



Planbureau voor de Leefomgeving

HET LANDSCHAP GEDUID 2023

Gebruiksmogelijkheden en verdere ontwikkeling van de Monitor Landschap en de Monitor Kustpact

Rienk Kuiper, Hans van Amsterdam, Frank van Dam

PBL

Colofon

Het landschap geduid, Gebruik en ontwikkeling van de Monitor Landschap en Monitor Kustpact

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving
Den Haag, 2023
PBL-publicatienummer: 5119

Contact

Rienk.kuiper@pbl.nl

Auteurs

Rienk Kuiper, Hans van Amsterdam, Frank van Dam

Met dank aan

Het PBL is dank verschuldigd aan Robin Ammerlaan (RCE) en Jaap van Os (WenR)

Toegankelijkheid

Het PBL hecht veel waarde aan de toegankelijkheid van zijn producten. Mocht u problemen ervaren bij het lezen ervan, dan kunt u contact opnemen via info@pbl.nl. Vermeld daarbij s.v.p. de naam van de publicatie en het probleem waar u tegenaan loopt.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Kuiper, R., H. van Amsterdam & F. van Dam (2023), Het landschap geduid 2023, 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 wetenschappelijk gefundeerd.

Inhoud

Samenvatting	4
1 Inleiding	9
2 Ontwikkeling van grootschalige bedrijfsgebouwen	10
2.1 Inleiding	10
2.2 Data en methode	12
2.3 Aantal en areaal grote bedrijfsgebouwen	12
2.4 Locatie van grote bedrijfsgebouwen	19
2.5 Logistiek vastgoed in breder perspectief	27
3 Ontwikkeling van recreatiewoningen	29
3.1 Inleiding	29
3.2 Data en methode	30
3.3 Aantal recreatiewoningen	30
3.4 Recreatiewoningen in breder perspectief	35
4 Kwaliteit data Monitor Landschap	38
4.1 Inleiding	38
4.2 Landgebruik	39
4.3 Bebouwing in het landelijk gebied	41
4.4 Opgaand groen	43
4.5 Historische lijnen in het landschap	44
4.6 Reliëf in landbouw- en natuurgebieden	45
4.7 Openheid landschap	47
5 Kwaliteit data Monitor Kustpact	49
5.1 Inleiding	49
5.2 Areaal vakantieparken, bungalowparken en campings in de kustzone	49
5.3 Aantal recreatiewoningen in Nederland en de kustzone	54
5.4 Aantal en areaal sportcomplexen	58
5.5 Hotels en pensions in de kustzone	59
5.6 Strandbebouwing	60
5.7 Beleving Noordzeekust	60
Literatuur	63

Samenvatting

Op verzoek van het Ministerie van BZK brengt het PBL elke twee jaar de resultaten van de Monitor Landschap en de Monitor Kustpact in kaart. Bovendien onderzoekt het PBL de mogelijke toepassingen van de indicatoren uit deze monitors. Ditmaal is de ontwikkeling van grootschalige bedrijfsgebouwen en van recreatiewoningen uitgelicht, vanwege de toenemende zorgen in de maatschappij hierover.

Het aantal grote gebouwen zoals distributiecentra is de afgelopen jaren met 2.500 toegenomen: een stijging van 7 procent tussen 2016 en 2021. Nederland heeft daarmee, relatief gezien, twee keer zoveel vierkante meters aan distributiecentra per inwoner als bijvoorbeeld buurland Duitsland. Er zijn ook 10.072 recreatiewoningen bijgekomen, een groei van 8,7 procent. De toename was het grootst in Zeeland en Limburg.

Het PBL onderzocht specifiek de groei van distributiecentra en recreatiewoningen vanwege toenemende zorgen in de maatschappij hierover. Het onderzoek maakt deel uit van de tweejaarlijkse rapportage over ontwikkelingen in het landschap op verzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit is de eerste editie.

Grootschalige bedrijfsgebouwen

We hebben de ontwikkeling van grootschalige bedrijfsgebouwen geanalyseerd aan de hand van de indicator *Bebouwing in het landelijk gebied* uit de Monitor Landschap. Hierbij is niet alleen gekeken naar logistiek vastgoed, zoals distributiecentra, maar ook naar andere soorten bedrijfsgebouwen, zoals productie- of assemblagefaciliteiten, grote datacenters en glastuinbouw.

In Nederland staan per 1 januari 2021 zo'n 39.000 gebouwen met een oppervlakte groter dan 2.500 vierkante meter. Tussen 2016 en 2021 is dit aantal grote gebouwen met 7 procent toegenomen. De oppervlakte die deze gebouwen innemen is daarbij toegenomen met bijna 10 procent, van 20.601 tot 22.591 hectare. Dat houdt in dat vooral het aantal hele grote gebouwen (groter dan 2 hectare per gebouw) is toegenomen.

Terwijl het areaal glastuinbouw van 2016 tot 2021 vrijwel stabiliseerde (toename met 0,7 procent), nam het areaal XXL-kassen (groter dan 50.000 vierkante meter) met meer dan 14 procent toe. Daarbij is tevens sprake van enige verschuiving in de locatie van de glastuinbouw, met bijvoorbeeld een afname in Zuid-Holland (met name het Westland) ten gunste van woningbouw, en een toename in Zeeuws-Vlaanderen, westelijk Noord-Brabant, Noord-Limburg, de Kop van Noord-Holland en de Noordoostpolder.

Bij de distributiecentra was zowel sprake van een forse toename als een schaalvergroting. Terwijl het aantal 'kleinere' distributiecentra (M en L) in de periode 2016-2021 met 12 procent toenam, was dat 40 procent bij de grote distributiecentra (XL en XXL). De Nationale Omgevingsvisie (NOVI: BZK 2020) staat een 'actieve clustering van (grootschalige) logistieke functies langs de (inter)nationale corridors' voor. Deze clustering is niet precies gedefinieerd, en daarom is ook niet goed te zeggen of sprake is van clustering. Zo is op nationaal schaalniveau een duidelijke concentratie van de toename zichtbaar in een brede band lopend van zuidelijk Noord-Holland en Zuid-Holland naar Noord-Brabant, Zuid-Gelderland en Noord-Limburg. Zoomen we in op een paar specifieke locaties dan valt op dat er ter plaatse sprake is van een gestage en omvangrijke 'verstening' en verdichting van het landschap, met – afhankelijk van het schaalniveau waarop men ernaar kijkt - kenmerken van zowel clustering als lintvorming.

