zijn zeer sterk gestegen zodra de bouwplannen van de overheden bekend raakten. In november 2000 was minder dan 20 hectare in handen van projectontwikkelaars, in maart 2002 lag het areaal boven de 60, en in januari 2003 op 160 hectare, ongeveer de helft van de Bloemendalerpolder. Projectontwikkelaars reageerden direct op overheidsbeslissingen, terwijl de gemeenten zelf nog niet direct wilden of konden aankopen of het voorkeursrecht konden vestigen. Was de gemiddelde prijs per hectare die projectontwikkelaars betaalden in 2001 nog 150.000 euro, in 2003 schommelde die tussen de 230.000 en 500.000 euro. Dit is vijf- tot tienmaal hoger dan de agrarische gebruikswaarde. Door 'schaduwwerking' is het recreatiegroen dat was gepland onbetaalbaar geworden.

Figuur 2.23 laat de grondposities zien van onroerendgoedhandelaars en beleggers in de Bloemendalerpolder. Deze waren in 2004 opvallend talrijker dan in het overige deel van de Rijksbufferzone Amstelland-Vechtstreek (De Regt 2004).

Figuur 2.23

Verhandelde percelen in Rijksbufferzone Amstelland-Vechtstreek, 1998 – medio 2003



Bron: De Regt (2004)

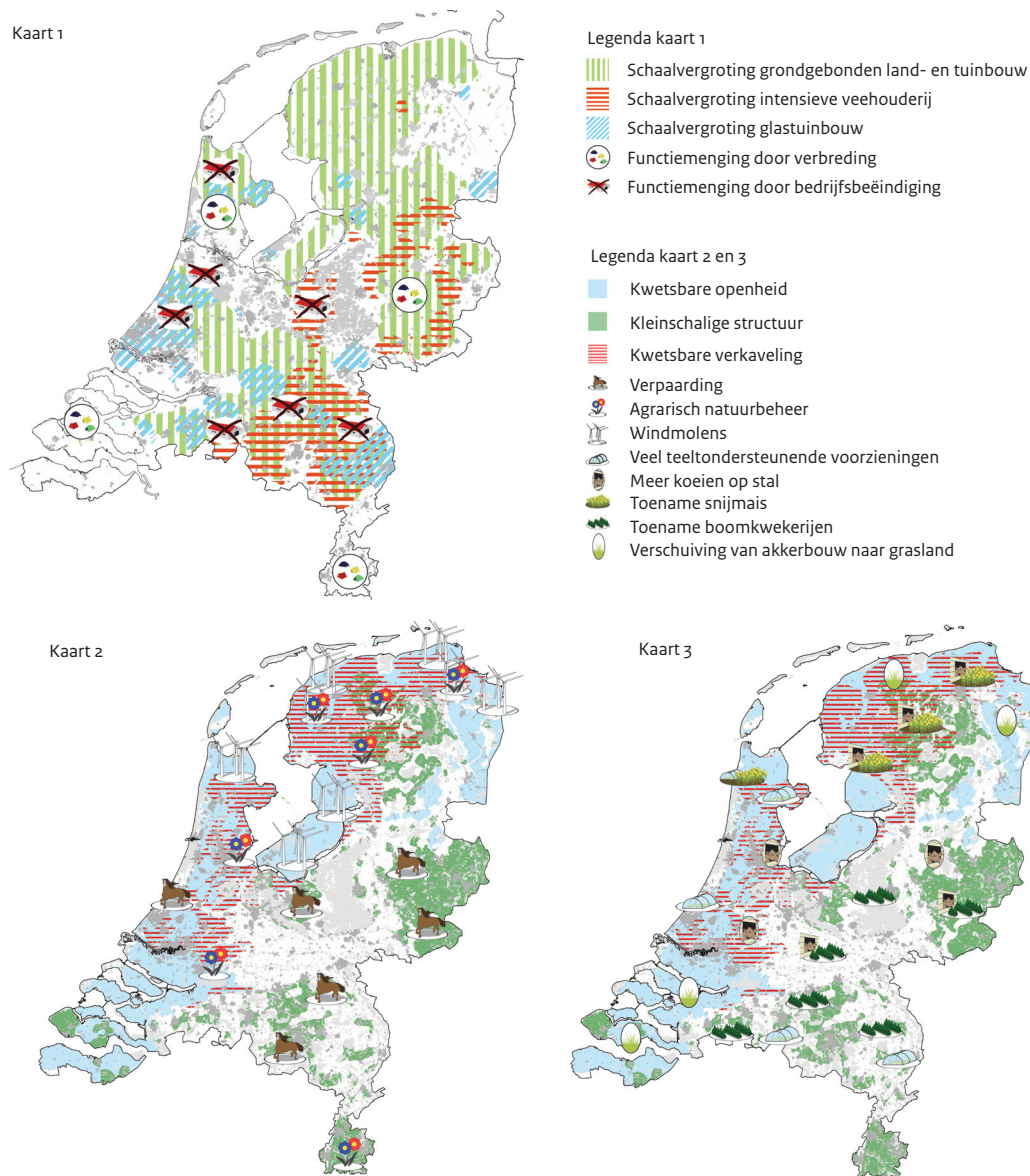
De grondposities van onroerendgoedhandelaars en beleggers in de Bloemendalerpolder waren in 2004 opvallend talrijker dan in het overige deel van de Rijksbufferzone Amstelland-Vechtstreek.

2.7.4 Ruimtelijke effecten van ontwikkelingen in de landbouw

Een studie van Alterra (Agricola 2010) onderscheidt erf- en perceelgerelateerde effecten op het landschap. Erfgerelateerde effecten hebben betrekking op de veranderingen die zich afspelen op de agrarische erven. Het gaat vooral om de invloed van grotere bedrijfsgebouwen en ondersteunende voorzieningen op

de erven. Landschappelijke effecten die daarmee samenhangen zijn verdichting van het landschap en het verspreid in buitengebied ontstaan van industriële agrocomplexen. Anderzijds zijn er effecten op het landschap van bedrijven die stoppen en een andere, niet-agrarische functie krijgen. Door functiemenging verliezen erven hun agrarische karakter (figuur 2.24, kaart 1). Perceelgerelateerde effecten op het landschap zijn de

Figuur 2.24
Landschappelijke effecten van ontwikkelingen in de landbouw



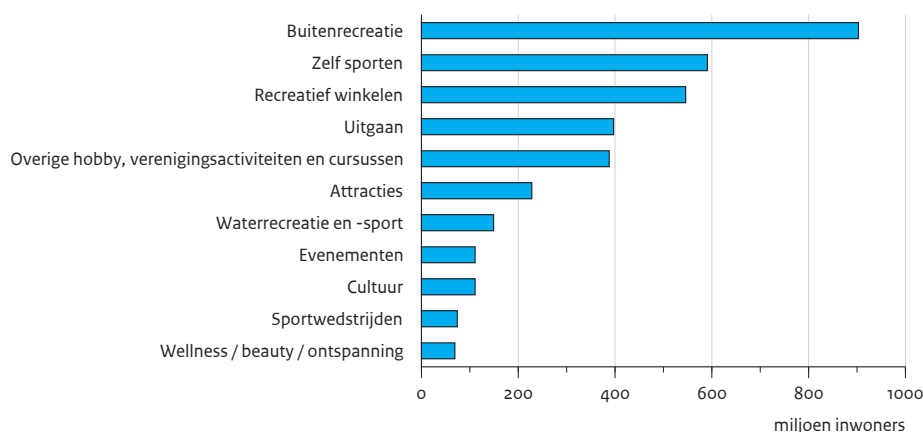
Bron: Agricola et al. (2010)

veranderingen die zich voordoen op de land- en tuinbouwgronden, de percelen buiten het agrarische erf. Perceelsgerelateerde effecten spelen voor grondgebonden landbouwbedrijven, vollegrondstuinbouw en blijvende teeltbedrijven. Vooral bij de perceelsgerelateerde effecten is de schaal van het landschap van belang (figuur 2.24, kaart 2 en 3).

2.7.5 Behoud van veenweiden

Voor wat betreft de internationaal belangrijke veengebieden doet zich de keuze voor of de landbouw in alle regio's de primaire functie blijft of dat er een regionale differentiatie wordt aangebracht. Verschillende onderzoeken wijzen uit dat de verhouding tussen kosten en baten niet vanzelfsprekend gunstig uitvalt voor het huidige landbouwkundig gebruik (zij bijvoorbeeld Bos & Vogelzang 2010). Als de moeilijk te monetariseren natuurwaarden en de effecten op het verminderen van de

Figuur 2.25
Vrijtijdsactiviteiten, 2008 – 2009



Bron: Agricola et al. (2010)

Buitenrecreatie is de belangrijkste vrijetijdsactiviteit.

broeikasgasemissies worden meegewogen, komen ook beheerstrategieën met hogere waterpeilen, verbrede landbouw en geringere bodemdaling in beeld. Uitgaande van een gebiedsgedifferentieerde aanpak waarin rekening wordt gehouden 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 tot 12 meter dik), de ook op Europese schaal unieke veenkwaliteiten behouden kunnen blijven (PBL 2011b).

2.7.6 Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid biedt beperkt soelaas voor publieke diensten

De kosten van het halen van beleidsdoelen via levering van publieke diensten door Nederlandse boeren bedragen naar schatting 0,7 tot 1,1 miljard euro per jaar. De 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.

Bij de komende hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) ontstaat meer ruimte voor het vergoeden van publieke diensten door de landbouw. Het GLB kan hier een grotere bijdrage aan leveren, maar alleen in combinatie met andere financieringsbronnen en beleidsinstrumenten. Nederland moet kiezen hoe het GLB-budget in de toekomst ingezet gaat worden (Van Zeijts et al. 2010).

Momenteel ontvangt de Nederlandse landbouw jaarlijks 0,9 miljard euro aan landbouwsubsidies uit de EU. Boeren krijgen de huidige inkomenssteun zonder dat ze daarvoor

bovenwettelijke (tegen)prestaties hoeven te leveren. Het onttrekken van deze steun leidt direct tot een daling van het inkomen, en kan daarmee strijdig zijn met een van de doelstellingen van het GLB: een redelijk inkomen voor boeren. In theorie zouden boeren hun inkomen weer op peil kunnen brengen door levering van betaalde publieke diensten. Maar in de praktijk verbieden de staatssteunregels van de EU dat overheden meer betalen aan boeren dan ze aan kosten maken voor het leveren van de diensten. Per saldo schiet een gemiddelde boer daar niet veel mee op. Als de staatssteuntoets een ruimere betaling zou toestaan, zouden meer boeren diensten ten behoeve van milieu, natuur en landschap leveren (PBL 2010c).

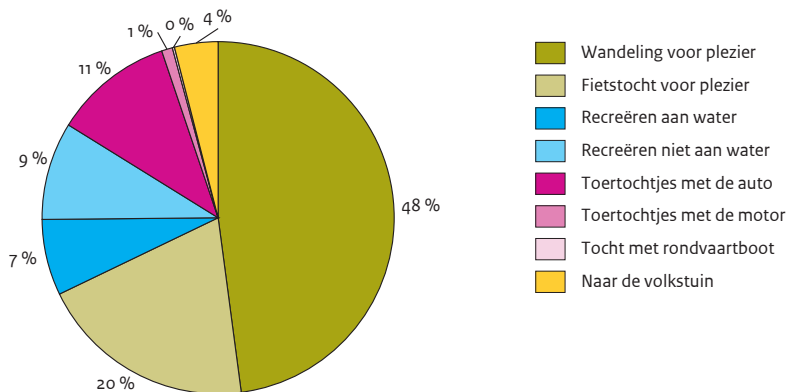
2.8 Landschap, toerisme en recreatie

Welke betekenis heeft het landschap voor toerisme en recreatie? Welke landschappen zijn het meest waardevol en gewaardeerd? Welke ruimtelijke ontwikkelingen hebben invloed op het landschap?

2.8.1 Het belang van wandelen en fietsen

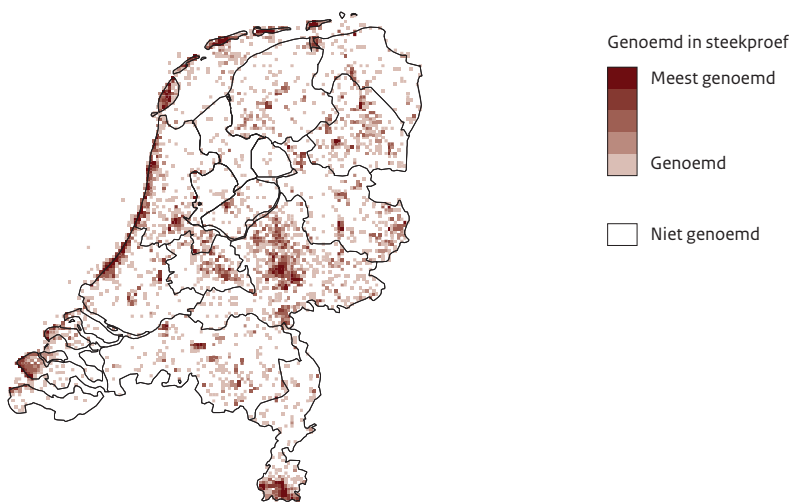
Buitenrecreatie is de belangrijkste vrijetijdsactiviteit, en wandelen en fietsen zijn de belangrijkste vormen van buitenrecreatie; daarna volgen sporten en recreatief winkelen (figuur 2.25, 2.26). Nederlanders besteden gemiddeld 3 uur per week aan wandelen, fietsen, toeren, zonnen, luieren, picknicken en watersport. Het landschap fungeert daarbij zowel als decor van activiteiten, als ontspanningsruimte en als object van interesse.

Figuur 2.26
Vrijetijdsactiviteiten buitenrecreatie, 2008 – 2009



Bron: Nederlands Bureau voor Toerisme & Congressen (2010)
Wandelen en fietsen zijn de belangrijkste vormen van buitenrecreatie.

Figuur 2.27
Favoriete plekken met water, groen of natuur, 2010



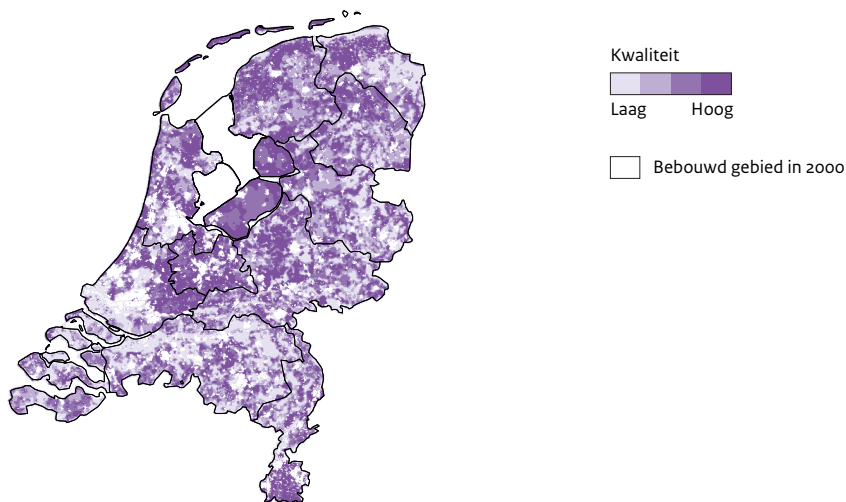
Bron: RUG, PBL, WUR
De kuststrook, de Veluwe en Zuid-Limburg zijn de favoriete landschappen van de Nederlanders.

Nederlanders waarderen vooral landschappen met een natuurlijk karakter en een sterke historische identiteit. De favoriete landschappen op nationaal niveau zijn de kuststrook van wadden tot delta, Zuid-Limburg en de Veluwe. Op regionaal en lokaal niveau zijn vooral de grotere groen- en natuurgebieden, grotere parken en plassen en meren belangrijk. Figuur 2.27 geeft hiervan een kaartbeeld.

2.8.2 Buitenlands toerisme en investeren in het Nederlandse landschap

Het overgrote deel van de buitenlandse toeristen komt uit de buurlanden. Buiten de grote steden is vooral de kuststrook in trek. Deze toeristen uit Duitsland, België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk bezoeken Nederland juist ook vanwege het landschap. Niet alleen vanwege de aantrekkelijkheid ervan, maar ook vanwege de goede toegankelijkheid via wandel-, fiets- en ruiterspaden en

Figuur 2.28
Landschapskwaliteiten, 2007



Bron: Snellen et al. (2007)

Polderlandschappen hebben de grootste landschappelijke waarde.

vaarroutes. Ook in de toekomst zullen verreweg de meeste toeristen uit de buurlanden komen. Dat maakt het extra belangrijk om die voorzieningen goed op peil te houden. Gezien de motieven en voorkeuren van deze toeristen zou een verdergaande investering in landschapsgerelateerd toerisme en de bijbehorende product-marktcombinaties gerechtvaardigd zijn (Breman et al. 2008).

2.8.3 Polderlandschappen zijn internationaal kenmerkend

Volgens de Commissie Herziening Voorlopige Lijst Werelderfgoed (2010) is een sterk geloof in de beheersing van de natuur een belangrijk kenmerk van de Nederlandse geschiedenis, en daarmee van de Nederlandse identiteit. In de selectie van voor te dragen Werelderfgoederen door Nederland zijn in samenhang daarmee drie thema's richtinggevend: Nederland Waterland, Nederland als ontworpen land en Nederland als burgersamenleving. In Noordwest-Europees verband zijn vooral de Nederlandse polderlandschappen uniek. Zulke landschappen komen buiten Nederland weinig voor en als ze daar wel voorkomen, speelden Nederlanders met hun kennis van waterbeheersing een belangrijke rol als projectontwikkelaar, ingenieur of kolonist. Dit geldt vooral voor de landschappen van droogmakerijen, waterlinies, oude zeekleipolders en het veenweidegebied. Vrijwel alle droogmakerijen en waterlinies in Noordwest-Europa liggen binnen Nederland. Ook laagveenontginningen met strookvormige verkaveling en oude zeekleipolders met terpen liggen vooral binnen

Nederland. Wanneer het landschap van Nederland wordt gewaardeerd op de kenmerken van internationale betekenis en de mate van zeldzaamheid (binnen Nederland), dan blijken de hoogste landschapswaarden nog voor te komen in het veenweidegebied en het polderlandschap in de noordelijke helft van het land (figuur 2.28).