De ontwikkeling van grootschalige distributiecentra is onlosmakelijk verbonden met de ontwikkeling van Nederland als distributieland. Een belangrijke verklaring van het succes van Nederland Distributieland is de geografische ligging van Nederland in het drukbevolkte Noordwest-Europa, en de uitgebreide infrastructuur. Achtereenvolgende kabinetten hebben de laatste decennia ook bewust ingezet op het verder stimuleren van Nederland als distributieland door de aanleg van extra infrastructuur, en fiscale stimulansen en de flexibilisering van de arbeidsmarkt. Nederland kent daarmee een relatief hoog aantal vierkante meter distributiecentra per inwoner, ongeveer tweemaal zoveel als buurland Duitsland (CRa 2023b).

Het aantal distributiecentra zal in de komende tijd nog verder toenemen. In het hele land, maar met name in het westen, midden en zuiden van Nederland zijn hiervoor al bouwvergunningen verleend. Vanuit ruimtelijke overwegingen of om de circulaire economie te stimuleren kan een (bij)sturing van de ontwikkeling van distributiecentra wenselijk zijn. Het is raadzaam om dan niet alleen als provincies met ruimtelijke instrumenten te sturen op de locaties van grootschalige distributiecentra, maar om ook als rijksoverheid te sturen op de ruimtevraag naar grootschalige distributiecentra, ook gezien de vraagtekens die al geruime tijd worden gesteld bij voortzetting van het mainportbeleid (Rli 2016). Het kabinet heeft daartoe al een aanzet gegeven, door het uitgangspunt dat nieuwe locaties voor grootschalige bedrijfsvestigingen alleen worden gefaciliteerd als deze bedrijven een aantoonbare regionale economische meerwaarde hebben en een bijdrage leveren aan maatschappelijke opgaven en ambities (EZK 2023). De aangekondigde heroverweging van Nederland Distributieland (BZK 2023) kan daaraan verder bijdragen. Het is het belangrijk op te merken, dat de ontwikkeling van deze grootschalige distributiecentra niet direct aansluit op de ruimtebehoefte van een 100 procent circulaire economie, die Nederland zich voor 2050 ten doel stelt. Een circulaire economie vraagt andere typen bedrijventerreinen (PBL 2023a).

Ook kan er een rijkstaak liggen in het voorkomen van ongewenste 'waterbedeffecten' als gevolg van een verschil in ruimtelijke sturing door provincies (Stec Groep 2021). Zo'n verschil in sturing tussen provincies kan namelijk als resultaat hebben dat distributiecentra tot ontwikkeling komen op locaties die daarvoor vanuit een nationale optiek minder geschikt zijn, bijvoorbeeld vanwege een grotere landschappelijke kwetsbaarheid, of omdat dit het concentreren van zwaar vrachtverkeer op een beperkt aantal internationale transportassen in de weg staat

Recreatiewoningen

We hebben de ontwikkeling van recreatiewoningen geanalyseerd aan de hand van de data die ook zijn gebruikt in de Monitor Kustpact. Wel is een verbeterde methode toegepast om de 'ruis' in de analyse te verminderen.

Op 1 januari 2022 telde Nederland 127.851 recreatiewoningen, 20.375 standplaatsen (voor chalets of stacaravans) op vakantieparken, en 14.912 woningen op vakantieparken. Dat kunnen recreatiewoningen zijn waar permanente bewoning is toegestaan of woningen van bijvoorbeeld beheerders van een camping. De meeste recreatiewoningen staan in Gelderland.

Tussen 2017 en 2022 nam het aantal recreatiewoningen met 8,7 procent toe. De toename van het aantal recreatiewoningen was in absolute zin het grootst in de provincie Zeeland, en in relatieve zin in de provincie Limburg.

Bij de ontwikkeling van grotere complexen springen sommige regio's er duidelijk uit. In Zeeland en op Goeree-Overflakkee nam het aantal recreatiewoningen niet alleen toe in de kustzone, maar ook langs de Deltawateren. Ook elders in Nederland laten de randen van de grote wateren en rivieren een opvallende toename van het aantal recreatiewoningen zien, zoals in Noord-Holland langs het Markermeer, in Gelderland aan het Veluwemeer en in Limburg langs de Maas. Verder valt de

toename van het aantal recreatiewoningen in Noord-Brabant ten zuiden van Tilburg en in het Limburgse Heuvelland op.

Ruim 22 procent van de recreatiewoningen in Nederland staat in de kustzone. Hier zijn 2.205 nieuwe recreatiewoningen gebouwd tussen 2017 en 2022; een toename met 8,4 procent. Verreweg de meeste nieuwbouw (1.466) vond plaats in de kustzone van de provincie Zeeland; dat is een toename met 14,8 procent.

Naar aanleiding van de maatschappelijke onrust over de toename van bebouwing in de kuststrook heeft de Rijksoverheid met gemeenten, provincies, natuur- en milieuorganisaties en organisaties voor recreatieondernemers in 2017 het Kustpact (IenM et al. 2017) afgesloten. Het Kustpact houdt geen beperkingen in voor de ontwikkeling van recreatiewoningen in de kustzone binnen de bebouwde kom. Buiten de bebouwde kom hebben de provincies naar aanleiding van het Kustpact in een relatief klein deel van de kustzone beperkingen gesteld.

Buiten de bebouwde kom (begrenzing 2017 volgens Wegenverkeerswet) nam het aantal recreatiewoningen in de kustzone met 1.017 toe. Hiervan lagen er 63 in gebieden met provinciale restricties op uitbreiding van recreatieve bebouwing. 'Pijlijnprojecten' zijn overigens van deze beperkingen uitgezonderd. Op dit moment bestaat nog steeds geen definitief geografisch bestand van projecten die onder de categorie van pijlijnplannen vallen. Het is dus niet te zeggen of deze uitbreiding wellicht was toegestaan of juist niet was toegestaan.

De vraag naar recreatiewoningen wordt niet alleen gedreven door een intrinsieke behoefte aan recreatieve woningen. Een deel van de vraag ontstaat doordat bestaande recreatiewoningen voor andere doeleinden worden gebruikt, zoals permanente bewoning of huisvesting van arbeidsmigranten. Ook een behoefte aan investeringsobjecten leidt tot extra vraag naar recreatiewoningen. De lage rentestand in de afgelopen jaren heeft bijvoorbeeld een belangrijke rol gespeeld in de groei van de markt voor recreatiewoningen.

De sterke groei van recreatiewoningen heeft dus diverse oorzaken, waarvan slechts een deel kan worden beïnvloed door de inzet van ruimtelijke instrumenten. Als rijk en provincies de ontwikkeling van recreatiewoningen willen bijsturen, is een combinatie van omgevingsbeleid en andere, vaak financiële, beleidsmaatregelen noodzakelijk.

Ruimtelijke instrumenten kunnen bijvoorbeeld bestaan uit het stimuleren van herontwikkeling van bestaande complexen van recreatiewoningen, hoewel een versnipperde eigendomssituatie dat sterk kan bemoeilijken. Een andere optie is het voeren van een consistent en goed gehandhaafd beleid voor permanente bewoning van recreatiewoningen en de huisvesting van arbeidsmigranten. Ook is het mogelijk om via het bestemmingsplan (of omgevingsplan) te voorkomen dat kampeerterrijnen worden omgezet in complexen met recreatiewoningen.

Daarnaast zijn via financieel beleid van de rijksoverheid verschillende beleidsopties beschikbaar, zoals het vergroten van de aantrekkelijkheid van investeringen die maatschappelijk wenselijk zijn (zoals in woningen en hernieuwbare energie) en het verminderen van fiscale prikkels voor investeringen in recreatief vastgoed.

Ontwikkelopgave voor de Monitor Landschap

In deze eerste editie van 'Het landschap geduid' heeft het PBL allereerst de kwaliteit van de data in de Monitor Landschap en de Monitor Kustpact onderzocht. Uit dit onderzoek blijkt dat beide nog een aanzienlijke weg te gaan hebben. Op dit moment zijn veel van de indicatoren in deze monitors nog niet geschikt voor monitoring. De aanwezige 'ruis' in de data maakt het moeilijk om de werkelijke veranderingen in het veld te onderscheiden van administratieve veranderingen (bijvoorbeeld

veranderingen in de meetmethode of verbeteringen in de gegevens) bij het vergelijken van gegevens uit verschillende jaren.

Dataproblemen vergen verbeteringslag van de Monitor Landschap

In opdracht van het ministerie van BZK heeft een consortium onder leiding van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) de Monitor Landschap ontwikkeld. De indicatoren van de Monitor Landschap kennen nog de nodige dataproblemen. Bij vier van de zes indicatoren veroorzaken administratieve veranderingen in de gebruikte data nog zoveel 'ruis', dat een goed zicht op de daadwerkelijke fysieke veranderingen tussen achtereenvolgende jaren niet mogelijk is.

Alleen bij de indicatoren *Bebouwing in het landelijk gebied* en *Reliëf in landbouw- en natuurgebieden* is het mogelijk om een betrouwbare ontwikkeling in de tijd te schetsen. Bij de indicatoren *Landgebruik*, *Opgaand groen*, *Historische lijnen in het landschap* en *Openheid landschap* is dat niet mogelijk. De ontwikkelaars van de indicatoren van de Monitor Landschap werken op dit moment samen met de dataleveranciers aan manieren om deze ruis weg te filteren. Ook onderzoeken zij of de invloed van deze ruis over een langere tijdsperiode voldoende afneemt. Dat maakt het in de toekomst wellicht mogelijk om ook voor de andere vier indicatoren betrouwbare ontwikkelingen in de tijd weer te geven.

Inhoudelijke duiding Monitor Landschap pas mogelijk bij concrete landelijke landschapsdoelen

Bij de indicatoren *Bebouwing in het landelijk gebied* en *Reliëf in landbouw- en natuurgebieden* is, zoals eerder vermeld, al wel mogelijk om een tijdsontwikkeling te presenteren. Maar het huidige rijksbeleid van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI; BZK 2020b) biedt nog niet de specifieke beleidsdoelen om deze ontwikkelingen aan te relateren, en te analyseren in hoeverre deze ontwikkelingen bijdragen aan het behalen van deze doelen ('dragen de ontwikkelingen bij aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen?'). Om deze reden beperkt dit rapport zich tot een louter beschrijvende benadering van de ontwikkelingen.

Ontwikkelopgave voor de Monitor Kustpact

In opdracht van het Ministerie van BZK heeft het Kadaster een Kustpactmonitor opgesteld om de ontwikkeling van recreatieve bebouwing in de kustzone in beeld te brengen. De brondata die zijn gebruikt voor de indicatoren *Aantal en oppervlakte van vakantieparken, bungalowparken en campings*, en *Aantal recreatiewoningen*, blijken door ruis niet zonder meer geschikt om een ontwikkeling in de tijd weer te geven. In veel gevallen is het gebruik van aanvullende informatie of een controle aan de hand van luchtfoto's noodzakelijk om de feitelijke ontwikkeling vast te stellen.

PBL heeft verbetering methode uitgewerkt

Het PBL heeft een verbeterde methode ontwikkeld om met dezelfde brondata die het Kadaster gebruikt, het areaal vakantieparken, bungalowparken en campings in beeld te brengen. Op basis van deze verbeterde methode hebben we een herberekening uitgevoerd. Voor de definitie van recreatiewoningen en het identificeren van nieuw gebouwde woningen hebben we ons geconformeerd aan de definities uit het onderzoek 'Recreatiewoningen in Nederland 2021,' dat is uitgevoerd door ABF Research in opdracht van het Ministerie van BZK.

Het PBL adviseert de partners van het Kustpact om deze verbeterde methode en de definities van ABF Research ook te gebruiken in de Monitor Kustpact.