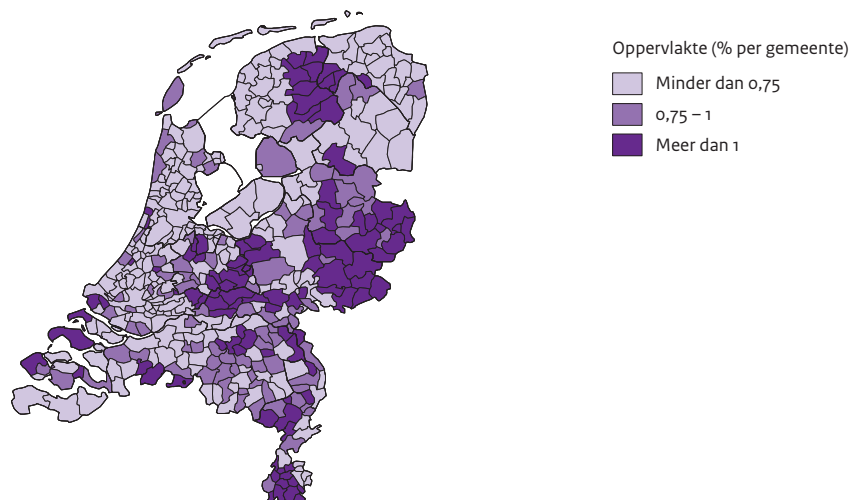
2.8.4 Financiering van het beheer van landschapselementen

Kleine landschapselementen, zoals houtwallen, knotwilgenrijen en rietstroken, staan onder druk door onvoldoende beheer. Dit geldt vooral voor kleine landschapselementen in bezit en beheer van landbouwbedrijven. Het voortbestaan van deze elementen is afhankelijk van de mogelijkheden om de beheeractiviteiten in te passen in de bedrijfsvoering. Vooral de Noordelijke Wouden, Oost-Nederland, de Gelderse Vallei, het rivierengebied en Zuid-Limburg hebben een grote opgave om deze landschapselementen op agrarische bedrijven adequaat te beheren (figuur 2.29).

In het beheer en herstel van de meest waardevolle cultuurlandschappen is beduidend minder geïnvesteerd dan de geschatte financieringsbehoefte van 418 miljoen euro per jaar. Dit blijkt uit een onderzoek van KPMG (zie Tholen et al. 2010) en uit informatie over investeringen van het Rijk en de provincies. Hoewel de woningmarkt dankzij de hoge prijzen in de afgelopen vijftien jaar volop ruimte had om in de

Figuur 2.29

Kleine landschapselementen in beheer bij agrariërs en particulieren, 2009



Bron: De Jong et al. (2009)

Kleine landschapselementen vragen vooral aandacht in de Noordelijke Wouden, Oost-Nederland, de Gelderse Vallei, het rivierengebied en Zuid-Limburg.

leefomgeving te investeren, zijn er nauwelijks ‘rood-voorgroenmiddelen’ geïnvesteerd in bos- en recreatiegebieden of in de aanleg en het onderhoud van landschapselementen. Wat er in groen is geïnvesteerd, gebeurde in de wijk zelf: de zogenoemde binnenplanse of lokale verevening. Extra investeringen in het landschap zouden leiden tot een verhoging van de woningprijs, waarvan het sterk de vraag is of daartoe wel de ruimte is. Gemeenten moeten vanuit de woningbouw immers ook andere publieke voorzieningen betalen, zoals infrastructuur, waterbeheer en sociale woningbouw. Ook bouwt het Rijk de subsidies voor de aanleg van infrastructuur en het waterbeheer bij grote woningbouwlocaties af, wat een nog groter beroep betekent op de grondexploitatie. Bovendien blijkt de bijdrage voor groen uit de woningbouw vooral te worden gedragen door het hoge marktsegment, waarvan de prijzen de laatste tijd sterk onder druk staan. Tot slot is het de vraag of het redelijk is om een dergelijke bijdrage over alle woningen om te slaan. Bij differentiatie in de bijdrage, bijvoorbeeld tussen woningen binnen bestaand stedelijk gebied en die daarbuiten, kunnen de bedragen per woning op de groenere locaties snel hoger worden (PBL 2008).

2.8.5 Ontwikkelingen in het landschap

Het Nederlandse landschap blijft ook in de (nabije) toekomst in ontwikkeling. De belangrijkste drijvende krachten zijn verstedelijking, de aanleg van infrastructuur en schaalvergroting in de landbouw; figuur 2.28 geeft (op basis van paragraaf 3.3) een beeld van de mogelijke

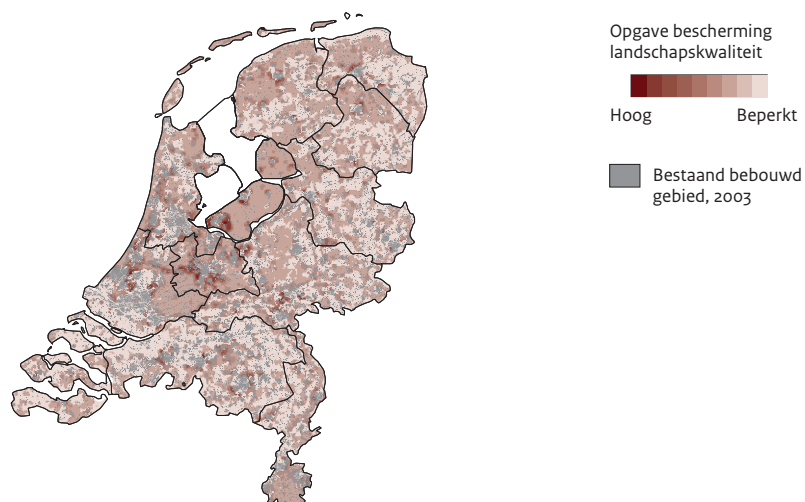
ontwikkelingen van verstedelijking, figuur 3.4 in paragraaf 3.2.1 geeft een beeld van de nieuwe weginfrastructuur, en figuur 2.24 in paragraaf 2.7.4 van ontwikkelingen in de landbouw. Daarnaast valt ook te denken aan energiegerelateerde ontwikkelingen, zoals de aanleg van nieuwe hoogspanningsleidingen, windenergieparken op land of binnen zichtafstand van de kust en boortorens voor schaliegaswinning. Bij nieuwe ontwikkelingen zullen ongetwijfeld bestaande landschappelijke waarden verdwijnen; de uitdaging is om tegelijkertijd nieuwe landschappelijke waarden toe te voegen.

Verstedelijking (woningbouw, de aanleg van werklocaties en infrastructuur) vormt, naast schaalvergroting in de grondgebonden landbouw, een bedreiging voor historische landschapselementen als verkavelingspatronen en oude geulen. De opgave van een goede geleiding van verstedelijking is het grootst in de binnenduinrand van Den Haag tot Bergen en in de regio’s Utrecht en Amsterdam.

2.8.6 Investeren in recreatieve mogelijkheden van stedelijke netwerken

De vraag naar recreatief fietsen en wandelen is het grootst rond de grote steden. Tegelijkertijd is daar ook het tekort aan groene recreatiemogelijkheden het grootst; de grotestadsbewoners zijn duidelijk minder dan bewoners van andere delen van Nederland te spreken over de variatie, de rust en de stilte van het cultuurlandschap in de nabije omgeving (Crommentuijn et al. 2007). De mogelijkheden om de recreatiewaarde

Figuur 2.30
Verstedelijkingsdruk en landschapskwaliteit

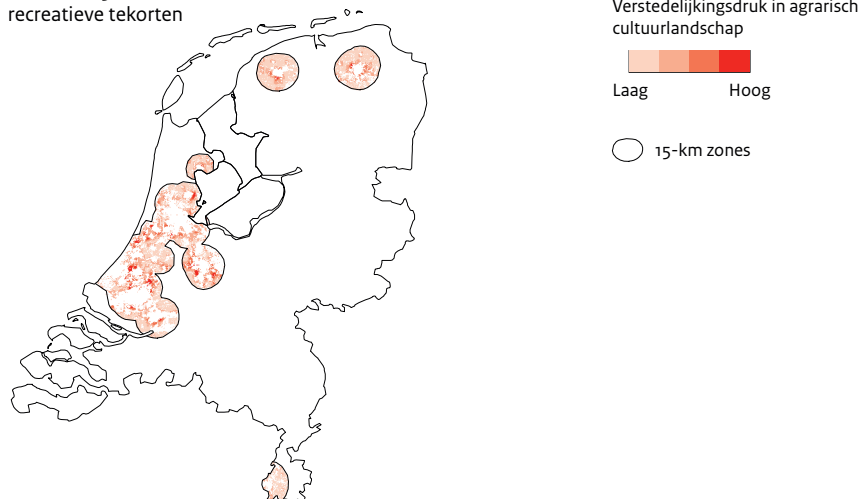


Bron: PBL

Vooraf langs de Limes en in de Hollandse binnenduinrand staan gebieden met een hoge landschapskwaliteit onder sterke verstedelijkingsdruk; als maat voor de verstedelijkingsdruk is gebruikgemaakt van figuren 3.7 tot en met 3.12 uit hoofdstuk 3.

Figuur 2.31
Verstedelijkingsdruk agrarisch cultuurlandschap, 2010 – 2040

Rondom G50-steden met recreatieve tekorten



Bron: PBL

Investerings in de recreatiemogelijkheden van cultuurlandschappen zijn vooral nodig rond de grote steden. Afgebeeld zijn gebieden binnen 15 kilometer afstand van de G50-steden met grote recreatieve tekorten.

van het cultuurlandschap in deze gebieden te vergroten, zijn echter beperkt. Allereerst zijn grote gebieden rond de steden al verstedelijkt of reeds ingericht als natuur- of recreatiegebied. Daarnaast staan de cultuurlandschappen deels onder druk van verstedelijking, wat de versterking van de recreatieve waarde belemmert. Figuur 2.31 geeft een indruk van de recreatieve tekorten voor wandelen. Bij een hoge bevolkingsgroei zullen deze verder toenemen. Figuur 2.31 geeft de agrarische cultuurlandschappen weer die zijn gelegen binnen een zone van 15 kilometer rondom (middel)grote steden met grote recreatieve tekorten. Binnen dat gebied is de verstedelijkingsdruk aangegeven; deze verstedelijkingsdruk is gebaseerd op de analyse zoals die in hoofdstuk 3 is opgenomen. Gebieden die in een scenario van hoge ruimtedruk zowel onder ongewijzigd ruimtelijk beleid als onder een minder restrictief beleid grote kans lopen te verstedelijken, zijn op deze kaart weergegeven als gebieden met de hoogste verstedelijkingsdruk. De kaart laat zien dat de ruimtelijke opgave het grootst is in het gebied tussen Den Haag-Zoetermeer en Rotterdam en de binnenzijde van de Randstad van de oostkant van Leiden via de Haarlemmermeer en de zuidkant van Amsterdam tot rond Utrecht. In deze gebieden liggen de meeste voormalige Rijksbufferzones.

Ruimtelijke gevolgen van beleidskeuzes

In het vorige hoofdstuk zijn de acht belangrijkste ruimtelijke opgaven en algemene beleidsimplicaties besproken. In dit hoofdstuk gaan we in op de ruimtelijke effecten van bepaalde beleidskeuzes en gebruiken als voorbeeld de verstedelijking. Hierbij staat de vraag centraal waar zich verstedelijking zou kunnen ontwikkelen onder een meer en een minder restrictief ruimtelijk beleid.

Het ruimtelijk beleid wordt momenteel sterk gedecentraliseerd. Om de mogelijke gevolgen hiervan te kunnen inschatten, vergelijken we eerst de beleidskaders uit de *Nota Ruimte* (inclusief de *Nota Mobiliteit*) met die van de *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* (hierna *Structuurvisie* genoemd). Daarna volgen enkele analyses van huidige marktontwikkelingen om de relatieve verstedelijkingsdruk in te schatten. Vervolgens brengen we deze druk in kaart met hulp van een modelberekening van een scenario waarin is uitgegaan van een volledige deregulering van beleid op alle bestuursniveaus ten opzichte van een scenario waarin is uitgegaan van voortzetting van het beleid uit de *Nota Ruimte*.

3.1 Beleidsruimte voor verstedelijking in kaart gebracht

Welke beleidsruimte bood de Nota Ruimte? En wat is de ruimte die het Rijk met het minder restrictieve beleid van de Structuurvisie biedt?

De *Structuurvisie* houdt een forse koerswijziging in ten opzichte van de *Nota Ruimte*. Een groot aantal beleidscategorieën die geleiding van verstedelijking en bescherming van open ruimte en landschap ten doel hadden, zal verdwijnen. De belangrijkste veranderingen in het verstedelijkingsbeleid van het Rijk zijn in tabel 3.1 samengevat.

Het gaat dan om het vervallen van restrictieve beleidscategorieën als de Nationale Landschappen, de Rijksbufferzones, de gebieden voor Recreatie om de Stad en de Robuuste Verbindingszones. Hier stelt het Rijk geen randvoorwaarden meer aan verstedelijking. Dat geldt ook voor de gebieden die na de herijking geen deel meer zullen uitmaken van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS); de te herijken EHS betreft (delen van) de EHS buiten de Natura 2000-gebieden. Ook stelt het Rijk geen doelen meer aan bundeling en verdichting van verstedelijking en voert het geen locatiebeleid meer voor bedrijven en voorzieningen. Tot welke ruimtelijke ontwikkelingen dit zal leiden, hangt voor een groot deel af van het beleid van provincies en gemeenten.

Tabel 3.1

Belangrijkste verschillen tussen de Nota Ruimte/Nota Mobiliteit en de Structuurvisie

Vershil	Nota Ruimte/Nota Mobiliteit	Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte
Ruimtelijk-economische structuur	<ul style="list-style-type: none"> • Bundelingsbeleid • Verdichtingsbeleid • Locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen • Stedelijke netwerken • Basiskwaliteit • Stedelijke herstructurering • Rijksbufferzones, recreatie om de stad • Concentratie intensieve landbouw 	<ul style="list-style-type: none"> • Topsectoren • Drie stedelijke regio's • Ladder voor duurzame verstedelijking • Olympische Spelen
Mobiliteitskwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> • Knelpuntenbenadering • Sectoraal vervoerssysteem staat centraal • Kilometerheffing • Locatiebeleid 	<ul style="list-style-type: none"> • Prioritaire regio's en achterlandverbindingen • Bereikbaarheidsindicator • Dunbevolkte gebieden geen traditioneel openbaar vervoer
Gezonde en veilige leefomgeving	<p>EHS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nationale Landschappen • Specifieke aandacht voor Noordzee, Waddenzee en IJsselmeer 	<ul style="list-style-type: none"> • Herijkte EHS • Genomineerde (aanvullende) Werelderfgoedgebieden • Groen-blauwe dooradering
Aanpak en instrumenten	<ul style="list-style-type: none"> • SER-ladder voor bedrijventerreinen • Handhaving doorwerking in bestemmingsplannen 	<ul style="list-style-type: none"> • AmvB Ruimte • Ladder duurzame verstedelijking in Bro • Alleen selectief toezicht achteraf op doorwerking nationale belangen

Bij de beleidsruimte die het Rijk onder de beide nota's biedt, gaat het niet alleen om op kaart gezette ruimtelijke beleidscategorieën. Ook sectorbeleid kan ruimtelijke beperkingen inhouden. Het gaat daarbij vooral om de ruimtelijke beperkingen die infrastructuur (via de Wet geluidhinder) stelt aan de directe omgeving. Deze beperkingen zijn onder beide nota's gelijk; er is uitgegaan van de huidige geluidsnormen. Nieuw beleid voor normstelling bij woningbouw is in voorbereiding. Een andere sectorale inperking van de beleidsruimte betreft het voorkomen van Europees beschermde soorten buiten de Natura 2000-gebieden. De belangrijkste hiervan ('hotspots') zijn op kaart gezet. Ook deze zijn onder beide nota's gelijk.

Figuur 3.1 en 3.2 geven aan waar het Rijk – in de huidige situatie onder de *Nota Ruimte* (3.1) en bij minder restrictief beleid zoals voorgesteld in de *Structuurvisie* (3.2) – randvoorwaarden stelt aan de ontwikkeling van nieuwe verstedelijking; in deze figuren is bij overlappende beleidscategorieën de categorie met de zwaarste randvoorwaarden weergegeven. Figuur 3.3 geeft het verschil tussen beide aan, en laat zien waar het Rijk bij een minder restrictief beleid meer ontwikkelingsruimte biedt. Deze laatste kaart geeft ook de begrenzing van het bestaand bebouwd gebied aan. Het verdichtingsdoel uit de *Nota Ruimte* komt met de *Structuurvisie* te vervallen.

(Vanwege de leesbaarheid is de aanduiding van bestaand bebouwd gebied op figuur 3.1 achterwege gelaten.) Bij een minder restrictief beleid lijkt de kans op verstedelijking het grootst in gebieden nabij en tussen de grote steden waar de restrictieve beleidscategorieën uit de *Nota Ruimte* komen te 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. De veranderingen in beleid op rijksniveau kunnen meer ruimte voor ontwikkelingen opleveren. Het is aan de provincies en gemeenten om dit te bepalen. In de volgende paragrafen gaan we dieper in op de vraag wat de mogelijke gevolgen kunnen zijn.

Figuur 3.1


Beleidsruimte voor verstedelijking


Bij ongewijzigd beleid


Ruimtelijke voorwaarden vanuit rijksbeleid aan verstedelijking

 Bundelingsgebieden

Harde beleidscategorieën


 Beperkingen rond infrastructuur, buisleidingen en hoogspanningsleidingen: contouren geluid (53dB Rijkswegen, 55dB industrie, 65dB binnenstedelijke wegen, 70dB buitenstedelijke 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 (48dB binnenstedelijke wegen, Rijkswegen, 50dB buitenstedelijke wegen en 55dB spoorwegen)

 Grondwaterbeschermingsgebieden, waterwingebieden

 Nationale Landschappen en Werelderfgoed

 Bestaand bebouwd gebied

Bron: Kuiper et al. (2009)


Figuur 3.2
Beleidsruimte voor verstedelijking


Bij Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte


Ruimtelijke voorwaarden vanuit rijksbeleid aan verstedelijking


 Bundelingsgebieden

Harde beleidscategorieën


 Beperkingen rond infrastructuur, buisleidingen en hoogspanningsleidingen: contouren geluid (53dB Rijkswegen, 55dB industrie, 65dB binnenstedelijke wegen, 70dB buitenstedelijke wegen en spoor-wegen, 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: geluidscontouren (48dB binnenstedelijke wegen, Rijkswegen, 50dB buitenstedelijke wegen en 55dB spoorwegen)

 Grondwaterbeschermingsgebieden, waterwingebieden

 Te herijken EHS (inclusief Nationale Parken)

 Werelderfgoed

 Bestaand bebouwd gebied

Bron: PBL



Figuur 3.3

Verschilkaart beleidsruimte Nota Ruimte en Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

Ruimtelijke restricties

Zowel bij bestaand (NR) als bij nieuw (SVIR) beleid

■ Harde restricties

■ Zachte restricties

Bij nieuw beleid

■ UNESCO Werelderfgoed (voorgedragen)

Vervallen beleid

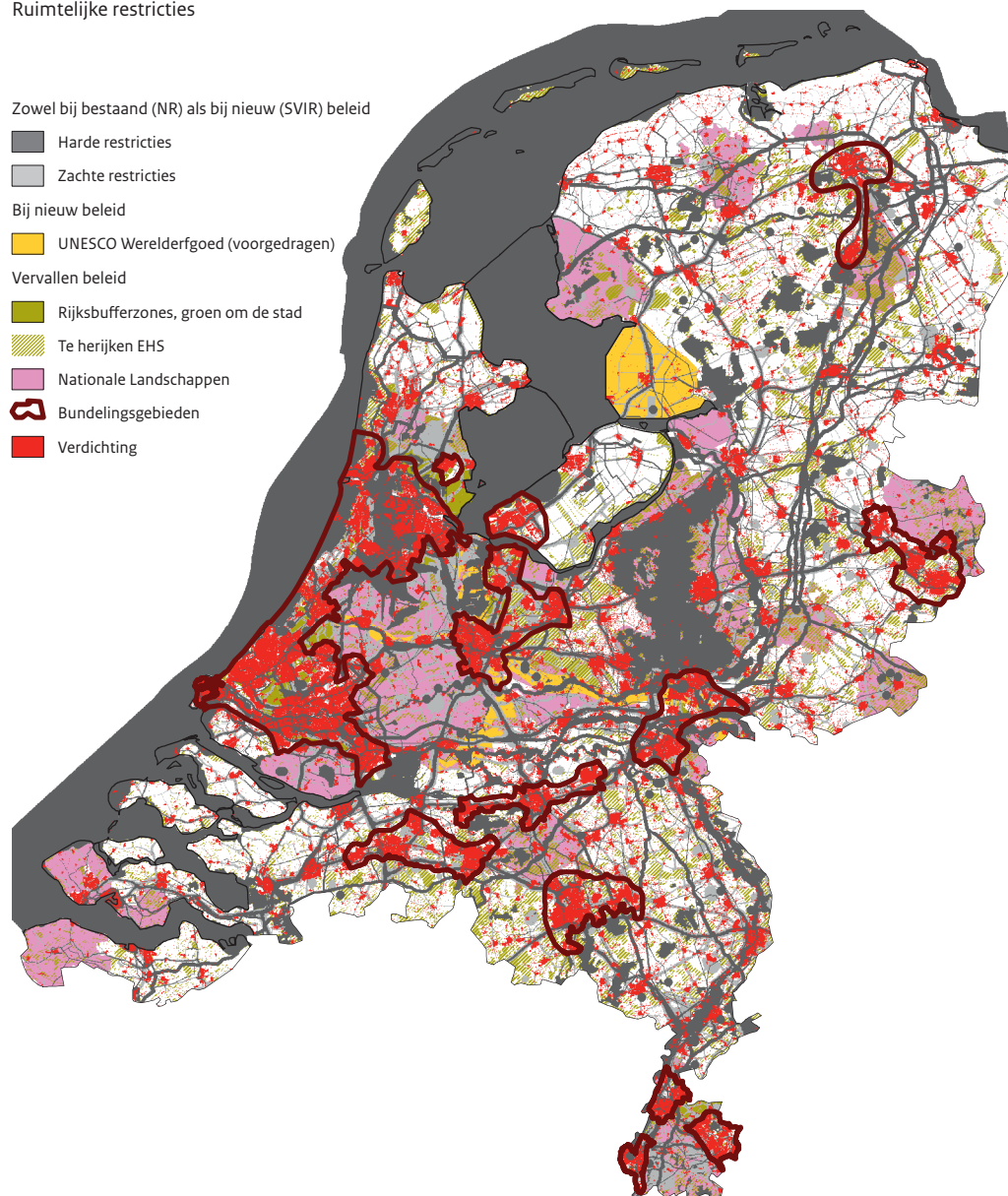
■ Rijksbufferzones, groen om de stad

■ Te herijken EHS

■ Nationale Landschappen

■ Bundelingsgebieden

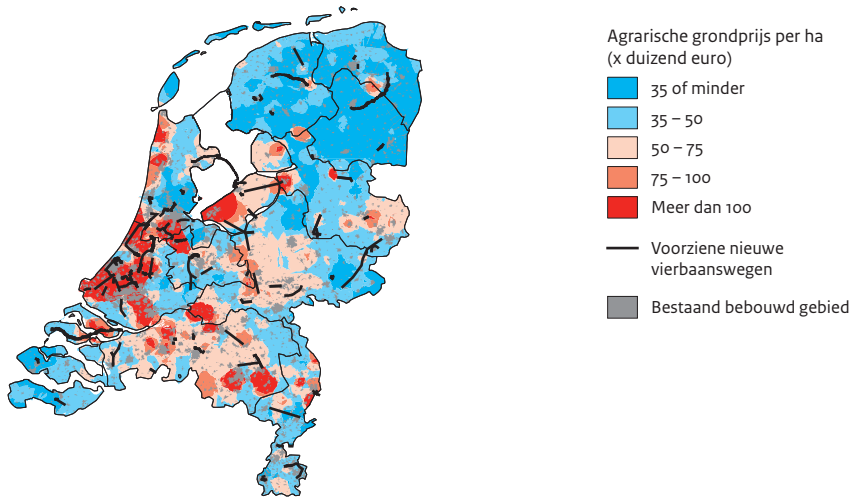
■ Verdichting



Bron: PBL

Met de Structuurvisie laat het Rijk in veel meer gebieden verstedelijking toe, vooral in de te vervallen Rijksbufferzones en Nationale Landschappen. (De in de Structuurvisie indicatief aangegeven nieuwe hoogspanningsverbindingen zijn op deze kaart niet weergegeven.)

Figuur 3.4
Agrarische grondprijs en voorziene vierbaanswegen, 2008



Bron: Kuhlman et al. (2010) (grondprijzen); MIRT en mediaberichten (nieuwe tracé's vierbaanswegen)

Enkele agrarische gebieden binnen en aan de buitenflank van de Randstad kennen een opvallend hoge agrarische grondprijs en veel infrastructuurplannen.

3.2 Verstedelijkingsdruk in Nederland

Welke ruimtelijke ontwikkelingen zouden zich bij ongewijzigd beleid kunnen hebben voorgedaan? Naast de Nota Ruimte zou ook het beleid van andere overheden en het gedrag van actoren bepalend zijn geweest.

3.2.1 Agrarische grondprijzen en plannen voor wegen als indicatie van verstedelijkingsdruk

Verstedelijking bepaalt niet alleen de 'rode' grondprijs, maar ook de 'groene' agrarische grondprijs (Luijt et al. 2003). Voor landbouwgebieden geldt: hoe dichterbij de stad, hoe hoger de agrarische grondprijs. Dit hangt deels samen met de grotere nabijheid van agrarische afzetmarkten, maar in de huidige situatie speelt de verwachtingswaarde eveneens een grote rol. Zo was de agrarische grondprijs in 1998 significant hoger in gebieden die in de periode 1996-2003 een woonfunctie hebben gekregen (Van Bommel & Kuiper 2010).

Figuur 3.4 laat zien dat de agrarische grondprijs vooral hoog is rond de steden in de Randstad en Noord-Brabant; in deze figuur gaat het om de agrarische grondprijzen in 2008 op basis van interpolatie van feitelijke grondtransacties en de voorgenomen (MIRT) en in discussie zijnde tracé's voor nieuwe vierbaanswegen – de capaciteitsvergroting van bestaande autosnelwegen is niet weergegeven. De lagere prijzen rond de stad Utrecht zijn eveneens opvallend. Wellicht hebben daar de belangrijkste grondaankopen voor grote woningbouwlocaties al eerder plaatsgevonden. Hierbij

geldt als kanttekening dat bij grondprijzen sprake kan zijn van een grondprijscyclus, enigszins vergelijkbaar met de meer bekende varkenscyclus. Na een periode van grondprijsstijgingen volgen dan weer prijsdalingen (Luijt 2007).

Hoge grondprijzen worden ook aangetroffen in gebieden met veel niet-grondgebonden en intensieve landbouw. Het gaat dan om gebieden voor glastuinbouw (Kampen, Venlo en in de Noordoostpolder) en bollenteelt (ten zuiden van Den Helder en tussen Haarlem en Leiden). Ook de Bommelerwaard, met champignonteelt en glastuinbouw, kent hoge grondprijzen (Van Bommel & Kuiper 2010).

De ontsluiting van agrarische gebieden door nieuwe autosnelwegen kan hun aantrekkelijkheid voor verstedelijking sterk vergroten. In het afgelopen decennium nam de verstedelijking het sterkst toe in de stadsrandzone in de buurt van een snelwegafslag (Hamers et al. 2009). Figuur 3.4 geeft daarom ook een beeld van de voorgenomen en in discussie zijnde nieuwe wegtracé's (minimaal vier rijstroken, inclusief de verbredingen van twee naar vier rijstroken). Deze beslaan een lengte van circa 850 kilometer.

De meeste nieuwe verbindingen met vierbaanswegen liggen in en naar de Randstad. Het gaat daarbij onder andere om nieuwe wegen in het Groene Hart (van noord naar zuid van Schiphol naar Zoetermeer, de noordrand van Aalsmeer naar Mijdrecht, de oostrand tussen Woerden en Leidsche Rijn), de Bollenstreek, de provincie Utrecht, het noordelijke deltagebied (Voorne, Hoekse

waard, West-Brabant) en in een boog van Almere via de Gelderse Vallei naar de Betuwe. Wederom opvallend is de situatie rondom Utrecht: meer wegcapaciteit, maar toch relatief lage landbouwprijzen.

Figuur 3.4 laat ook zien dat vooral gebieden aan de buitenflank van de Randstad een opvallend hoge agrarische grondprijzen hebben. Het gaat om gebieden ten zuiden van Houten, in de Gelderse Vallei, in het noordelijke deltagebied (Hoeksche Waard, Goeree-Overflakkee) en in Noord-Kennemerland (rond Alkmaar). Het is zeer denkbaar dat deze hoge prijzen zijn gekoppeld aan een verwachting van een bestemmingsverandering. In deze gebieden aan de buitenflanken van de Randstad is vaak ook sprake van nieuwe vierbaanswegen. Het gaat dan om de mogelijke doortrekking van de A30 Ede-Barneveld naar enerzijds Nijkerk-Almere en anderzijds de Betuwe (A15), de doortrekking van de A4 van Den Haag naar Rotterdam via de Hoeksche Waard naar West-Brabant, de opwaardering van de N59 van het Hellegatsplein (A4) naar Schouwen-Duiveland, de mogelijke aanleg van de Oranje- of Blankenburgtunnel onder de Nieuwe Waterweg, en de aanleg van de tweede Coentunnel. Noord-Holland boven het Noordzeekanaal, het noordelijke deltagebied en de Gelderse Vallei worden dan (nog) aantrekkelijker voor verstedelijking. Als dit werkelijk plaatsvindt, betekent dit een uitschuif van huishoudens in de Randstad naar buiten toe.

Ook binnen de Randstad zijn er enkele gebieden met een hoge agrarische grondprijzen en veel infrastructuurplannen. Het gaat dan om de Bollenstreek, het noordelijk deel van het Groene Hart (Aalsmeer, Mijdrecht) en het westelijk deel van het Groene Hart (Leimuiden, Alphen aan den Rijn, Boskoop, Zoetermeer). Hier bestaan concrete plannen of voornemens voor opwaardering van de N201 (Vinkeveen-Mijdrecht-Aalsmeer), Rijnlandroute, N206 (Haarlem-Noordwijk), N207 en N209 (Nieuw Vennep-Alphen aan den Rijn-Zoetermeer). In deze gebieden van het Groene Hart lijkt de verstedelijkingsdruk vrij groot te zijn.

3.2.2 Verschuiving van huishoudens tussen regio en Randstad

Om een indruk te krijgen van de gevolgen van gewijzigd beleid, is in de *Ruimtelijke Verkenningen 2011* (PBL 2011d) het beleid zoals voorgenomen in de *Nota Ruimte* afgezet tegen een situatie waarin alle ruimtelijke restricties op woningbouwlocaties komen te vervallen. De effecten hiervan zijn in aantallen huishoudens per COROP-regio berekend, tegen de achtergrond van een hoge (hoog scenario) en lage economisch druk (laag scenario). In het (overigens zeer onwaarschijnlijke) geval dat alle provincies en gemeenten in gelijke mate de ruimtelijke beperkingen op woningbouwlocaties afschaffen, zal dit

volgens deze studie tot twee soorten verschuivingen leiden. Ten eerste zal er een verschuiving tussen landsdelen optreden. Dat zal gepaard gaan met een grotere concentratie van bevolking en huishoudens in de Randstad, ten koste van delen van de intermediaire zone en vooral van de periferie. Ten tweede zal er een verschuiving zijn vanuit de steden naar de omliggende regio's, als gevolg van de toenemende mogelijkheden voor suburbaan wonen en de beperktere verdichting in de steden.

In een aantal regio's is het effect scenarioafhankelijk. In de Gelderse Vallei is er in het lage scenario nog een lagere groei, als gevolg van een sterkere trek naar de Randstad, maar in het hoge scenario leidt minder restrictief beleid tot een grotere suburbanisatie. In Utrecht en Overig-Flevoland is het beeld juist andersom: minder restrictief woningbouwlocatiebeleid beperkt de groei in het hoge scenario en houdt meer mensen vast in het lage scenario. In dit beleidsscenario (van gewijzigd beleid) is rekening gehouden met een naar verwachting lagere verdichting dan bij ongewijzigd beleid, omdat binnenstedelijk bouwen in vergelijking met stadsuitbreiding nog duurder wordt als dat laatste makkelijker is. De verminderde suburbanisatie naar centraal-Nederland, de intermediaire zone en zelfs daar voorbij kan worden verklaard doordat mensen de gewenste suburbane woonmilieus nu ook dichterbij hun werk kunnen vinden. Dit beeld komt in grote lijnen overeen met het beeld uit andere studies, zoals *Nederland Later* (MNP 2007b).

Als gezegd is het uiteraard ook mogelijk dat provincies hun beleid ongewijzigd laten, of zelfs restrictiever maken. In dat geval zal er of weinig veranderen aan de ontwikkeling zoals die bij voortzetting van het *Nota Ruimte*-beleid zou zijn geweest, of zal verstedelijking nog compacter plaatsvinden.

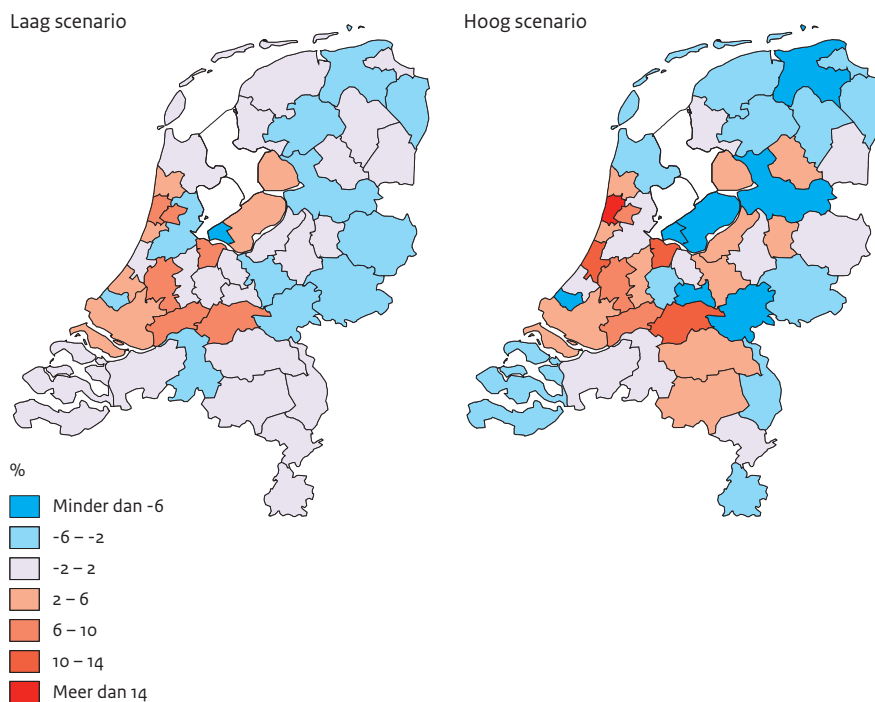
3.3 Modelmatige berekeningen van verstedelijkingsscenario's

Welke ruimtelijke ontwikkelingen kunnen zich voordoen als ook provincies en gemeenten voor een minder restrictief beleid kiezen?

De gevolgen van een gewijzigd beleid voor verstedelijking worden nog duidelijker als mogelijke verstedelijkingslocaties op de kaart worden gezet. Via ruimtelijke modellering is berekend welke gebieden, onder het huidige ruimtelijk beleid en onder een minder restrictief ruimtelijk beleid, de meeste kans maken te verstedelijken.

De mogelijk toekomstige ruimtelijke ontwikkeling is voor twee varianten verkend. De variant 'Ongewijzigd beleid' gaat uit van voortzetting van het beleid uit de *Nota Ruimte*. De variant 'Minder restrictief beleid' betreft een situatie

Figuur 3.5
Effect op huishoudens van minder restrictief woningbouwlocatiebeleid ten opzichte van ongewijzigd beleid, 2040



Bron: PBL (2011d)

Bij een minder restrictief woonlocatiebeleid zal het aantal huishoudens vooral in de Randstad toenemen. Binnen de Randstad groeien de randgemeenten het meest.

waarin niet alleen het Rijk, maar alle overheden zullen overgaan tot minder ruimtelijke sturing op woningbouw (met behoud van harde milieueisen en internationale afspraken). Beide varianten zijn zowel voor een situatie met een lage ruimtedruk als voor een situatie met een hoge ruimtedruk in beeld gebracht, conform de huishoudensontwikkeling zoals die ook in het project Ruimtelijke Verkenning (PBL 2011d) is gehanteerd. In een eerste stap is deze ontwikkeling in huishoudens vertaald in ruimteclaims. In beide varianten is op dezelfde wijze tegemoetgekomen aan alle woonwensen (van centrumstedelijke tot landelijke woonmilieus). De ruimteclaims voor werken zijn gebaseerd op de studie Welvaart en Leefomgeving (CPB, MNP & RPB 2006). Figuur 3.6 toont deze ruimteclaims voor wonen en werken per COROP-regio.

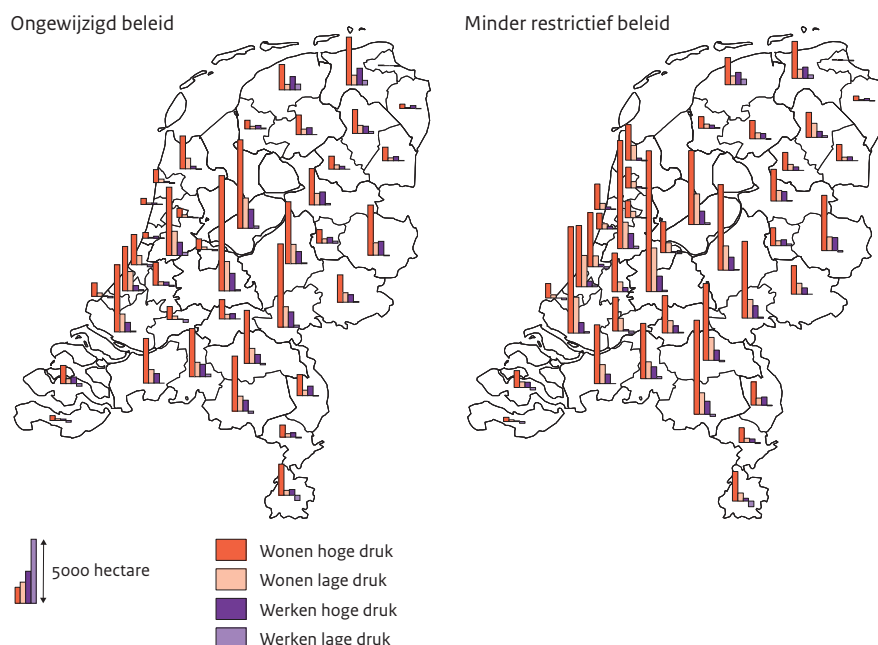
Een nadere ruimtelijke modellering met de Ruimtescanner laat vervolgens zien waar deze ruimteclaims binnen de COROP-regio's terecht zouden kunnen komen; de Ruimtescanner is een model waarin op basis van een economisch evenwichtsprincipe vraag en aanbod van verschillende ruimtegebruiksfuncties worden afgewogen (zie ook Koomen 2002). Wat betreft

de ruimtelijke allocatieregels, is uitgegaan van de ruimtelijk trends in de afgelopen jaren, aangevuld met een inschatting van de effectiviteit van het ruimtelijk beleid (Kuiper & Bouwman 2009). Het mogelijk toekomstige ruimtegebruik is vervolgens in kaart gebracht.