Daarnaast bevat dit rapport aanbevelingen om een nauwkeuriger beeld te krijgen van de ontwikkeling van het aantal recreatiewoningen. Ook is er behoefte aan verbeteringen in de indicatoren over het aantal en de oppervlakte van sportcomplexen, hotels en pensions. Ten slotte dient te worden

opgemerkt dat op dit moment van de indicator strandbebouwing alleen een nulmeting beschikbaar is, en dus nog geen ontwikkeling in de tijd is te schetsen.

Een goede inhoudelijke duiding van de Monitor Kustpact vereist bruikbare geografische bestanden van de begrenzing van de bebouwde kom en van pijplijnplannen

Het Kustpact houdt geen beperkingen in voor de ontwikkeling van recreatiewoningen binnen de bebouwde kom. Op dit moment ontbreekt het nog aan een goed bestand van de 'planologische' ligging van de grens van de bebouwde kom. Het enige beschikbare gegevensbestand is gebaseerd op verkeerskundige criteria (het '50 km-bord'), wat regelmatig ruimtelijk onlogisch uitpakt.

Voor een analyse van de ontwikkeling van recreatieve bebouwing is het raadzaam om de begrenzing van de planologische bebouwde kom (het daadwerkelijke aaneengesloten bebouwde gebied) beschikbaar te hebben.

Volgens het Kustpact vallen 'pijplijnplannen' buiten de restricties die zijn vastgesteld voor de ontwikkeling van recreatieve bebouwing in de kustzone. Tot op heden ontbreekt echter een definitief geografisch bestand van deze pijplijnplannen, waardoor het niet mogelijk is om vast te stellen of ontwikkelingen in gebieden met beperkingen in strijd zijn met het beleid.

1 Inleiding

Op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken brengt het PBL vanaf nu elke twee jaar een landschapsrapportage uit. In deze periodieke rapportage zorgt het PBL voor een nadere duiding van de resultaten van de Monitor Landschap en de Monitor Kustpact. Een consortium bestaande uit de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE), Wageningen University & research (WUR), LandschappenNL en Kadaster verzorgt de Monitor Landschap. De Monitor Kustpact wordt door het Kadaster opgesteld, en de ANWB laat belevingsonderzoek uitvoeren onder de kustbezoekers.

Het PBL heeft in deze eerste editie van deze landschapsrapportage zowel een duiding verricht van de datakwaliteit van de indicatoren uit deze monitors, als een inhoudelijke duiding van de resultaten.

De Monitor Landschap en Monitor Kustpact doorlopen nog een ontwikkeltraject. Als gevolg daarvan zijn nog niet alle indicatoren geschikt om de ontwikkelingen in het landschap te schetsen, en daarmee ook inhoudelijk te kunnen duiden.

De opbouw van dit rapport is als volgt. Hoofdstuk 2 gaat specifiek in op de ontwikkeling van groot-schalige bedrijfsgebouwen, en geeft hiermee een concrete toepassing van de indicator *Bebouwing in het landelijk gebied* uit de Monitor landschap. Hoofdstuk 3 laat de ontwikkeling van recreatiewoningen zien, in Nederland en specifiek in de kustzone.

Hoofdstuk 4 behandelt de kwaliteit van de data van de zes indicatoren van de Monitor landschap. Per indicator vindt een duiding van de data plaats, en waar mogelijk van de inhoudelijke resultaten. Hoofdstuk 5 gaat in op de indicatoren van de Monitor kustpact.

2 Ontwikkeling van grootschalige bedrijfsgebouwen

2.1 Inleiding

Op basis van de indicator *Bebouwing in het landelijk gebied* uit de Monitor Landschap is de ontwikkeling van grootschalige bedrijfsgebouwen naar locatie en omvang in beeld gebracht.

In Nederland is sprake van een toename in het aantal grote bedrijfsgebouwen. Het gaat hierbij niet alleen om logistiek vastgoed (distributiecentra) maar ook om andere typen bedrijfsgebouwen, zoals productie- of assemblagegebouwen. Ook tuinbouwkassen zouden we tot deze grote bedrijfsgebouwen kunnen rekenen.

Het College van Rijksadviseurs (CRa) (2019) heeft eerder in beeld gebracht dat zowel het aantal als de omvang (oppervlakte én hoogte) van grote bedrijfsgebouwen sterk is toegenomen (zie ook NVM Business 2022 voor wat betreft het logistieke vastgoed), en stelt dat dit heeft geleid tot een toegenomen bebouwing van voorheen agrarisch gebied, met grote gevolgen voor (de beleving van) het landschap.

In dit hoofdstuk actualiseren we de bevindingen uit de data-analyse van het CRa en brengen we in beeld *wat de recente ontwikkelingen zijn geweest in het aantal, de omvang en de locatie van grote bedrijfsgebouwen in Nederland*. Hoeveel grote bedrijfsgebouwen telt Nederland? Wat is daarvan de oppervlakte en waar zijn die gelokaliseerd? En wat is hierin de ontwikkeling geweest in de laatste 5 jaar (2016-2021)? Het onderzoek heeft zich niet gericht op de beleving van de ontwikkelingen in het landschap.

Locatie

In de Nationale Omgevingsvisie (NOVI; BZK 2020) wordt gesteld dat grote bedrijfsgebouwen, en dan met name distributiecentra, zoveel mogelijk geclusterd moeten worden gelokaliseerd binnen of aansluitend aan bestaand stedelijk gebied, nabij havens en/of aan de hoofdinfrastructuur voor weg- en railvervoer en/of vervoer over water. Daarbij dient rekening te worden gehouden met het bestaande landschap.

“Een aaneenschakeling van grootschalige, eenvormige bebouwing bijvoorbeeld voor opslag- en distributiecentra langs (rijks)wegen moet worden voorkomen. Clustering, zowel vanuit een goede landschappelijke inpassing van bedrijventerreinen als vanuit de weginfrastructuur, benutting van het dakoppervlak voor het plaatsen van zonnepanelen en ook het bestaande elektriciteitsnetwerk, zijn uitgangspunt voor de ontwikkeling van nieuwe terreinen.”