Dit resulteert in kaartbeelden voor 2040. De kaartbeelden zijn constructies op basis van aannames. Ze moeten nadrukkelijk niet als voorspellingen van toekomstige verstedelijking worden gezien. De mate van waarschijnlijkheid van verstedelijking is met kleurintensiteiten weergegeven (Rijken & Zondag 2011). Zo is verstedelijking op de locatie van een pijplijnplan bij een grote stad (donkergekleurde vlek van relatief beperkte omvang) waarschijnlijker dan verstedelijking in meer perifeer gelegen regio's zonder veel ruimtelijke restricties (lichtergekleurde vlek van grotere omvang). De omvang van de benodigde ruimte komt overeen met de meest zekere (meest intens gekleurde) legenda-eenheden.

Figuur 3.7 laat zien dat in de variant 'Ongewijzigd beleid' onder een laag scenario de meeste stedelijke uitleg terecht komt in de voormalige bundelingsgebieden. Het gaat dan vooral om gebieden rond de grotere steden.

Figuur 3.6
Ruimteclaims wonen en werken per COROP-gebied



Bron: PBL

Onder het lage scenario is de ruimtedruk zo laag, dat ook bij de variant 'Minder restrictief beleid' vooral bestaande bouwlocaties worden ontwikkeld. In gebieden met relatief weinig restricties, zoals in het noorden van het land, is relatief veel gebied aangegeven met een evenwel beperkte kans op verstedelijking.

In de variant 'Ongewijzigd beleid' onder een hoog scenario (figuur 3.8) blijft veel verstedelijking zich binnen de bundelingsgebieden uit de *Nota Ruimte* ontwikkelen. Waar deze relatief weinig ruimte bieden, vindt ook verstedelijking buiten de bundelingsgebieden plaats (zoals tussen Den Haag en Zoetermeer). Daarnaast is ook verstedelijking te zien in de Gelderse Vallei.

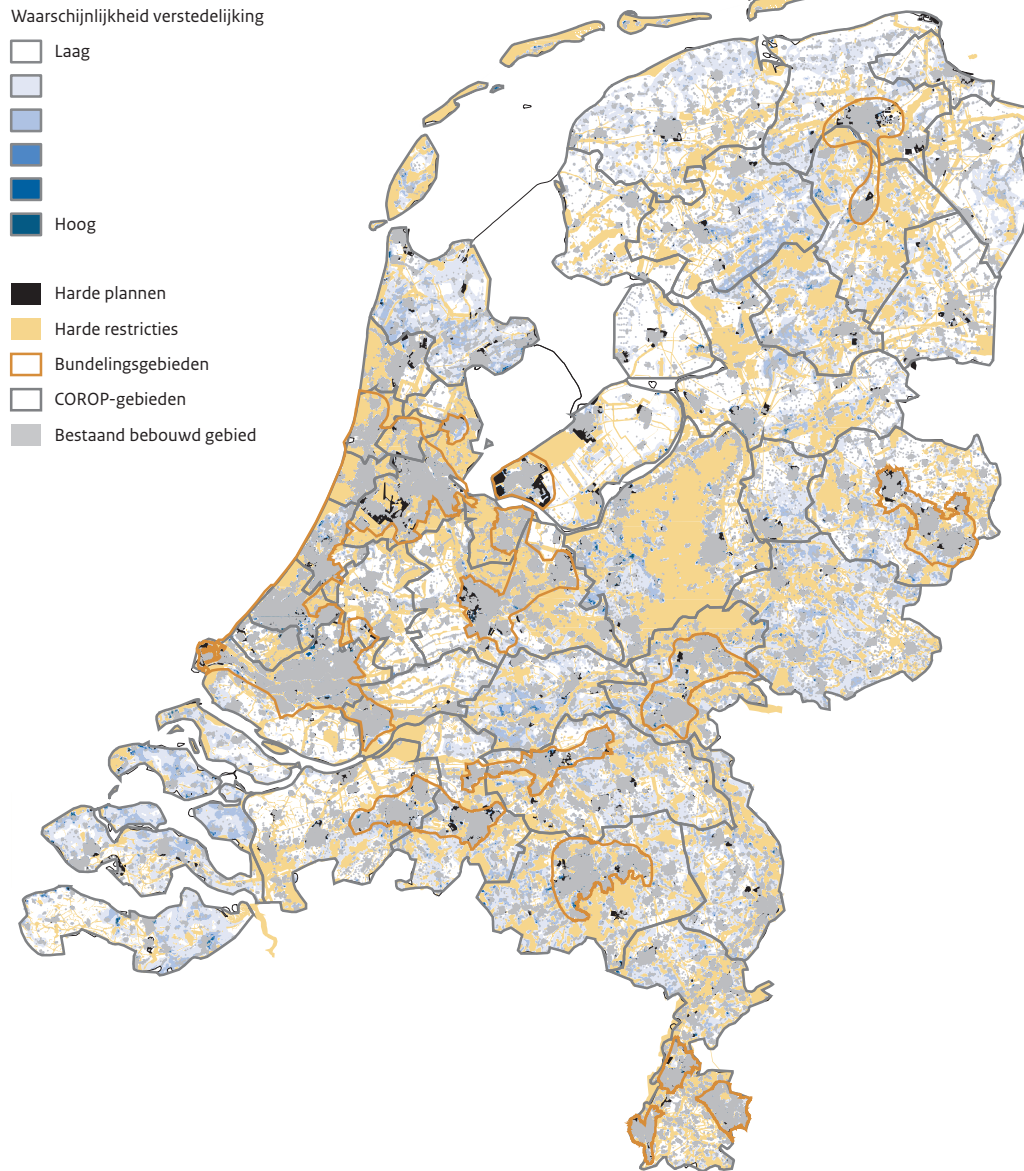
In de variant 'Minder restrictief beleid' (figuur 3.9) is ten opzichte van de variant 'Ongewijzigd beleid' sprake van een lager aandeel woningbouw binnen bestaand bebouwd gebied (verdichting). Bij 'Minder restrictief beleid' onder een hoog scenario (figuur 3.10) is daarom ten opzichte van de variant 'Ongewijzigd beleid' een grote toename van nieuw bebouwd gebied te zien. Deze toename is vooral zichtbaar rond de grote steden, veelal in gebieden waarvoor vanuit de *Nota Ruimte* een restrictief beleid van kracht was (Rijksbufferzones, Nationale Landschappen). Almere groeit veel minder dan onder het vigerende beleid het geval zou zijn. Opvallend is ook de toename van verstedelijkingsdruk in de Betuwe in de omgeving van het knooppunt A2/A15.

Figuur 3.11 en 3.12 brengen voor een laag respectievelijk hoog scenario nog eens specifiek de overeenkomsten en verschillen tussen de varianten 'Ongewijzigd beleid' en 'Minder restrictief beleid' in beeld. De roodgekleurde gebieden hebben in de variant 'Ongewijzigd beleid' een kans op verstedelijking, de blauwe in de variant 'Minder restrictief beleid'. De paarsgekleurde gebieden hebben in beide varianten een kans; deze komen vooral voor in regio's met ook in de variant 'Ongewijzigd beleid' relatief weinig restricties.

Welke conclusies zijn op basis van deze modelberekeningen mogelijk? Ten eerste dat de mate van economische groei bepalend is voor de mate van verstedelijkingsdruk. In het lage scenario zijn de veranderingen gering. Ten tweede dat er veel locaties zijn die in beide scenario's terugkomen. Deze lijken erg aantrekkelijk voor verstedelijking, of het gaat hier om locaties die al in de pijplijn zitten. Nogmaals; de resultaten mogen niet worden geïnterpreteerd als een voorspelling. De omvang en spreiding van nieuwe verstedelijking die uit de model komen zijn een directe vertaling van de gesimuleerde verstedelijkingsdruk, gebaseerd op een aantal aannames. Deze uitkomsten bieden waardevolle informatie voor de decentrale overheden: zijn deze locaties wenselijk, sporen ze met het beleid, waar is regionale afstemming nodig?

Figuur 3.7
Waarschijnlijkheid verstedelijking, bij ongewijzigd beleid

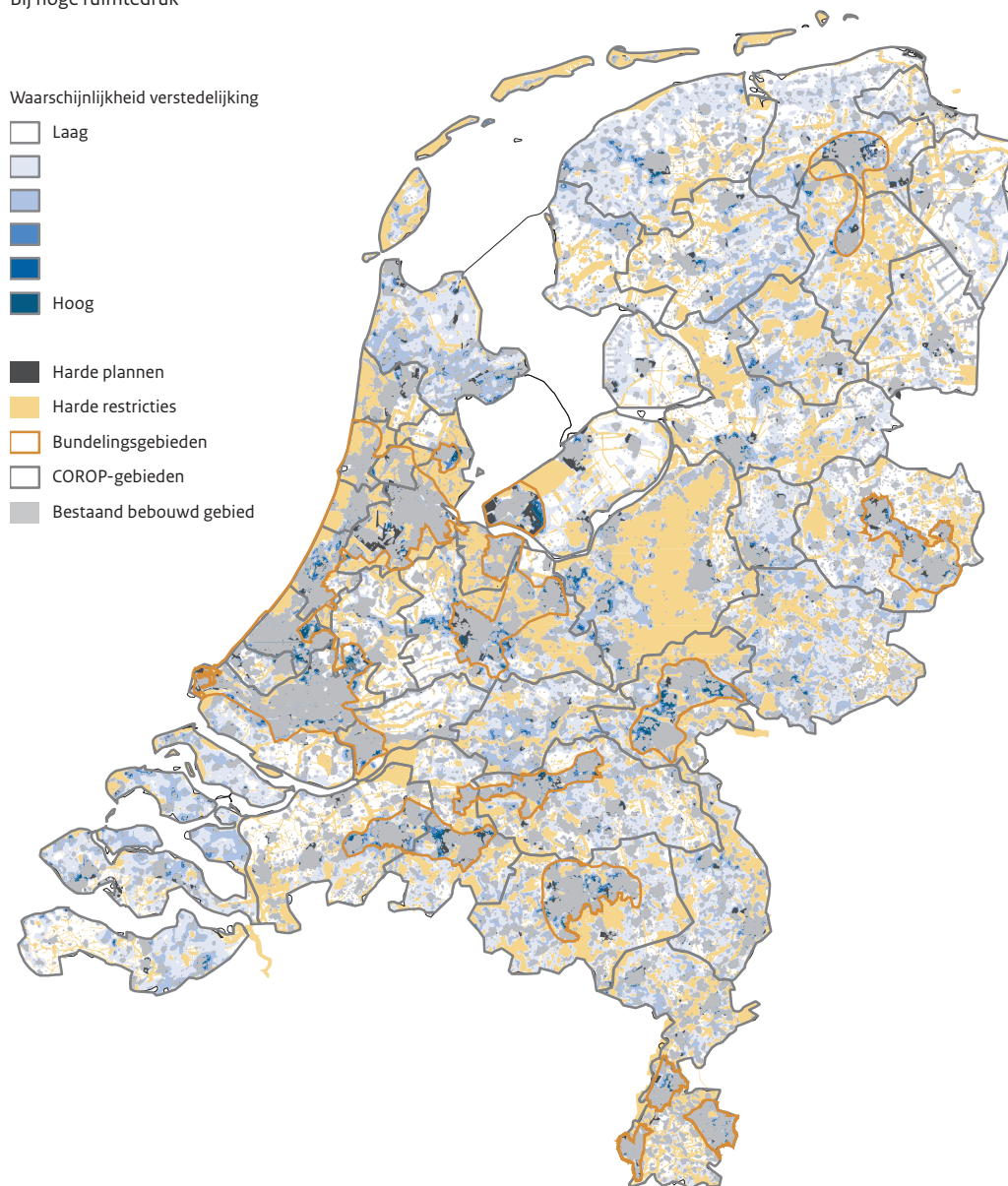
Bij lage ruimtedruk



Bron: PBL

Figuur 3.8
Waarschijnlijkheid verstedelijking, bij ongewijzigd beleid

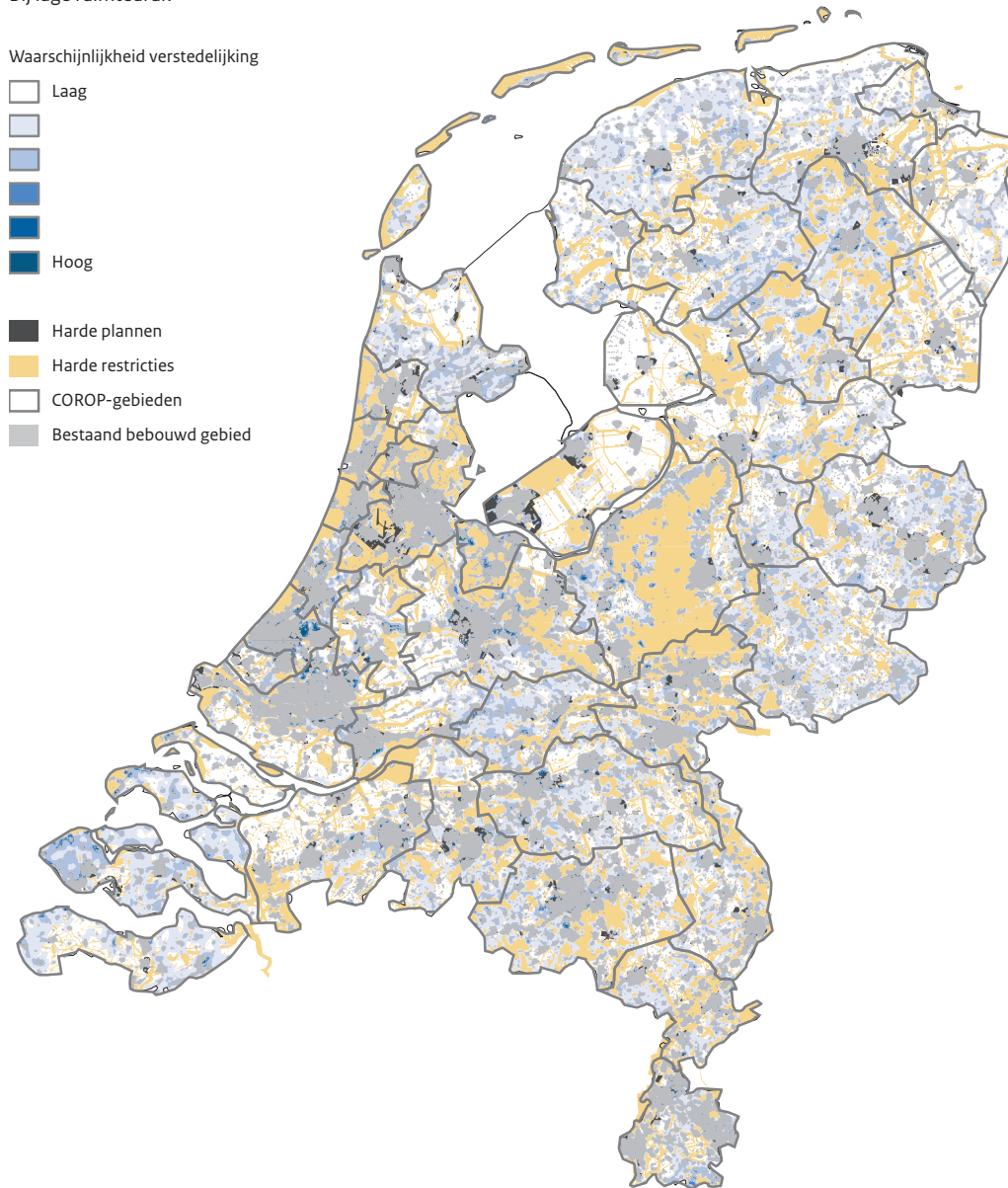
Bij hoge ruimtedruk



Bron: PBL

Figuur 3.9
Waarschijnlijkheid verstedelijking, bij minder restrictief beleid

Bij lage ruimtedruk

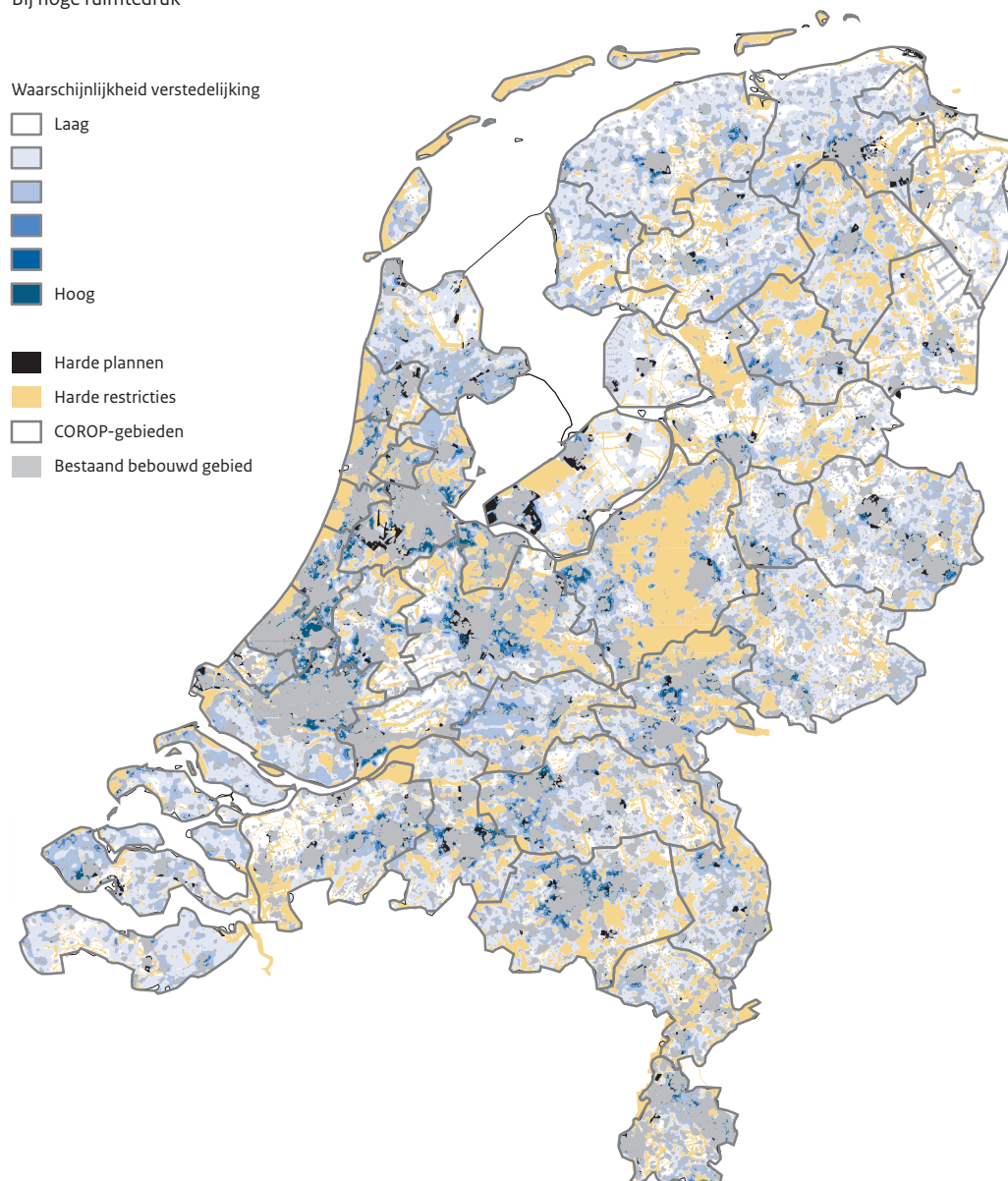


Bron: PBL

Figuur 3.10

Waarschijnlijkheid verstedelijking, bij minder restrictief beleid

Bij hoge ruimtedruk

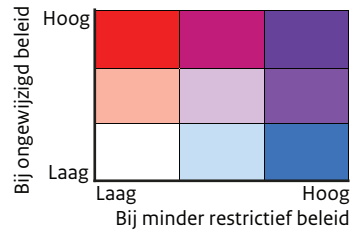


Bron: PBL

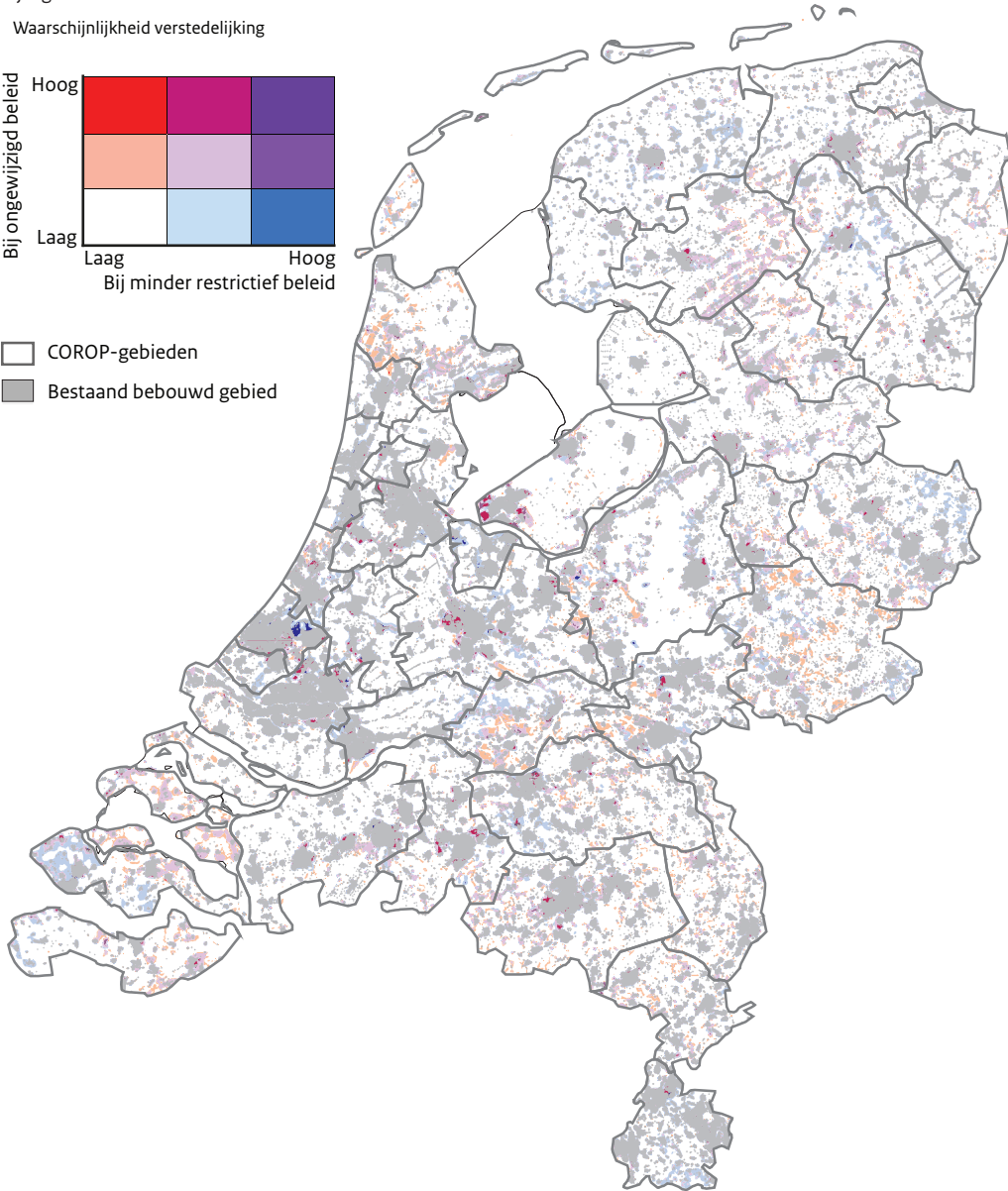
Figuur 3.11
Waarschijnlijkheid verstedelijking vergeleken

Bij lage ruimtedruk

Waarschijnlijkheid verstedelijking



- COROP-gebieden
- Bestaand bebouwd gebied



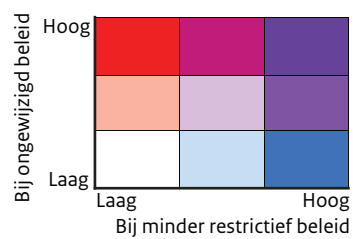
Bron: PBL



Figuur 3.12

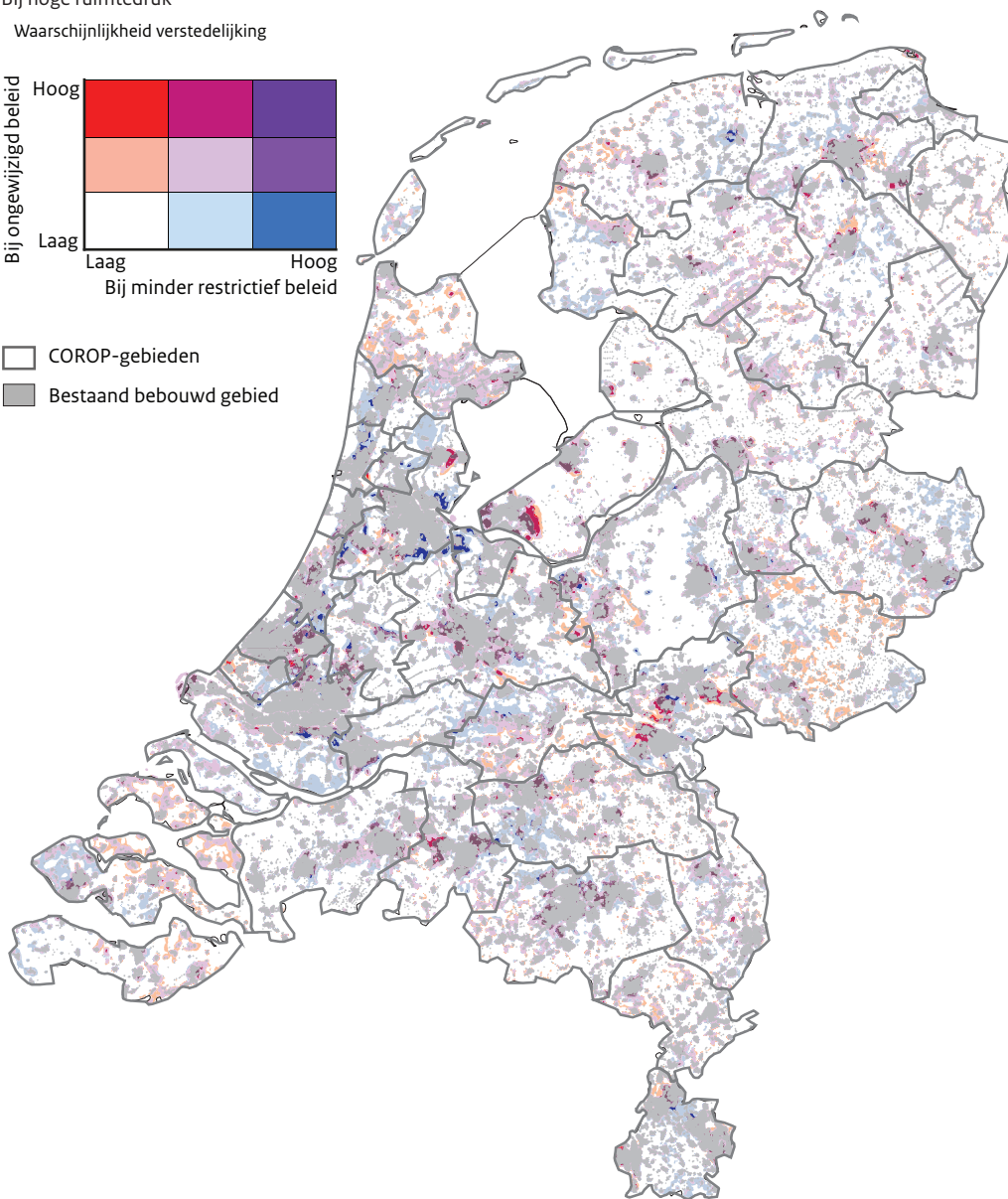
Waarschijnlijkheid verstedelijking vergeleken

Bij hoge ruimtedruk

Waarschijnlijkheid verstedelijking



-  COROP-gebieden
-  Bestaand bebouwd gebied



Bron: PBL

Bestuurlijke aspecten

In dit hoofdstuk bespreken we enkele criteria die het Rijk kan hanteren om te bepalen of bepaalde ruimtelijke opgaven een zaak van strategisch-ruimtelijk beleid zijn. Tevens gaan we in dit hoofdstuk in op enkele bestuurlijke en instrumentele aspecten. Achtereenvolgend zijn dat het toedelen van taken en verantwoordelijkheden aan de verschillende overheden, de beleidsruimte die internationale afspraken en internationaal beleid bieden, de vereenvoudiging van wet- en regelgeving, het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT), en de doorwerking en handhaving van beleid.

4.1 Criteria voor een inhoudelijke nationale ruimtelijke agenda

In deze paragraaf schetsen we enkele criteria die kunnen worden gebruikt om te bepalen voor welke ruimtelijke opgaven het Rijk aan zet is. De eerste groep criteria gaat over de vraag of een bepaalde ruimtelijke opgave een zaak voor de publieke sector moet zijn (*van de overheid*). De tweede groep criteria is behulpzaam bij de vraag of het een taak voor de Rijksoverheid moet zijn (*van het Rijk*). De laatste groep, ten slotte, gaat over de vraag of het een taak voor strategisch-ruimtelijke planning moet zijn (*van de ruimtelijke ordening*).

Naast de ruimtelijke opgaven zijn er andere – meer globale – redenen om nationaal ruimtelijk beleid te voeren. De eerste is wat in de *Nota Ruimte*

‘systeemverantwoordelijkheid’ wordt genoemd. De tweede betreft ruimtelijk kwaliteit. Deze redenen worden apart behandeld.

Welke ruimtelijke opgaven het Rijk moet oppakken, is een politieke keuze. Het consequent toepassen van een aantal inhoudelijke criteria vanuit onder andere de welvaartstheorie en het subsidiariteitsbeginsel kan helpen bij het meer systematisch beantwoorden van deze vraag. Vanzelfsprekend zijn daarnaast ook politieke criteria van groot belang.

4.1.1 Criteria voor overheidstaak

Wanneer is iets een zaak van de overheid? Aan de welvaartstheorie kunnen enkele criteria worden ontleend die overheidsingrijpen rechtvaardigen (zie bijvoorbeeld CPB 1997; Stiglitz 1988). Voor het ruimtelijk beleid zijn de volgende criteria het meest relevant:

- *onvolledige marktwerking*; in dit geval stelt de overheid regels op om de marktwerking te garanderen of verbeteren, bijvoorbeeld door een verbod op prijsafspraken of monopolievorming;
- *publieke goederen*; in dit geval treedt de overheid op om maatschappelijke goederen te ontwikkelen (zoals wegen) of beschermen (natuur) waarin de markt niet voorziet;
- *externe effecten*; in dit geval corrigeert de overheid voor kosten (bijvoorbeeld milieuhinder) die buiten de prijsvorming vallen;

- *coördinatieproblemen*; in dit geval helpt de overheid collectieve actieproblemen te overbruggen, zoals het voorkomen van *free-riders*-gedrag bij stadsvernieuwing.

4.1.2 Criteria voor rol Rijksoverheid

Wanneer is iets een zaak van de Rijksoverheid? Hier zijn criteria te noemen vanuit bestuurskundige theorieën. Deze zijn geïnspireerd door het subsidiariteitsbeginsel van de Europese Unie. Dit houdt in dat het optreden van een hoger bestuursniveau legitiem is als de lagere overheden onvoldoende in staat zijn om het probleem op te lossen, of als coördinatie op een hoger schaalniveau een meerwaarde oplevert:

- *internationale verplichtingen die het Rijk is aangegaan*; bijvoorbeeld bij EU-afspraken voor de flora- en faunabescherming (Natura 2000) en het milieu (water- en luchtkwaliteit);
- *ruimteclaims die regio- of provinciegrensoverschrijdend zijn*; voorbeelden zijn het hoofdwegennet en de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), maar ook grootschalige projecten met grensoverschrijdende effecten (schaalsprong Almere);
- *het laten renderen van eerdere rijksinvesteringen*; bijvoorbeeld het ontmoedigen van de realisatie van woningen en bedrijven op locaties die nieuwe investeringen van de Rijksoverheid zouden vragen, terwijl bestaande (rijks)infrastructuur onderbenut blijft;
- *ruimtelijke functies/ruimteclaims van evident belang voor nationale welvaart/welzijn*; waar de grens precies ligt, is niet duidelijk aan te geven, maar het economisch belang van Schiphol en de Rotterdamse haven, en de leefbaarheidsvraagstukken in Rotterdam-Zuid zijn in ieder geval goede voorbeelden.

Overigens is het van belang hierbij onderscheid te maken tussen de rol van het Rijk bij de strategische planning en de rol in de uitvoering. Bij natuur heeft het Rijk bijvoorbeeld een duidelijke rol in de strategische planning, zeker waar het gaat om het nakomen van Europese verplichtingen. De uitvoering van het natuurbeleid kan in principe geheel aan andere overheden worden gelaten.

4.1.3 Criteria voor strategische ruimtelijke planning

Wanneer is iets een zaak van de (nationale) strategische ruimtelijke planning? Een integrale ruimtelijke afweging heeft meerwaarde bij:

- *synergie door een gecoördineerde aanpak*; bijvoorbeeld door ruimtelijke reserveringen in het kader van de klimaatverandering te gebruiken voor vergroting van de ruimtelijke kwaliteit;
- *frictie tussen sectorale ruimteclaims*; bijvoorbeeld tussen het hoofdwegennet en groene structuren; een helder

op kaart gezette Ruimtelijke Hoofdstructuur kan hierbij behulpzaam zijn.

Deze drie soorten criteria samen kunnen helpen bij de politiek te beantwoorden vraag welke ruimtelijke opgaven een zaak van nationale ruimtelijke ordening moeten zijn. We lichten het toepassen van deze criteria hier toe aan de hand van twee voorbeelden: omgaan met krimp en waterveiligheid.

Omgaan met krimp

Bij krimp lijkt er een duidelijke overheidstaak te liggen: de marktwerking is onvoldoende, gezien de toekomstige mismatch tussen vraag en aanbod van woningen. Een krimpende bevolking heeft effecten op publieke goederen (scholen en voorzieningen) en daarmee op eerdere overheidsinvesteringen. Ook zijn er coördinatieproblemen bij het uit de markt halen van leegstaande woningen.

Volgens de drie criteriagroepen ligt er echter geen duidelijke inhoudelijke taak voor het Rijk: er zijn geen internationale afspraken op dit gebied en het is weinig provinciegrensoverschrijdend. Wel heeft het Rijk in het verleden investeringen gedaan, maar het Rijk is ook niet bij machte om deze beter te laten renderen bij een onvermijdelijke krimp. Het gaat ook niet om zaken die vanuit nationale welvaart/welzijn cruciaal zijn. Wel bestaat het risico dat er ongewenste beleidsconcurrentie tussen gemeenten optreedt. Het is echter in de eerste plaats aan de provincie dat te voorkomen. Ten slotte is het onwaarschijnlijk dat een nationale ruimtelijke strategie een meerwaarde heeft om de gevolgen van bevolkingskrimp te verhelpen. Er zijn weinig conflicterende ruimteclaims of *trade-offs* in het geding.

Waterveiligheid

Bij waterveiligheid ligt er een duidelijke overheidstaak: er zijn grote externe effecten (slachtoffer risico's en risico op grote economische schade) en veiligheid is een publiek goed dat zelfs in de grondwet is verankerd. Marktpartijen kunnen de veiligheid niet waarborgen door de vele coördinatieproblemen. Ook heeft de overheid tot dusverre aanzienlijk geïnvesteerd in het watersysteem van Nederland.

Er ligt een duidelijke taak voor het Rijk. De risico's (kans x effect) van een overstrooming vanuit de zee of de grote rivieren zijn groot. Bij overstroomingen betreft het enorme schadebedragen die door andere overheden niet kunnen worden opgebracht, en herstelwerkzaamheden die door andere overheden niet kunnen worden gecoördineerd. Overstromingen in het economisch kerngebied van Nederland zouden de nationale economie zeer schaden. Belangrijke waterkeringen en de grote rivieren zijn provinciegrensoverschrijdend. In noodgevallen kunnen regio's tegengestelde belangen hebben.

Omdat overstromingsrisico's direct betrekking hebben op het binnendijkse ruimtegebruik, ligt hier een taak van strategische ruimtelijke planning. De intensiteit van het ruimtegebruik is bepalend voor het vereiste veiligheidsniveau. En bij een laag veiligheidsniveau dient een te intensief ruimtegebruik te worden voorkomen. Tegelijk zijn sectorale oplossingen waarschijnlijk duurder dan het combineren van diverse opgaven en doelen. Dit kan kosten besparen en de ruimtelijke kwaliteit aanzienlijk verhogen.

4.2 Overige taken nationaal ruimtelijk beleid

Naast de inhoudelijke ruimtelijke opgaven ligt er in enkele andere – meer generieke – opgaven een noodzaak voor het voeren van een nationaal ruimtelijk beleid. Die wordt in de *Nota Ruimte* 'systeemverantwoordelijkheid' genoemd. Daarnaast gaat het om het garanderen van een fysieke basiskwaliteit in heel Nederland.

Bij systeemverantwoordelijkheid gaat het om het goed laten verlopen van de processen op het gebied van de ruimtelijke ordening, ongeacht wie verantwoordelijk is voor het resultaat of welke doelen worden nagestreefd. Dit kan bereikt worden door generieke regelgeving maar ook door middel van coördinatie en kennis- en informatieverstrekking.