(Ministerie van BZK 2020, p. 104)

De NOVI spreekt in dit verband van ‘actieve clustering van (grootschalige) logistieke functies langs de (inter)nationale corridors.’ Daarbij wordt in de NOVI gekozen voor een aanpak waarbij achtereenvolgens 1) wordt nagegaan of er een aantoonbare behoefte bestaat aan dergelijk vastgoed; en indien dat het geval is 2) ernaar wordt gestreefd dat vestiging zoveel plaatsvindt op bestaande, eventueel te herstructureren bedrijventerreinen; en 3) indien dat niet haalbaar is vestiging uitsluitend plaatsvindt op een (beperkt) aantal vooraf aangewezen nationale en bovenregionale clusters. Logistieke clusters moeten multimodaal ontsloten zijn voor goederen en voor personen, gebouwen

moeten circulair ontworpen worden zodat bij leegstand of aan het einde van hun levenscyclus weer nieuwe functies voor de ruimte mogelijk zijn, en voor alle clusters geldt de eis van zo optimaal mogelijke inpassing in het landschap. Rijk en provincies zullen gezamenlijk de geschikte locaties benoemen en de afspraken hierover opnemen in hun Omgevingsagenda's. Daarnaast krijgen gemeenten mogelijkheden om het duurzaam gebruik van daken (met zonnepanelen en/of wateropvang) bij nieuwe grote bedrijfsgebouwen te verplichten (Ministerie van BZK 2020, p. 105; zie ook Nefs 2023).

In de NOVI worden dus vooral eisen gesteld aan de locatie van grote bedrijfsgebouwen, en dan met name aan logistiek vastgoed, en aan de bijdrage die deze gebouwen kunnen leveren aan enkele duurzaamheidsdoelen (klimaat, circulariteit).

Op dit moment ontbreekt het in het rijksbeleid nog aan een precieze definitie van de voorgestane 'clustering'. Zoomen we in op een paar specifieke locaties (figuur 2.8 t/m figuur 2.11) dan valt op dat er ter plaatse sprake is van een gestage en omvangrijke 'verstening' en verdichting van het landschap, met – afhankelijk van het schaalniveau waarop men ernaar kijkt - kenmerken van zowel clustering als lintvorming.

Omvang

Eisen aan de omvang (maximale oppervlakte of hoogte) van de gebouwen worden in de NOVI niet expliciet gesteld. Dat is aan de decentrale overheden.

Maar niet alleen de locatie, ook de omvang van de ruimtevraag voor grootschalige staat ter discussie. De ruimtevraag naar bedrijventerreinen is natuurlijk groter dan alleen de logistieke ruimtevraag. Ook andere bedrijven hebben een uitbreidingsbehoefte of willen vervangende huisvesting. Mede hierdoor is discussie ontstaan over de beperkte toegevoegde waarde (motie Amhaouch/Bruins; Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 300 XIII, nr. 43) en over de (algemene) wenselijkheid van dergelijke ontwikkelingen en of er door de overheid iets aan gedaan moet worden (Stec Groep 2021).

Minister De Jonge van BZK heeft in de Tweede Kamer aangegeven dat we 'het ons niet meer kunnen veroorloven om geen keuzes te maken'. We hebben volgens de minister 'onvoldoende oog gehad voor de afwenteleffecten, en sectoren met heel weinig toegevoegde economische waarde of met een grote vraag naar arbeidskrachten uit Oost-Europa zijn de groei gaan bepalen' (TK 2022).

Grip

In de NOVI is een aanpak aangekondigd van grootschalige (logistieke) bedrijfsvestigingen. Nadien heeft de Tweede Kamer de motie Bontenbal c.s. ondersteund, waarin de regering wordt verzocht - in afstemming met provincies - een landelijke beleidslijn en een afwegingskader op te stellen om nieuwe grootschalige distributiecentra op ongewenste plekken te voorkomen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 29 383, nr. 377).

Het kabinet werkt met de provincies aan een handreiking voor regionale meerwaarde van nieuw te vestigen bedrijven, via het traject 'Grip op grote bedrijfsvestigingen' (Grip). Het gaat dan om bedrijfsterreinen die geschikt zijn voor nieuwe vestigingen groter dan 5 hectare. Het gaat dus niet alleen om de aanpak van grootschalige distributiecentra, maar ook om nieuwe vestigingen van grootschalige productiebedrijven, bouw- en maakindustrie, datacenters van meer dan 5 tot 10 ha en fabrieken voor hernieuwbare energieproductie (EZK 2022b).

Rijk en provincies hebben in dit kader afgesproken om te werken aan de volgende actielijnen (EZK 2023):

1. Afstemmen van de bovenregionale ruimtebehoefte en komen tot clustering;
2. Beter benutten van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking en afspraken maken over het opstellen van kwantitatieve behoefte-ramingen;
3. Opstellen van een handreiking voor regionale meerwaarde;
4. Opstellen van een toolkit voor hergebruik van bestaande bedrijventerreinen;
5. Opstellen van een handreiking duurzame ruimtelijke inpassing & inrichting;
6. Gezamenlijk monitoren van de afspraken.

2.2 Data en methode

We hebben de ontwikkeling van grootschalige bedrijfsgebouwen geanalyseerd aan de hand van de indicator *Bebouwing in het landelijk gebied* uit de Monitor Landschap. Het betreft landsdekkende en locatie-specifieke data over de ontwikkeling in de bebouwing over de periode 2016-2021. De analyses betreffen de ontwikkeling in aantal, omvang en locatie van ‘grote’ bedrijfsgebouwen in Nederland. Daarbij is het noodzakelijk te komen tot een afbakening, zowel in termen van omvang als in termen van functie. Wat de omvang betreft zijn alleen gebouwen met een grondoppervlak van 0,25 ha (2500 vierkante meter) of groter in de analyse meegenomen. Wat betreft de functie zullen we de ontwikkeling in het aantal kassen (glastuinbouw) slechts beknopt aanstippen en ons concentreren op overige grote gebouwen.

De data over gebouwen in de Monitor Landschap zijn afkomstig uit de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) van het Kadaster. Deze basisregistratie betreft niet alleen bedrijfsgebouwen, maar ook woongebouwen, voorzieningen (van ziekenhuizen tot stadions) en bijvoorbeeld parkeer garages. Waar het grote gebouwen betreft, met een grondoppervlak van meer dan 2500 vierkante meter, gaat het in de meeste gevallen om een bedrijfsgebouw.

In dit hoofdstuk zullen we ook specifieker inzoomen op logistiek vastgoed (distributiecentra). Uit de in de BAG of *Monitor Landschap* beschikbare gegevens over de functie van gebouwen is evenwel niet af te leiden of een gebouw een logistieke functie heeft. Daarom hebben we gebruik gemaakt van een alternatieve databron van Bak Property Research & Consultancy die over de ontwikkeling in het logistieke vastgoed in Nederland regelmatig rapportages uitbrengt (zie NVM Business 2022; Bak Property Research 2023).

2.3 Aantal en areaal grote bedrijfsgebouwen

Verdozing zet door

In Nederland staan per 1 januari 2021 zo'n 39.000 gebouwen met een oppervlak groter dan 2.500 vierkante meter (exclusief kassen). Tussen 2016 en 2021 is dit aantal grote gebouwen daarmee met 2.500 (7 procent) toegenomen. Het oppervlak dat deze gebouwen innemen is daarbij toegenomen met bijna 10 procent, van 20.601 tot 22.591 hectare, wat inhoudt dat vooral het aantal hele grote gebouwen is toegenomen. Tabel 2.1 laat dit duidelijk zien. Het oppervlak van XL- en XXL-gebouwen (>20.000 vierkante meter) is tussen 2016 en 2021 met 25% toegenomen, van 3.044 naar 3.807 hectare.

Tabel 2.1:

Ontwikkeling van grote gebouwen in Nederland (exclusief kassen), 2016-2021

	2016		2021		2016-2021	
	Aantal	Opp (ha)	Aantal	Opp (ha)	Aantal	Opp
M	32.683	13.877	34.696	14.713	6,2%	6,0%
L	2.739	3.680	3.013	4.071	10,0%	10,6%
XL	843	2.393	995	2.862	18,0%	19,6%
XXL	80	651	119	945	48,8%	45,1%
Totaal	36.345	20.601	38.823	22.591	6,8%	9,7%

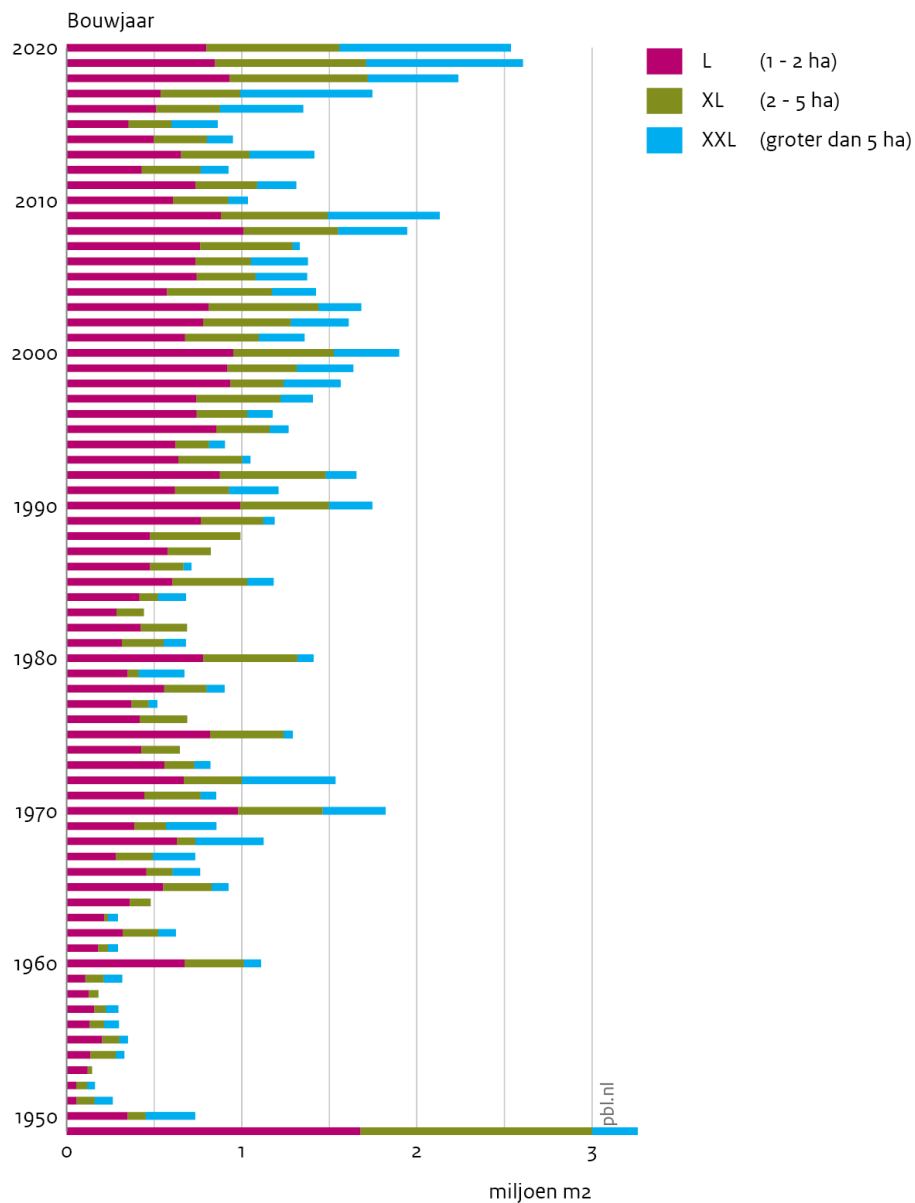
M = 2500-10000 m², L = 10.000-20.000 m², XL = 20.000-50.000 m², XXL = >50.000 m²

Bron: Monitor Landschap (bewerking PBL)

Ook figuur 2.1 laat dit zien. Vanaf 2016 is er weer sprake van een toename van het aantal grote gebouwen. Vooral de groei in het aantal XXL-gebouwen (> 50.000 vierkante meter) is opvallend. Die groei heeft door heel Nederland plaatsgevonden, met een nadruk op het westen en zuiden van het land (zie figuur 2.2).