Op sommige punten kan een decentralisatie van ruimtelijk beleid betekenen dat er meer of andere maatregelen moeten komen om decentrale overheden in staat te stellen zelf ruimtelijk beleid te voeren:

- *Juridisch instrumentarium*: Er zal op rijksniveau nagedacht moeten blijven worden over de inrichting van het ruimtelijke-ordeningsstelsel binnen het gehele stelsel van omgevingsrecht. Hier gaat het name om de Wro, de Chw, de Wabo en de Woningwet. Maar ook zou er nagedacht moeten worden over de instrumenten die decentrale overheden moeten helpen bij het verwezenlijken van ruimtelijke ambities, bijvoorbeeld ten aanzien van binnenstedelijke herontwikkeling. Het gaat hier vooral om het grondbeleidsinstrumentarium, waaronder de afdeling grondexploitatie van de Wro, de Wet voorkeursrecht gemeenten, de Onteigeningswet, maar ook eventuele nieuwe instrumenten, zoals stedelijke herverkaveling, planbatenheffing en verhandelbare ontwikkelingsrechten.
- *Bestuurlijk en financieel*: Bij een decentralisatie van het ruimtelijk beleid komt het vraagstuk van de financiële haalbaarheid van de uitvoering ervan aan de orde. Gemeenten hebben weinig mogelijkheden om zelf inkomsten te genereren. Zelfs de belangrijkste lokale belasting, de OZB, is gekoppeld aan de systematiek van

het Gemeentefonds, waarbij het draagkrachtprincipe ('derde aspiratieniveau') geldt. Concreet houdt dit in dat gemeenten die in staat zijn om zelf relatief veel OZB te innen gekort worden op hun uitkering uit het Gemeentefonds. De enige bron waarbij gemeenten nagenoeg volledige vrijheid hebben zijn de inkomsten uit bouwgrondexploitaties. Wanneer ruimtelijk (en ander) beleid aanstuurt op ruimtelijke verscheidenheid of ongelijkheid dan is de vraag gerechtvaardigd of de onderliggende financieringssystematiek, gebaseerd op verevening, hier wel voldoende op aansluit (RLI 2011).

- *Kennis*: De Rijksoverheid kan vanuit de systeemverantwoordelijkheid de vinger aan de pols houden wat betreft ruimtelijke ontwikkelingen. Gezien de ruimtelijke dynamiek is het goed om periodiek de keuzes ten aanzien van de beleidsverantwoordelijkheid te herijken, op basis van kennis van ontwikkelingen in de praktijk. Taaktoedelingen aan overheden kunnen immers veranderen, een onderwerp dat nu van nationaal belang is, is dat wellicht over een aantal jaren niet meer, en omgekeerd. Kennis en onafhankelijke monitoring zijn hierbij essentieel.
- *Fysieke basiskwaliteit*: In dit geval stelt het Rijk zich verantwoordelijk voor een minimum kwaliteitsniveau voor de leefomgeving. Voor een deel bestaat dit al via sectorregelgeving (volkshuisvesting, milieu).

4.3 Doelmatig toedelen van taken en verantwoordelijkheden

In het regeerakkoord staat: 'Het kabinet komt met voorstellen de ruimtelijke ordening meer over te laten aan provincies en gemeenten' (Kabinet Rutte 2010: 30). De beleidsveranderingen (zie paragraaf 3.1) in de *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* vormen een concrete uitwerking hiervan. De structuurvisie geeft niet precies aan hoe het voormalige rijksbeleid aan de lagere overheden kan worden overgelaten. Er zijn verschillende manieren waarop taken, bevoegdheden en middelen aan andere overheden kunnen worden overgedragen. Dit geldt ook voor de taken die verbonden zijn met het nationale belang. Naast decentralisatie kan er sprake zijn van afstoten, privatiseren, dereguleren of beëindigen. Dit onderscheid kan aanknopingspunten bieden om de discussie hierover scherper en duidelijker te voeren.

4.3.1 Decentraliseren

Bij decentraliseren draagt het Rijk bepaalde taken, bevoegdheden en/of middelen aan de andere overheden over met de bedoeling dat zij deze oppakken, benutten en/of inzetten. Een voorbeeld is de realisatie van de (herijkte) EHS, waarover de provincies de regie moeten voeren. In dit geval blijft het Rijk wel

eindverantwoordelijk. Decentralisatie kan via planologische regelgeving (AMvB) worden geregeld, maar ook via een afspraak (convenant). Bij decentralisatie is het belangrijk dat de andere overheden over voldoende middelen beschikken om de taken adequaat te kunnen uitoefenen (RLI 2011). Daarnaast is het belangrijk dat er duidelijke opdrachtgever-opdrachtnemersrelaties zijn, bijvoorbeeld via prestatieafspraken. Denk aan een afspraak om voldoende bescherming te bieden aan natuurgebieden die deel uitmaken van Natura 2000. Dit betreft immers gebieden waarvoor internationale afspraken gelden en waarvoor Nederland als lidstaat van de EU aansprakelijk is.

Bij decentraliseren (met behoud van toezicht) kan er een spanning optreden met het voornemen van het kabinet dat maximaal twee bestuurslagen zich met een beleidsthema mogen bemoeien.

De gevolgen van decentraliseren zijn moeilijk in te schatten. In principe kan verwacht worden dat de verschillen tussen de provincies in het ruimtelijk beleid en in de ruimtelijke ontwikkeling zullen toenemen. Maar het is ook mogelijk dat provincies onderling of binnen het IPO afspraken maken, waardoor de verwachte toename van variatie uitblijft. Zo hebben de provincies bij de decentralisatie van detailhandelsbeleid een gezamenlijke richtlijn opgesteld die sterk op het voormalige rijksbeleid leek. Bij onvoldoende middelen of het ontbreken van prestatieafspraken kan het gebeuren dat de inspanningen van de andere overheden tekortschieten.

4.3.2 Afstoten

Van afstoten is sprake als de andere overheden vrij zijn om bepaalde taken die het Rijk niet meer voor zijn rekening neemt al dan niet op te pakken en daarvoor hun eigen bevoegdheden en/of middelen in te zetten. Een voorbeeld is de realisatie van nieuwe recreatiegebieden rond de steden. In dit geval resteert er geen beleid meer op rijksniveau. Afstoten lijkt op decentraliseren, maar in dit geval zijn de provincies en de gemeenten niet verplicht om de taken op te pakken. Als deze overheden de taken overnemen dan dienen zij in deze variant zelf voor de benodigde middelen te zorgen.

Bij afstoten is nog meer dan bij decentralisatie een toename van de variëteit van het ruimtelijk beleid en de ruimtelijke ontwikkeling te verwachten. Sommige overheden zullen de taken immers (gedeeltelijk) overnemen, terwijl andere ze laten liggen. Bij afstoten wordt de betekenis van de provincies groter dan bij de andere varianten: de ene provincie gaat een strakke regie voeren, terwijl de andere de gemeenten maximale vrijheid geeft. Maar ook voor deze variant geldt dat het beleidslandschap niet gevarieerder hoeft te worden. De andere overheden kunnen er immers voor kiezen om allemaal hetzelfde beleid te voeren, bijvoorbeeld als zij er allemaal van afzien om bepaalde taken op zich te nemen.

4.3.3 Privatiseren

In het geval van privatiseren wordt andere overheden opgedragen om bepaalde taken die het Rijk niet meer voor zijn rekening neemt aan de markt over te laten. Een voorbeeld is natuur te laten beheren door particulieren. Als taken niet meer door de publieke sector worden uitgevoerd, dan wil dit niet zeggen dat de andere overheden niets meer hoeven te doen. Zo kan het nodig zijn om belemmeringen voor een goede marktwerking weg te nemen, of om bijvoorbeeld een regionale ontwikkelingsmaatschappij op te richten die ervoor zorgt dat consumenten van groene diensten de producenten marktconform betalen.

De effecten van privatisering van publieke verantwoordelijkheden zijn bekend maar niet altijd voorspelbaar. Afhankelijk van het functioneren van de nieuwe markt kunnen er voordelen optreden (nieuwe diensten, meer efficiëntie) of juist nadelen (gebrekkige dienstverlening, hoge prijzen). Het gaat hierbij vooral om de vraag of er geen marktfalen optreedt, bijvoorbeeld door monopolievorming of gebrekkige transparantie (Stiglitz 1988; Van der Wouden 2006). Een belangrijk thema bij privatisering is of gemeenschappelijke waarden overeind gehouden kunnen worden. Hiervoor kunnen contracten worden afgesloten (denk aan het handhaven van 'onrendabele' lijnen door de NS met het oog op de bereikbaarheid).

4.3.4 Dereguleren

Bij dereguleren is het streven om regelgeving als zodanig te verminderen. Vaak wordt dit gedaan om ruimtelijke processen te versnellen of ruimte voor nieuwe ruimtelijke ontwikkeling te scheppen. Anders dan bij decentraliseren is het hierbij niet de bedoeling dat andere overheden regulerend gaan optreden.

4.3.5 Beëindigen

Beëindigen van overheidsbeleid wil zeggen dat een bepaald beleid wordt stopgezet op alle bestuursniveaus. Hierbij kan het gaan om het staken van het hele beleid of van bepaalde onderdelen (Korsten 1989). Anders dan bij dereguleren waarbij het verminderen van regelgeving centraal staat, is bij beëindiging de inhoud van het beleid de reden voor het staken van het beleid. Het beëindigen kan bijvoorbeeld bijzondere beleidsmaatregelen vergen om het beleid op alle bestuursniveaus daadwerkelijk afgeschaft te krijgen, zoals een intrekkingwet. Een voorbeeld is het staken van de realisering van robuuste verbindingen tussen natuurgebieden, waarbij het ministerie van EL&I niet alleen wil stoppen met de financiering, maar ook heeft overwogen provincies via een wet op te leggen hun investeringen in natuurontwikkeling te staken en de vrijkomende grond aan particulieren (boeren) te verkopen.

4.3.6 Het principe van twee bestuurslagen

Het tweebestuurprincipe uit het Regeerakkoord kan als uitgangspunt dienen voor het ordenen van verantwoordelijkheden, maar mag niet als dogma worden gehanteerd. De Raad voor het Openbaar Bestuur stelde recent zelfs dat een rigide hantering van het tweebestuurprincipe een – tot mislukken gedoemde – ontkenning van de complexe bestuurlijke en maatschappelijke realiteit vormt (Raad voor het Openbaar Bestuur 2011). Ingewikkelde financieringsarrangementen zorgen bijvoorbeeld voor een verstengeling van publieke organisaties op één en hetzelfde beleidsterrein. De Rijksoverheid stimuleert bijvoorbeeld met cofinancieringsconstructies dat decentrale overheden meebetalen aan omvangrijke infrastructurele projecten. Als gemeenten en provincies meebetalen, willen ze natuurlijk ook meebepalen, met complexe besluitvorming als gevolg (Raad voor de financiële verhouding 2010). Daarnaast leiden incidenten en rampen tot een beleidsreflex van nieuwe regels en wetgeving. Politiek en bestuur willen zich immers tot het uiterste inspannen om herhaling te voorkomen (Raad voor het Openbaar Bestuur 2011). Ook al is dit geen rechtvaardiging voor rijksbemoeienis; deze is daarmee wel vaak een feit.

De Raad voor het Openbaar Bestuur geeft verder aan dat in veel gevallen de bemoeienis van meerdere bestuurslagen bij één onderwerp nodig en 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.

Het principe dat maximaal twee bestuurslagen verantwoordelijk zijn voor één onderwerp zou tot onhoudbare situaties in de ruimtelijke ordening leiden. Een strikte toepassing zou betekenen dat provincies niet aan tafel mogen zitten bij grootschalige rijksprojecten zoals de Zuidas, terwijl ze belangrijk zijn voor regionale afstemming en programmering. Als de Europese Commissie als bestuurslaag zou optreden bij gemeentelijke planvorming als deze in strijd zou zijn met EU-regelgeving, dan zou volgens het tweebestuurprincipe noch Rijk noch provincie meer betrokken mogen zijn (RLI 2011). In de ruimtelijke ordening is het meestal juist goed om alle betrokkenen mee te nemen in het besluitvormingsproces, vooral aan het begin, om het draagvlak voor ruimtelijke projecten te vergroten (zie ook Commissie Besluitvorming Infrastructurele Projecten 2008).

4.4 Beleidsruimte binnen internationale afspraken en internationaal beleid

Het Rijk heeft tal van afspraken gemaakt en verdragen afgesloten met het buitenland. Voor het ruimtelijk beleid zijn de afspraken in EU-verband verreweg het belangrijkste. Deze zijn in veel gevallen juridisch bindend en brengen het risico van aanzienlijke geldboetes en het opnieuw moeten doorlopen van arbeidsintensieve procedures met zich mee als ze niet worden nageleefd.

4.4.1 EU-beleid

Er zijn verschillende soorten EU-afspraken met verschillende doorwerking (Princen 2007). *Verordeningen* zijn juridisch bindend en direct toepasbaar in lidstaten (bijvoorbeeld regels omtrent openbare aanbesteding). Er is weinig ruimte om hiervan af te wijken. *Richtlijnen* zijn ook juridisch bindend, maar worden eerst omgezet in nationale wetgeving. Meestal gaat het om een resultaatverplichting op EU-niveau (zoals het beperken van luchtvervuiling). De nationale regels moeten zorgen dat de EU-doelstellingen worden gehaald. Kaderrichtlijnen stellen alleen algemene normen voor, die later in dochterrichtlijnen worden uitgewerkt. Hoewel richtlijnen en kaderrichtlijnen meer vrijheid voor lidstaten inhouden dan verordeningen, is er in de praktijk maar weinig beleidsvrijheid bij en na de implementatie ervan (Boer et al. 2010). De Europese Commissie begint overigens zelden zelf een inbreukprocedure; deze komt meestal voort uit een geschil dat voor het gerecht (Raad van State) wordt gebracht.

Er zijn ook Europese afspraken die minder zware sancties kennen. Zo kan Nederland subsidies mislopen als het niet wil meedoen aan bepaalde onderdelen van het landbouwbeleid of regiobeleid. En bij de doelstellingen voor investeringen in onderzoek en ontwikkeling (bijvoorbeeld in het kader van de Europa 2020 Strategie) kan er sprake zijn van reputatieschade als Nederland in een vergelijkend onderzoek onderaan de lijst komt te staan.

De EU-richtlijnen op milieugebied zijn het belangrijkste voor het Nederlandse ruimtelijk beleid. De minimumkwaliteitseisen van richtlijnen over luchtkwaliteit, geluid, externe veiligheid en dergelijke vergen ruimtelijke zoneringen. Soms worden de doelen op het nationale niveau vastgesteld, zoals bij de NEC-richtlijn die landelijke emissieplafonds voorschrijft. Andere EU-regels raken vooral het beleidsproces, zoals de regels omtrent staatssteun en openbare aanbestedingen. Nederland is onlangs in gebreke gesteld voor een

verkeerde implementatie van de MER-richtlijn (TK 31755 nr. 33, brief minister d.d. 11 november 2009).

Er zijn ook richtlijnen die de ruimtelijke ordening direct raken. Zo verplicht de *Kaderrichtlijn Water* de lidstaten om op het niveau van stroomgebieden plannen te maken voor de waterkwaliteit. Deze plannen zijn van invloed op de verstedelijking, de landbouw, de natuur en dergelijke. Als deze plannen worden aangepast door veranderende politieke omstandigheden, dan bestaat het risico dat de partners in het stroomgebied verplicht worden om het planproces opnieuw te doorlopen, met alle financiële en politieke gevolgen van dien.

De *Vogel- en Habitatrichtlijn* heeft eveneens een sterk ruimtelijk en verplichtend karakter. De richtlijn voorziet in Europese bescherming van gebieden (Natura 2000-gebieden) en soorten. De ruimtelijke impact kan groter zijn dan verwacht doordat de werking van de richtlijn niet alleen het beschermingsgebied zelf betreft, maar meestal ook het omliggende gebied (beïnvloedingsgebied en gebieden met beschermde soorten). Als gevolg hiervan kunnen landbouwactiviteiten worden beperkt en projecten voor woning- of wegebouw worden uitgesteld of stilgelegd. Zo heeft de richtlijn bij IJburg voor vertraging gezorgd. Het planningsproces wordt ook direct beïnvloed via onder andere de Plan-MER en de MER-richtlijnen, het verbod op staatssteun en regels omtrent openbare aanbesteding.

4.4.2 Impact van verplichtingen en beleid op varianten van takenoverdracht

In het ruimtelijk domein heeft de EU aan belang gewonnen en het Rijk aan belang verloren (Commissie Ladders 2008). Gezien de voornemens van de regering om de ruimtelijke ordening meer aan provincies en de gemeenten over te laten, zal het belang van Europa nog meer toenemen. Dit roept de vraag van welke rollen de verschillende bestuurslagen spelen bij Europees beleid dat ruimtelijk relevant is.

Het Rijk blijft verantwoordelijk voor de omzetting van richtlijnen in nationale regelgeving. Hier worden belangrijke keuzes gemaakt die de beleidsvrijheid van lagere overheden beïnvloeden. In sommige gevallen voegt het Rijk extra eisen toe aan de Europese regels of scherpt het de Europese normen nog verder aan ('nationale koppen'). Eenmaal omgezet in nationale wetgeving kan het lastig zijn om die ongedaan te maken (VROM-raad 2008). De huidige regering is geen voorstander van nationale koppen en wil deze zoveel mogelijk verwijderen. Het is onmogelijk om deze taak helemaal aan andere overheden over te dragen omdat het een zaak is tussen de Europese Commissie en de lidstaat Nederland.

Het Rijk draagt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het EU-beleid en is ook in eerste instantie

de partij die het risico op financiële of andere sancties loopt als het beleid niet tijdig of conform de bedoeling van Europa wordt uitgevoerd. Dit heeft consequenties voor de varianten van takenoverdracht:

- Bij *decentralisatie* van taken en dergelijke waarop EU-beleid van toepassing is, is het belangrijk dat het Rijk prestatieafspraken maakt met de andere overheden en toezicht houdt op de taakuitoefening of de financiële risico's die verbonden zijn met de uitvoering van het Europese beleid, overdraagt aan de andere overheden. Het kabinet neemt zich voor dit laatste te doen met betrekking tot de Natura 2000-gebieden. Het Rijk loopt dan wel het risico op reputatieschade als de andere overheden het EU-beleid niet adequaat uitvoeren. En dit kan de onderhandelingspositie bij andere internationale dossiers nadelig beïnvloeden.
- In het geval van *privatiseren* hangt het nakomen van de internationale verplichting van de private partijen af. Zij kunnen via contracten aansprakelijk worden gesteld voor eventuele boetes die volgen op het niet naleven van de regelgeving. Maar dit is een risicovolle aanpak. Private partijen kunnen immers failliet gaan, waardoor de rekening alsnog naar de overheid gaat en het Rijk met internationale reputatieschade en alle gevolgen van dien te maken krijgt.
- Het *afstoten* van rijkstaken en -bevoegdheden waarop het EU-beleid van toepassing is ligt niet voor de hand. In dit geval zijn de provincies en de gemeenten immers vrij om de taken die het Rijk niet meer voor zijn rekening neemt al dan niet op te pakken. Het risico is dan (te) groot dat het EU-beleid slechts gedeeltelijk wordt geïmplementeerd, waardoor het Rijk voor de sancties en de andere nadelige gevolgen opdraait.
- *Dereguleren* is niet aan de orde bij Europees beleid, omdat het Rijk simpelweg niet daartoe bevoegd is. Het is namelijk niet mogelijk om eenzijdig regels af te schaffen die verankerd zijn in Europese regelgeving.
- Het (geheel of gedeeltelijk) *beëindigen* ligt evenmin voor de hand. Bij deze variant wordt de andere overheden immers opgelegd om de taken die het Rijk voor zijn rekening nam niet over te nemen.