Figuur 2.1

Oppervlak grote gebouwen in 2021 naar bouwjaar en grootteklasse



Bron: Monitor Landschap; BAG; bewerking PBL

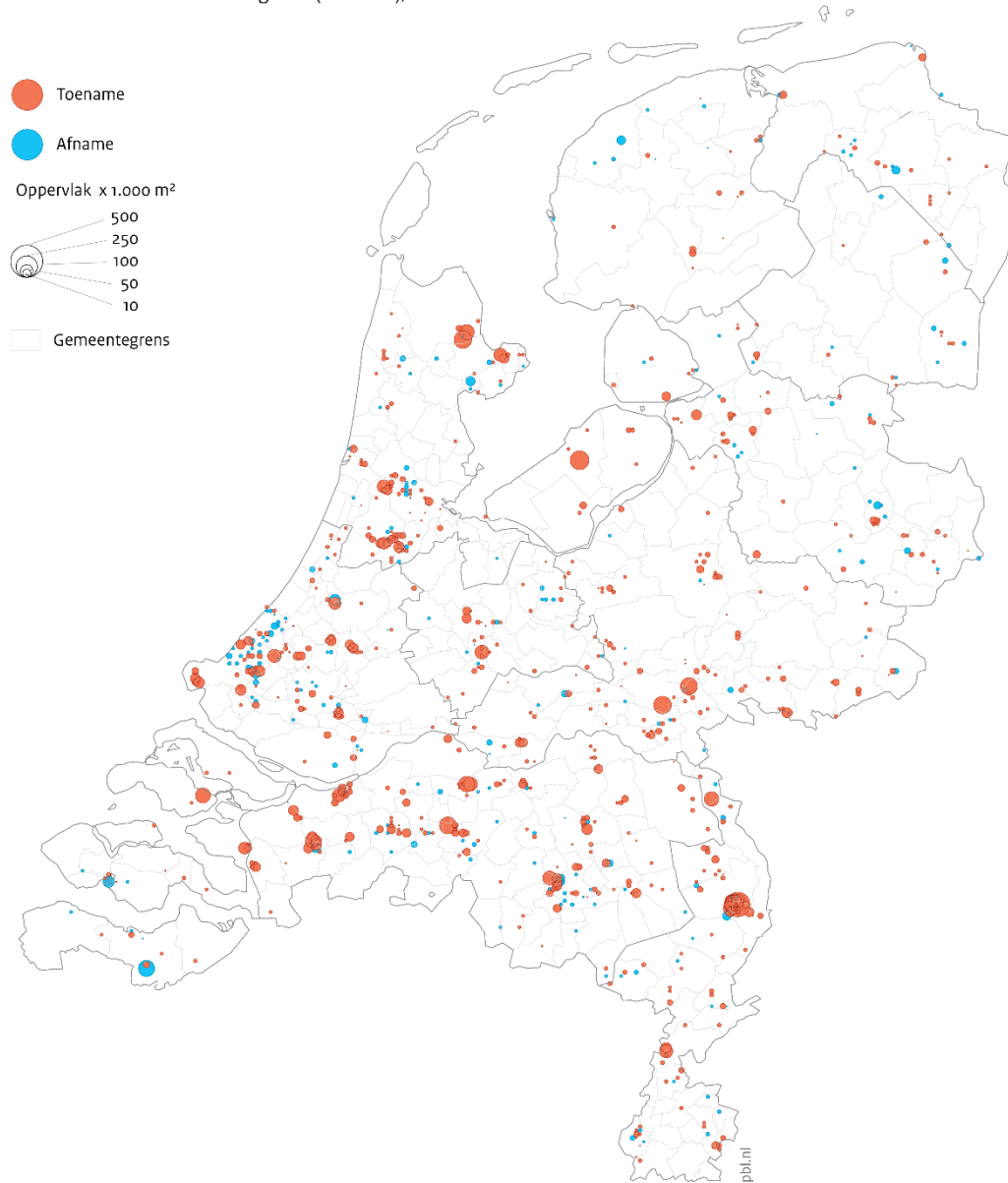
In de loop van de tijd is er sprake geweest van een toename van het aantal grote gebouwen. Sinds 2000 is vooral de toename in het aantal XXL-gebouwen (> 50.000 m²) opvallend.

(De opvallende pieken in de figuur op de tientallen jaren zijn het gevolg van een artefact in de data (BAG). Bij een onbekend precies bouwjaar is afgerond naar de jaren 1960, 1970, 1980 enzovoorts.)

Figuur 2.2

Verandering oppervlak grote gebouwen per vierkante kilometer, 2016 - 2021

Gebouwen van 10.000 m² en groter (L tm XXL), exclusief kassen



Bron: Monitor Landschap; BAG; BRT; bewerking PBL

Tussen 2016 en 2021 nam de oppervlakte aan grote gebouwen in heel Nederland toe, met een accent op het westen en zuiden van het land.