4.4.3 Aandachtpunten bij het zoeken van beleidsruimte

Als het Rijk taken en bevoegdheden overdraagt, dan betekent dit niet altijd dat het juridisch van bepaalde verplichtingen is ontslagen. Hier dienen adequate regelingen voor te worden getroffen. Dit kan onder meer het geval zijn bij Europese verplichtingen. Wat betreft de internationale afspraken en het internationale beleid zoekt het kabinet de grenzen op en neemt het de zogenoemde koppen op de Europese regelgeving weg. In dit verband kan het lonen om bij de EC de mogelijkheden voor flexibiliteit in de uitvoering te verkennen. Dit geldt

ook voor een verkenning van de handelwijze van landen die al veel taken aan andere overheden hebben overgedragen. Bij taken die worden gedecentraliseerd en waarop het EU-beleid van toepassing is, dient te worden gewaakt voor onvolledige implementatie door de andere overheden. Dit kan het Rijk immers geldboetes en reputatieschade opleveren. De andere varianten brengen in dit verband (te) grote risico's met zich mee.

Het is onmogelijk vooraf de gevolgen van het niet nakomen van Europese regelgeving te bepalen. Er is een risico op hoge boetes en het opnieuw moeten doorlopen van arbeidintensieve procedures, maar het is onzeker of er wordt opgetreden. Inbreukprocedures komen meestal voort uit geschillen met derden en worden zelden door de EC zelf gestart.

Rijkstaken waarop het EU-beleid van toepassing is kunnen worden gedecentraliseerd. Belangrijk hierbij is om te letten op de gevolgen van het niet adequaat implementeren van het beleid. De vraag is of de andere overheden de financiële risico's wel kunnen dragen, of er geen gezichtsverlies voor Nederland optreedt en of de onderhandelingspositie van het Rijk bij andere internationale dossiers niet wordt ondermijnd.

Wat betreft het opzoeken van de rek in het Europese beleid kan het belangrijk zijn om bij de Europese Commissie de mogelijkheden en beperkingen voor flexibiliteit in de uitvoering van het beleid te verkennen. Het loont om dit in een vroeg stadium te doen, dus voordat het EU-beleid is vastgesteld.

4.5 Vereenvoudiging van wet- en regelgeving

Vertraging in de besluitvorming, complexiteit van regelgeving en het gebrek aan samenhang in het omgevingsrecht wordt door velen gelaakt (IenM 2011c). Naar verluidt leidt het tot hoge uitvoeringskosten, zowel in directe zin (ambtenarenuren en renteverliezen) als indirecte zin (maatschappelijke kosten).

4.5.1 Complexiteit samenleving

Wat betreft de procesduur blijkt uit een PBL-evaluatie van de Wro dat na de invoering van de nieuwe wet een versnelling is opgetreden in de duur van het planologisch proces na het ontwerpbesluit (PBL 2010a). Waar de fase tussen ontwerpbestemmingsplan en goedkeuring door Gedeputeerde Staten onder de oude WRO gemiddeld meer dan 45 weken in beslag nam, vergt de periode tussen ontwerp en vaststelling door de gemeenteraad onder de nieuwe Wro minder dan 20 weken. Het projectbesluit duurt zelfs maar 12 weken. Dit komt omdat de gemeenteraad dit besluit aan B&W kan delegeren. Door

de Crisis- en Herstelwet (Chw) is de verplichting uit de Wro vervallen om het projectbesluit binnen een jaar te laten volgen door de terinzagelegging van een ontwerpbestemmingsplan. Ondertussen is het projectbesluit met de komst van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) afgeschaft. Daarvoor is de omgevingsvergunning met ruimtelijke onderbouwing in de plaats gekomen. Die zou wel eens het preferente juridisch-planologische kader voor vergunningen kunnen worden (Van Doorn & Pietermaat-Kros 2010).

In de ex-durante evaluatie van de Wro die het PBL (2010a) heeft uitgevoerd gaf een aantal gemeenten aan dat het voortraject veel langer is geworden door een toename in het aantal onderzoeksverplichtingen dat voortvloeit uit sectorwetgeving met betrekking tot flora en fauna, archeologie, bodem, luchtkwaliteit, geluid, externe veiligheid en dergelijke. De onderzoekskosten blijken ongeveer 1 procent van de totale grondexploitatiekosten te bedragen (Buitelaar & De Witte 2011).

Wat betreft de vernieuwing van het omgevingsrecht kunnen er enkele kanttekeningen worden geplaatst bij de mate waarin de complexiteit kan worden verminderd. Het omgevingsrecht is namelijk niet de enige oorzaak van de grote complexiteit van ruimtelijke projecten. Gebiedsontwikkeling wordt in Nederland vaak gekenmerkt door een grootschalige en integrale aanpak, wat vaak leidt tot een grote complexiteit en langdurige processen (Buitelaar et al. 2008). Door deze aanpak is er sprake van een grote hoeveelheid en diversiteit aan ruimteclaims en belanghebbenden. De voorbereiding en uitvoering van gebiedsgerichte projecten vergt hierdoor veel overleg, samenwerking en gezamenlijke besluitvorming tussen een grote hoeveelheid en diversiteit aan publieke en private partijen.

Bovendien hebben politieke machtswisselingen op nationaal of provinciaal niveau nogal eens tot gevolg dat er andere prioriteiten worden gesteld wat betreft de beleidsdoelen en de subsidiëring. Dit kan tot gevolg hebben dat er op regionaal niveau opnieuw bestuurlijke overeenstemming en maatschappelijk draagvlak voor projecten moet worden gevonden, waardoor plannen moeten worden aangepast en processen vertraging oplopen (Barkhuysen et al. 2011). Daarnaast kunnen wijzigingen van procedures met de intentie om het proces te versnellen het proces juist vertragen. De betrokken partijen hebben namelijk behoefte aan institutionele rust, waardoor leereffecten kunnen optreden en tijdwinst kan worden geboekt.

Dit alles neemt niet weg dat de bestuurlijke complexiteit voor een deel wordt veroorzaakt door de juridische complexiteit. Dit hangt samen met de verschillende

sectorale wetten en regels die van toepassing zijn. Maar de juridische complexiteit kan slechts voor een deel worden verminderd, omdat zij inherent is aan een rechtsgebied waarin zo'n grote hoeveelheid en diversiteit aan ruimteclaims samenkomen, waarbij zo'n groot deel van de regelgeving verplicht is door de EU (Van Duinhoven 2010).

Om de juridische complexiteit op een zinvolle en haalbare manier te verminderen is onderzoek naar de achterliggende factoren nodig. Belangrijk is dat het omgevingsrecht hierbij binnen de beleidscontext (gebiedsontwikkeling, EU-beleid) en de maatschappelijke context (risicomaatschappij) wordt gezien. Bij vermindering van de juridische complexiteit is het belangrijk om te bedenken dat nieuwe wetgeving vaak tot risicomijdend gedrag leidt, vanwege de onbekendheid met de mogelijkheden en beperkingen die de nieuwe wetten bieden en het ontbreken van jurisprudentie en vergelijkbare praktijkvoorbeelden (Barkhuysen et al. 2011). De betrokken partijen hechten veel waarde aan rechtszekerheid en voor de snelheid van het proces is het belangrijk om te voorkomen dat discussies over het project heropend moeten worden en er nieuwe bezwaren ontstaan.

4.5.2 Aandacht voor implementatie nieuwe wetgeving

De ervaringen met de invoering van de Wro en de Wabo wijzen uit dat nieuwe wet- en regelgeving grote effecten heeft op de manieren waarop overheden intern functioneren (PBL 2010a). In nieuwe wetgevingstrajecten wordt meestal veel aandacht besteed aan de juridische kant, maar weinig aan de organisatorische kant. Zo vergen de nieuwe procedures volgens de Wro en de Wabo dat de medewerkers van de betrokken overheden snel nieuwe professionele kennis en vaardigheden aanleren, maar in de praktijk levert dit nogal eens problemen op (Binnenlands Bestuur 2011). En de meer proactieve rol die de Wro van de overheden verwacht vergt dat de medewerkers eveneens nieuwe rollen spelen (PBL 2010a). De praktijk laat zien dat veel ruimtelijke projecten vertraging oplopen doordat er in de voorbereiding van de besluitvorming onzorgvuldig wordt gewerkt en doordat de kennis van de wetgeving gebrekkig is. Zo worden ontheffingen van de Flora- en faunawet (tegenwoordig: Natuurbeschermingswet) bijna altijd op procedurele gronden afgewezen en zelden om inhoudelijke redenen (Barkhuysen et al. 2011; Van Duinhoven 2010).

4.6 Gebiedsgerichte uitvoering

Ondanks de decentralisatietendens blijft de Rijksoverheid direct betrokken bij vele ruimtelijke ontwikkelingen, meestal gaat het om grootschalige

infrastructuurprojecten. Deze betrokkenheid loopt via het ruimtelijk instrumentarium maar ook vooral via financiering. Het MIRT is thans het belangrijkste kader hiervoor.

4.6.1 Focus van Rijksoverheid en integrale aanpak

De focus van het kabinet op enkele regio's en infrastructuur heeft tot gevolg dat de rijksinzet in het MIRT geografisch en thematisch smaller wordt, terwijl het voormalige MIT enkele jaren geleden op verzoek van de Tweede Kamer juist is verbreed tot het MIRT. In de regio's en voor thema's die geen rijksprioriteit meer krijgen is het aan de regionale partners (publieke en private) om al dan niet de benodigde investeringen te doen.

Het Rijk draagt in dit verband geen bevoegdheden of middelen over. Bovendien stelt het Rijk geen geld meer beschikbaar voor extra inpassingsmaatregelen voor projecten die in kwetsbare landschappen worden gerealiseerd. Het is aan de regionale partners om te beslissen of zij de bovenwettelijke maatregelen zelf al dan niet willen financieren, bijvoorbeeld om een oplossing met een grotere ruimtelijke kwaliteit te vinden. Ook in dit verband is er dus eerder sprake van afstoting dan van decentralisatie.

Provincies hebben weliswaar al jaren ervaring met gebiedsontwikkeling en beschikken over de nodige gebiedskennis. Desondanks wijzen de ervaringen uit dat het optreden in de praktijk lastig kan zijn. Daarom is het belangrijk dat het Rijk de provincies via kaderstelling, financiële ondersteuning en kennisuitwisseling begeleidt. Hierbij gaat het eerder om het principe 'Je draagt er aan bij of niet' (Kenniscirkel MIRT 2010).

Het is ook de vraag of er de komende jaren op regionaal niveau voldoende investeringsgeld beschikbaar zijn om oplossingen met een grotere ruimtelijke kwaliteit te realiseren. De inverdiencapaciteit bij het ontwikkelen van rode projecten is kleiner geworden. Het is dan ook niet zo waarschijnlijk dat de regionale overheden erin zullen slagen om meer samenwerking met de markt te vinden via bijvoorbeeld publiek-private samenwerking (PPS). Bij bepaalde soorten projecten (bewezen technologie, niet erg ingewikkeld) levert PPS betere resultaten op dan bij andere soorten projecten (nieuwe technologie, erg ingewikkeld) (Commissie Ruding 2008). Bovendien tonen private partijen bij ingewikkelde projecten, zoals de Amsterdamse Zuidas, beperkte belangstelling, omdat zij de financiële risico's moeilijk kunnen overzien (Kreukels 2009). Het opdelen van ingewikkelde projecten in meer overzichtelijke onderdelen kan een manier zijn om hen over de streep te helpen. Er dient dan wel aandacht te worden besteed aan de samenhang tussen de projecten.

4.6.2 Aandacht voor betere besluitvorming

Het advies *Sneller en beter* van de commissie-Elverding (Commissie Besluitvorming Infrastructurele Projecten 2008) en het beleidsprogramma Randstad urgent (VenW 2008) zijn in het MIRT verwerkt. Aanbevelingen uit *Sneller en beter* zijn vooral terug te vinden in de manier waarop de besluitvorming van het MIRT is georganiseerd. Zo werkt het investeringsprogramma met een brede verkenningsfase waarin burgers en maatschappelijke organisaties vroeg en ruim betrokken zijn, is er sprake van een gebiedsgerichte benadering en van heldere tijdsafspraken.

Volgens de Raad voor Verkeer en Waterstaat (2009) is de besluitvorming meer op sneller dan op beter gericht. De gebiedsagenda's weerspiegelen vooral de bestaande plannen binnen een bepaald gebied. Belangrijk is om die opgaven uit de gebiedsagenda's leidend te laten zijn die samenhangen en de ruimtelijke ontwikkeling bepalen. Priemus (2009) wijst erop dat de complexiteit van de besluitvorming wordt onderschat en dat er onvoldoende ruimte is voor leerprocessen, waarbij bepaalde fasen soms meer dan één keer worden doorlopen. Verder is er meer aandacht voor formele procedures dan voor informele processen, terwijl de laatste zeker zo belangrijk zijn.

Bij Randstad Urgent staat het formuleren van heldere doelen, de vorming van bestuurlijke duo's, het inschakelen van een ambassadeur en het afsluiten van heldere contracten voorop. De afgelopen jaren heeft het programma goed gewerkt (Korsten et al. 2010). Veel oudere projecten waar de beweging vrijwel uit was zijn door opname in Randstad Urgent weer in beweging gekomen, zij het met verschillende snelheden. In andere gevallen is door het programma een punt gezet achter een slepende en onzekere periode.

De samenwerking tussen de departementen, tussen het Rijk en de regio's en tussen publieke en private partijen verloopt niet altijd beter dan voorheen. Zo vervalt de duoaanpak soms in de traditionele verhoudingen, wat tot uitdrukking komt in strategisch gedrag. De ambassadeurs fungeren weliswaar als bruggenbouwers tussen de verschillende actoren, maar zij doen dit hoofdzakelijk binnen de *inner circles* (Kreukels 2009).

4.7 Doorwerking en handhaving

Bij decentralisatie van de uitvoering van zaken van nationaal belang, is doorwerking en handhaving van beleid een belangrijke aandachtspunt. Als de Rijksoverheid iets van nationaal belang acht maar de uitvoering aan een andere bestuurslag overlaat, welke zekerheid bestaat er dat die daadwerkelijk goed gebeurt? Zijn de andere overheden voldoende gemotiveerd om het

beleid te laten doorwerken en zijn ze in staat de taken over te nemen?

In de *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* wordt het aantal nationale belangen sterk teruggebracht en vele beleidskaders voor vooral verstedelijking, aan provincies en gemeenten overgelaten (IenM 2011b). Of het voormalige rijksbeleid dient te worden opgepakt door lagere overheden, hangt sterk af van het overdrachtstype (dat wil zeggen: decentraliseren, privatiseren, afstoten, dereguleren of beëindigen). In elk geval is het de bedoeling dat de dertien rijksbelangen doorwerking zullen krijgen: 'Het Rijk gaat er vanuit dat de nationale belangen die via wet- en regelgeving opgedragen worden aan andere overheden door hen goed worden behartigd' (IenM 2011: 81).

Dit vertrouwen in de lagere overheden vormt een positieve basis voor bestuurlijke samenwerking. Ook zijn vooral provincies sinds de invoering van de Wro beter uitgerust om beleid te laten doorwerken in gemeentelijke bestemmingsplannen of door zelf een inpassingsplan op te stellen. Toch is doorwerking van nationale belangen niet vanzelfsprekend in de huidige ruimtelijkeordeningspraktijk. Slechts een derde van de gemeenten beschikt over een volledig actueel bestemmingsplannenbestand. Verder geldt dat slechts bij 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 (Buitelaar et al. 2011; VROM-Inspectie 2010). Ook hebben veel gemeenten nog geen of gebrekkige structuurvisies gemaakt conform de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (IenM 2011c). 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).

De kans op niet-handhaven van nationale ruimtelijke belangen door gemeenten is groter als lokaal draagvlak voor een nationaal ruimtelijk belang ontbreekt. Dit kan gevolgen hebben voor de doorwerking en naleving van een aantal nationaal ruimtelijke belangen. De VROM-Inspectie concludeert dat het wenselijk is om aanvullende maatregelen te nemen (VROM-Inspectie 2010). De kans bestaat dat een aantal nationaal ruimtelijke belangen niet goed doorwerken en gehandhaafd worden op regionaal of gemeentelijk niveau. Het Regeerakkoord gaat uit van het principe 'je gaat erover of niet'. Vanuit dat principe lijkt het logisch dat het Rijk bij nationaal ruimtelijke belangen die het zo belangrijk vindt dat ze worden vastgelegd in een AMvB, zelf actief toeziet op een goede doorwerking en handhaving. Het is de vraag of de nieuwe aanpak met omgevingsdiensten voldoende perspectief biedt om

provinciale en rijksbelangen te handhaven. Het is mogelijk dat gemeenten belangen van het Rijk en/of de provincies die ze wellicht zelfs tegen hun zin hebben moeten opnemen in hun bestemmingsplannen, niet adequaat zullen handhaven. Ook wanneer de omgevingsdiensten zijn ingesteld, kunnen gemeenten nog gemotiveerd afwijken van het advies van de dienst (PBL 2008).

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 tweedelijns handhaving controleren of gemeenten deze taak naar behoren uitvoeren.

Maatschappelijke organisaties en vrijwilligers speelden tot dusverre een grote rol bij de handhaving van het omgevingsbeleid. De Raad van State heeft onlangs echter enkele uitspraken gedaan waarbij beroep door dergelijke organisaties niet ontvankelijk werd verklaard. Het was met de komst van de Wro al zo dat alleen belanghebbenden nog beroep konden aantekenen. Onder de oude WRO gold dat nog voor iedereen. Met de Crisis- en Herstelwet is daar nog bijgekomen dat de belanghebbenden er geen rechtsregels bij mogen halen die niet bedoeld zijn om hun belang te beschermen ('relativiteitsvereiste').

Deze ontwikkeling heeft tot gevolg dat Rijk en provincies zich veel actiever moeten gaan opstellen als ze hun belangen ook echt gehandhaafd willen zien (PBL 2008a).

Er zijn ook signalen uit de praktijk die reden geven voor optimisme. In het programma Ruimte voor de Rivier wordt met succes gewerkt met het zogenoemde omwisselbesluit. In dit geval stelt de Rijksoverheid vooraf duidelijke en meetbare doelstellingen, in deze context over waterafvoer. Daarnaast was het streven naar ruimtelijk kwaliteit als 'nevenschikkend hoofddoel' gesteld. Er werd een basisbesluit gemaakt over de gewenste ontwikkelingen en een algemeen plan opgesteld. Daarna zijn regio's uitgenodigd om met alternatieve plannen die hetzelfde doelstellingen bereiken. Als dit lukt, vervangen deze plannen het oorspronkelijke plan. Deze aanpak heeft geleid tot vele publiek-private initiatieven en heeft het maatschappelijk draagvlak van de plannen sterk vergroot.

Een dergelijke werkwijze geeft ruimte voor innovatieve oplossingen zonder afbreuk te doen aan belangrijke maatschappelijke doelstellingen (in dit geval, overstromingsrisico's beperken). Deze filosofie past ook beter bij een overheid die actief gebruik maakt van de reactiesnelheid, het leervermogen en de creativiteit van de samenleving (Hajer 2011). Voor een bredere toepassing

in de ruimtelijke ordening is het belangrijk om verder te gaan op de sinds de Wro ingeslagen weg van belangen en begrenzingen vooraf helder te formuleren, en daarna gewenste ontwikkelingen uit te lokken door anderen te inspireren, overtuigen en betrekken.

Literatuur

- Adviesgroep 'Tuinbouwcluster Greenport.nl' (2010), *Vitaal tuinbouwcluster 2040. Een toekomststrategie voor Greenport Holland*, Amsterdam.
- Agricola, H. et al. (2010), *Landschappelijke effecten van ontwikkelingen in de landbouw*, WOt-Werkdocument 215, Wageningen.
- Allers, M.A. (2005), 'De verdeling van het gemeentefonds: een kritiek op de bestaande methode en voorstel voor een alternatief', *Tijdschrift voor Openbare Financiën* 4: 158-189.
- 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.
- Bemmel, B. van & R. Kuiper (2010), 'Dure grond als indicator voor functieverandering. Planologische duidelijkheid leidt tot matiging grondprijzen', *ROM* 28 (4): 12-14.
- Bervaes, J.C.A.M. et al. (2001), *Rijksbufferzones. Verleden, heden en toekomst*, Alterra rapport 360, Wageningen.
- Besseling, P. & G. Romijn (2008), *Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningenmarkt*, Centraal Planbureau, document no. 165, Den Haag.
- Binnenlands Bestuur (2011) 'Invoering Wabo problematisch', *Binnenlands Bestuur*, 4 februari 2011.
- Bork, G.J. van (1997), 'De strijd om de ruimte', *ESB* 82 (4130): 896.
- Bos, E. & T. Vogelenzang (2010), 'Effecten van vernatting, integrale afweging met een maatschappelijke kosten-batenanalyse', *Landschap* 27: 3.
- Bos, F. (2010), *Fiscal decentralisation in the Netherlands. History, current practice and economic theory*, CPB Document no. 214, The Hague.
- Bredenoord, H. et al. (2011), *Herijking van de Ecologische Hoofdstructuur*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Breman, B.C., J. Luttik & J. Vreke (2008), *De aantrekkingskracht van het Nederlandse landschap. Een verkenning naar de relatie tussen ruimtelijke factoren en inkomend toerisme*, WOt-rapport 95, Wageningen.
- Broer, K. (2011), 'Fietspad als trekker voor de kenniseconomie', *Fietsverkeer* 10 (27): 28-31.
- Bruijn, K.M. de & F. Klijn (2009), 'Risky places in the Netherlands. A first approximation for floods', *Journal of Flood Risk Management* 2: 58-67.
- Buitelaar, E. & G. Pouls (2009), 'Marktconcentratie en woningbouw: een empirisch onderzoek naar marktaandelen van woningaanbieders', *Real Estate Quarterly* 8: 45-51.
- Buitelaar, E. & P. Witte (2011), *Financiering van gebiedsontwikkeling. Een empirische analyse van grondexploitaties*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Buitelaar, E., M. Galle, N. Sorel (2010), 'Plan-led planning systems in development-led practices: an empirical analysis into the (lack of) institutionalisation of planning law', *Environment and Planning A* 43: 928-941.
- Comité van Toezicht ILG (2010), *Eerste verslag Comité van Toezicht*.
- Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (Commissie Mans) (2008), *De tijd is rijp*, Den Haag.
- Commissie Kok (2007), *Advies Commissie Versterking Randstad*, Commissie Kok, Zoetermeer.
- Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (2010), *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*, Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (Commissie Elverding) (2008), *Sneller en beter*.
- CPB, MNP & RPB (2006), *Welvaart en Leefomgeving, een scenariostudie voor Nederland in 2040*, Den Haag/Bilthoven.
- Cushman & Wakefield (2009), *European cities monitor*, London.
- Defensie (2011), *Defensie na de kredietcrisis. Een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld*, Den Haag.
- Deltacommissie (2008), *Samen werken met water. Een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst*, Den Haag.
- Donders, J., G. Romijn & M. van Dijk (2010), *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*, Centraal Planbureau publicatie 84, Den Haag.
- Duinhoven, G. van (2010), 'Crisis in het land: Crisis- en Herstelwet', *Landwerk* 5: 12-15.
- Ecorys (2005), *Maatschappelijke kosten en baten IBO Verstedelijking*, Rotterdam.
- Ecorys, i.s.m. VD2 Advies BV (2010), *Financieringsmiddelen uit gebiedsontwikkeling en bestemmingswijzigingen. Een verkenning van de publiekrechtelijke mogelijkheden van planbatenheffing, bovenplanse verevening en verruiming van het huidige kostenverhaal*, Rotterdam.

- Engelsdorp Gastelaars, R. van & D. Hamers (2006), *De nieuwe stad. Stedelijke centra als brandpunten van interactie*, Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.
- ESPON (2009), *Territorial dynamics in Europe. Trends in accessibility*, Territorial observation No. 2, Luxemburg: ESPON.
- Europese Commissie (2011), *Witboek. Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte*, Brussel.
- Farjon, J.M.J. et al. (2001), *Neder-landschap internationaal: bouwstenen voor een selectie van gebieden landschapsbehoud*, Alterra rapport 358. Wageningen.
- Gardenier, J.D. et al. (2011), *Leven in de leegte. Leefbaarheid in Noord-Groningen anno 2010*, Groningen: CAB.
- Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies ('Commissie Ladders') (2008), *Ruimte, regie en rekenschap*, Den Haag: Ministerie van BZK.
- Geurs, K., B. Zondag & M. de Bok (2010), 'De bereikbaarheidswinst van verstedelijkingsbeleid. Een economisch-geografische invalshoek biedt nieuwe inzichten in de wisselwerking tussen verstedelijkingsbeleid en bereikbaarheidswinst', *Rooilijn 4*: 254-259.
- Goetgeluk, R. et al. (1999), *Groene grond in ruimtelijke perspectieven*, LEI rapport 4.99.18. Den Haag.
- Grontmij B.V. (2009), *Centrumfunctie versterkt! Productie verplaatst?*, Waddinxveen.
- Groot, H. de et al. (2010), *Stad en land*, Den Haag: Centraal Planbureau.
- H+N+S Landschapsarchitecten & Deltares (2009), *Toekomstbeeld Zuidwestelijke Delta 2050, essay i.o.v. Stuurgroep Zuidwestelijke Delta*.
- Hajer, M. (2011), *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hamers, D. et al. (2009), *Verstedelijking in de stadsrandzone*, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hilbers, H. & D. Snellen (2010), *Bestendigheids van de WLO-scenario's*, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hilbers, H., P. van de Coevering & A. van Hoorn (2009), *Openbaar vervoer, ruimtelijke structuur en flankerend beleid. De effecten van beleidsstrategieën*, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hilbers, H., D. Snellen & A. Hendriks (2006), *Files en de ruimtelijke inrichting van Nederland*, Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.
- Hoek, T.H. van, M.A. Koning & M. Mulder (2011), *Succesvol binnenstedelijk bouwen. Een onderzoek naar maatschappelijke kosten en baten en mogelijkheden tot optimalisatie van binnenstedelijk bouwen*, Economisch Instituut voor de Bouw.
- Hoën, 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/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hoogheemraadschap van Rijnland (2010), *Jaarverslag 2009*, Leiden.
- Hoorn, A. van, H.J. Tennekes & R. van Wijngaarden (2010), *Quick scan energie en ruimte. Raakvlakken tussen energiebeleid en ruimtelijke ordening*, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Horsten-Van Santen, Y. et al. (1998), *Strategische visie landelijk gebied*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- IenM (2011a), *Kabinetsreactie Witboek vervoer*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- IenM (2011b), *Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*, Den Haag, Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- IenM (2011c), *Vernieuwing omgevingsrecht: eenvoudig beter*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- IenM (2011d), *Zicht op structuurvisies. Het gebruik van gemeentelijke structuurvisies*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Janssen-Jansen, L.B. (2007), 'Smart growth strategies as challenge for Dutch developmental planning policies', pp. 233-252 in: G. Knaap, H. Haccou, K. Clifton & J. Frece (eds.), *Regulations, incentives, and plans. The role of states and nation-states in smart growth implementation*, Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Janssen-Jansen, L. (2010), *Ruimte ruilen. Regionale samenwerking als oplossing voor de aanpak van leegstaande kantoren*, Rotterdam: NICIS.
- Jókövi, M., C. Boon & F. Filius (2006), *Woningproductie ten tijde van de Vinex. Een verkenning*, Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.
- Jong, J.J. de et al. (2009), *Inventarisatie en beheerskosten van landschapselementen*, WOT-rapport 138, Wageningen.
- Kabinet Rutte (2010), *Vrijheid en verantwoordelijkheid. Concept regeerakkoord VVD-CDA*, Den Haag.
- Kenniscirkel MIRT (2010), *Eerste generatie gebiedsagenda's smaakt naar meer, maar hebben nog wat zout nodig*, Nijmegen: Royal Haskoning
- Klijn, F. (2007), *Hoogwaterbescherming en/of gevolgbepaling*, Delft: WL Delft Hydraulics.
- Klijn, F. (2010), *Deltadijken, ruimtelijke implicaties. Effecten en kansen van het doorbraakvrij maken van primaire waterkeringen*, Delft: Deltares.
- Koomen, E. (2002), *De RuimteScanner verkend*, Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Korsten, A.F.A. (1989), 'Beëindiging van beleid', in: A. Hoogerwerf (red.), *Overheidsbeleid*, Alphen a/d Rijn: Samson.
- Korsten, A.F.A., P. de Jong & C.J.M. Breed (2010), *Regeren met programma's*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Kreukels, T. (2009), 'De experimentele aanpak van Randstad Urgent moet dagelijkse praktijk worden', in: M. de Jong, *Frisse blikken*, Den Haag: Randstad Urgent.

- Kuhlman, T. et al. (2010), *Grondprij斯卡arten 1998-2008*, WOt-Werkdocument 185, Wageningen.
- Kuiper, R. & A.A. Bouwman (2009), *Trendkaart Nederland 2040. Achtergrondrapport bij het project 'Nederland Later'*, Den Haag/Bilthoven: 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.
- Kwadijk, J., A. Jeuken & H. van Waveren (2008), *De klimaatbestendigheid van Nederland Waterland. Verkenning van knippunten in beheer en beleid voor het hoofdwatersysteem*, Delft/Den Haag: Deltares & RWS.
- Luijt, J. (2007), *Strategisch gedrag grondeigenaren*, WOt-rapport 38, Wageningen.
- Luijt, J., J.W. Kuhlman & J. Pilkes (2003), *Agrarische grondprijzen onder stedelijke druk. Stedelijke optiewaarde en agrarische gebruikswaarde afhankelijk van ligging*, Landbouweconomisch Instituut, Planbureau-werk in uitvoering, Werkdocument 2003/15, Den Haag.
- Luttik, J. et al. (2009), *Landschap als blinde vlek. Een verkenning naar de relatie tussen ruimtelijke factoren en het vestigingsgedrag van buitenlandse bedrijven*, WOt-rapport 99, Wageningen.
- Manshanden, W.J.J. et al. (2010), *De Top 20 van Europese stedelijke regio's. Randstad Holland in internationaal perspectief*, Delft: TNO Bouw en Ondergrond.
- MNP (2003), *Natuurbalans*, Bilthoven: MNP.
- MNP (2005), *Milieu- en natuureffecten Nota Ruimte*, Bilthoven: MNP.
- MNP (2007a), *Ecologische evaluatie regelingen voor natuurbeheer*, Bilthoven: MNP.
- MNP (2007b), *Nederland Later. Tweede Duurzaamheidsverkenning, deel Fysieke Leefomgeving Nederland*, Bilthoven: MNP.
- Mori Memorial Foundation (2010), *Global power City Index. Yearbook 2010*, Tokyo.
- 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.
- OECD (2007), *OECD Territorial Reviews, Randstad Holland, Netherlands*, Paris.
- OECD (2010), *OECD Economic Surveys. Netherlands 2010*, Paris.
- Olden, H. (2010), *Uit voorraad leverbaar*, proefschrift Universiteit Utrecht.
- PBL (2008a), *Landschap beschermen en ontwikkelen. Evaluaties en bedrijfsopties*, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2008b), *Planmonitor Nota Ruimte*, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2009a), *Getting into the right lane for 2050*, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2009b), *De toekomst van bedrijventerreinen*, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2010a), *Balans voor de Leefomgeving*, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2010b), *Beleidsdossier woningbouw 2010 2020*, webdocument 2020, versie 01, 14-09-2010, www.pbl.nl/balansvandeleeftomgeving, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2010c), *Internationale concurrentiepositie van de Randstad*, webdocument 2011, versie 01, 13-09-2010, www.pbl.nl/balansvandeleeftomgeving, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2010d), *Staat van de ruimte*, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2011a), *De concurrentiepositie van Nederlandse regio's in Europa*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2011b), *Een delta in beweging. Bouwstenen voor een klimaatbestendige ontwikkeling van Nederland*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2011c), *Ex-ante evaluatie Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2011d), *Nederland in 2040: een land van regio's. Ruimtelijke Verkenning 2011*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Priemus, H. (2009) 'Bovenlokale infrastructuurprojecten', in: Federatie Welstand (red.), *Gebiedskwaliteit rond infrastructuur*, Amsterdam: Federatie Welstand.
- Provincies Zeeland, Noord-Brabant & Zuid-Holland (2003), *De Delta in zicht. Een integrale visie op de Deltawateren*, Middelburg
- Raad voor de financiële verhoudingen (2010), *Advies gevolgen regeerakkoord voor financiële verhoudingen*, Den Haag.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2011), *Briefadvies twee bestuurslagen principe*, kenmerk 2011-2000118098, Den Haag.
- Raad voor Verkeer en Waterstaat (2009), *Beter is sneller*, Den Haag: Raad voor Verkeer en Waterstaat.
- Raden voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2011), *Toekomst van het ruimtelijk beleid*, adviesnr. 2011/02, Den Haag.
- Raspe, O. & M. van den Berge (2010), *De ruimtelijke structuur van de clusters van nationaal belang*, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Raspe, O. et al. (2010), *De economische kracht van de Noordvleugel van de Randstad*, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Regt, W.J. de (2004), 'Grondtransacties in twee rijksbufferzones in Nederland', in: H. Farjon et al., *Groene ruimte in de Randstad: een evaluatie van het rijksbeleid voor bufferzones en de Randstadgroenstructuur*.

- Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004*, Wageningen: Natuurplanbureau.
- Renes, G. et al. (2006), *Betaalbaarheid van koopwoningen en het ruimtelijk beleid*, Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.
- Renes, G. et al. (2010), *Evaluatie beoordeling Nota Ruimteprojecten*, Den Haag: Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving.
- RIGO (2008), *Kosten en opbrengsten bij projecten voor verstedelijking tot 2020. Bijlage bij de beantwoording van de motie Van Heugten*, Amsterdam.
- Rij, E. van (2010), *Improving institutions for green landscapes in metropolitan areas*, dissertation TU Delft, Delft.
- Rijken, B. & B. Zondag (2011), *The development and effective application of decision support tools in the area of climate change. A case study from the Netherlands*, Paper 58th Annual North American Meetings of the Regional Science Association International 2011 // Second Conference of the Regional Science Association of the Americas.
- Rijksoverheid (2010), *Nationaal actieplan voor energie uit hernieuwbare bronnen*, Den Haag.
- Royal Haskoning (2010), *Beleidsevaluatie nationale landschappen*, Den Haag: Ministerie van VROM, Ministerie van LNV, IPO.
- Schuur, J. (2010), *De baten en kosten van ruimtelijk beleid en de relatie met het woningaanbod*, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Silvis, H.J. et al. (2009), *De agrarische sector in Nederland naar 2020. Perspectieven en onzekerheden*, LEI-rapport 2009-021, Den Haag.
- Snellen, D. et al. (2006), *Monitor Nota Ruimte. De opgave in beeld*, Den Haag/Bilthoven: Ruimtelijk Planbureau en Milieu- en Natuurplanbureau.
- Stiglitz, J. (1988), *Economics of the public sector*, New York/London: Norton.
- Tennekes, J. & A. Harbers (2011, te verschijnen), *De invloed van instituties van projectontwikkeling op stedenbouwkundige morfologie*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Thissen, F. (1995), *Bewoners en nederzettingen in Zeeland, op weg naar een nieuwe verscheidenheid*, proefschrift Universiteit van Amsterdam, Nederlandse Geografische Studies 191 KNAG/FRW & Universiteit van Amsterdam, Utrecht/Amsterdam.
- Thissen, M., P. van de Coevering & H. Hilbers (2006), *Wegen naar economische groei*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Tholen, J., B. Hendriksen & A. de Jong (2010), *Duurzame financiering van landschap. Een onderzoek naar de financieringsbehoefte van beheer en herstel van waardevolle nationale en provinciale cultuurlandschappen*, Amstelveen: KPMG Advisory N.V.
- Veen, P. & L. Graaff (2010), *Kernkwaliteiten in de praktijk. Handreiking aan beleidsmakers en uitvoerders van Nationale Landschappen*, Amsterdam/Rotterdam: VISTA/ Investeren in ruimte.
- Verwest, F. & F. van Dam (red.) (2010), *Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland. Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's*, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- VROM-Inspectie (2009), *Rapportage actualiteit en handhaving bestemmingsplannen*, Den Haag.
- VROM & CBS (2010), *Wonen overwogen*, Den Haag.
- VROM-raad (2008), *Brussels lof. Handreiking voor ontwikkeling en implementatie van Europees Recht en Beleid*, Den Haag: VROM-raad.
- Werkgroep verstedelijking (2004), *Locaties bij woningbouw. Eindrapportage van de Werkgroep Verstedelijking, interdepartementaal beleidsonderzoek, ronde 2004, nr.2*, Den Haag.
- Werkplaats Zuidwestelijke Delta (2010), *Ontwerp2daagse Zuidwestelijke Delta. Schetsen voor de lange termijn*, Middelburg: Programmabureau Zuidwestelijke Delta.
- Weterings, A, et al. (2011, te verschijnen), *The European landscape of foreign direct investments and the attractiveness of the Dutch regions*, The Hague: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.
- Wouden, R. van der et al. (2009), *Evaluatie sleutelprojecten*, Gouda/Delft: Bureau Stedelijke Planning/Technische Universiteit Delft.
- Wouden, R. van der, R. Kuiper & C. Eijgenraam (2007), *Ex-ante toets Structuurvisie Randstad*, Den Haag/Bilthoven: RPB, CPB en MNP.
- 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.
- Zuidema, M. & M. van Elp (2010), *Kantorenleegstand. Probleemanalyse en oplossingsrichtingen*, EIB.

Planbureau voor de Leefomgeving

Postadres
Postbus 30314
2500 GH Den Haag

Bezoekadres
Oranjevuitensingel 6
2511 VE Den Haag
T +31 (0)70 3288700

www.pbl.nl

Maart 2012
Tweede, herziene, versie