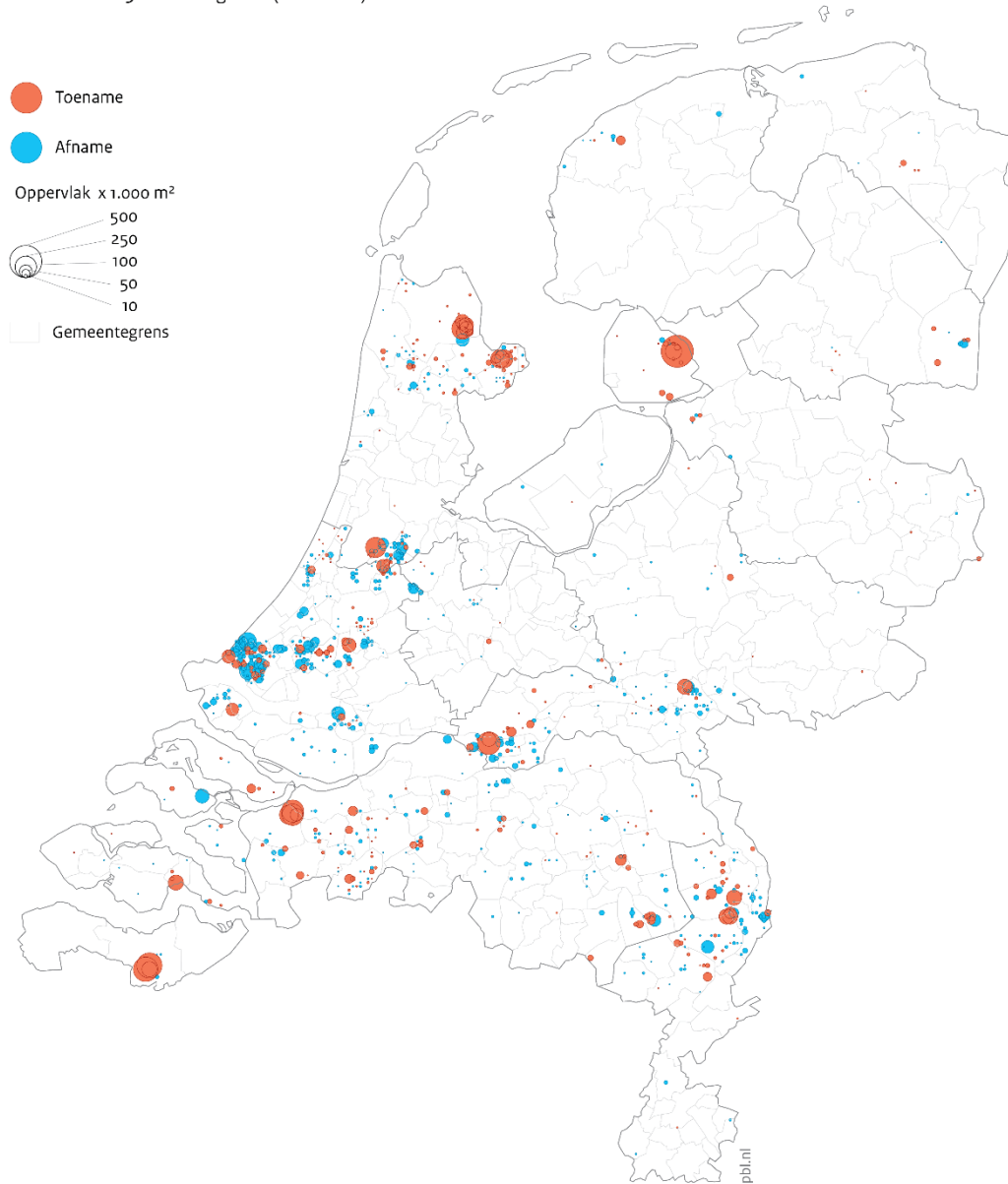
Verglazing stabiliseert

Het oppervlak aan kassen nam van 2016 tot 2021 toe van 13.574 ha naar 13.674 ha (+0,7 procent, kassen groter dan 500 vierkante meter). Die toename zit vooral in de categorie XXL (>50.000 vierkante meter). Het oppervlak XXL-kassen nam met bijna 17 procent toe; in de overige categorieën was sprake van een afname. Dit weerspiegelt de voortgaande schaalvergroting in de Nederlandse glastuinbouw in de laatste decennia, met een afname van het aantal bedrijven, maar een toename van het aantal grote bedrijven met grote (en hoge) kassen. Dit geldt zowel voor de groente- als voor de bloementeelt (zie CBS & WUR 2023; zie ook Jukema 2019). Maar zoals gezegd, het oppervlak aan 'glas' neemt in Nederland nauwelijks nog toe. En daarbij is tevens sprake van enige verschuiving in de locatie van de glastuinbouw, met bijvoorbeeld een afname in Zuid-Holland (met name het Westland) ten gunste van woningbouw, en een toename in Zeeuws-Vlaanderen, westelijk Noord-Brabant, Noord-Limburg, de Kop van Noord-Holland en de Noordoostpolder (zie figuur 2.3).

Figuur 2.3

Verandering oppervlak kassen per vierkante kilometer, 2016 - 2021

Kassen van 2.500 m² en groter (M tm XXL)



Bron: Monitor Landschap; BAG; BRT; bewerking PBL

Het oppervlak aan kassen neemt de laatste jaren nauwelijks nog toe. Daarbij is tevens sprake van enige verschuiving, met een afname in Zuid-Holland en een toename in bijvoorbeeld de Kop van Noord-Holland, de Noordoostpolder, Noord-Brabant en Limburg.

Areaal logistiek vastgoed neemt toe

Van de 1.114 grootste bedrijfsgebouwen (995 XL en 119 XXL, zie tabel 2.1) in 2021 kan 43 procent (476 gebouwen) worden beschouwd als logistiek vastgoed (distributiecentrum). In 2016 was dit 37 procent (339 van de 923 gebouwen). Het aantal grote distributiecentra (XL en XXL) is daarmee in de periode 2016-2021 toegenomen met 40 procent (van 339 naar 476). Ook onder de 'kleinere' distributiecentra (M en L) was sprake van een toename, van 1.392 tot 1.563 (+12 procent).

De toename van het logistieke vastgoed vond vooral plaats in een brede band lopend van Zuid-Holland en zuidelijk Noord-Holland naar Noord-Brabant, Zuid-Gelderland en Noord-Limburg (zie figuur 2.4). Het beleidsdoel uit de NOVI van 'actieve clustering van (grootschalige) logistieke functies langs de (inter)nationale corridors' wordt daarmee grotendeels gehaald.

Figuur 2.4

Toename vloeroppervlak logistiek vastgoed per vierkante kilometer, 2015 - 2022



Bron: R. Bak; bewerking PBL

De toename van het logistieke vastgoed vond vooral plaats in een brede band lopend van Zuid-Holland en zuidelijk Noord-Holland naar Noord-Brabant, Zuid-Gelderland en Noord-Limburg, overwegend langs internationale corridors.

2.4 Locatie van grote bedrijfsgebouwen

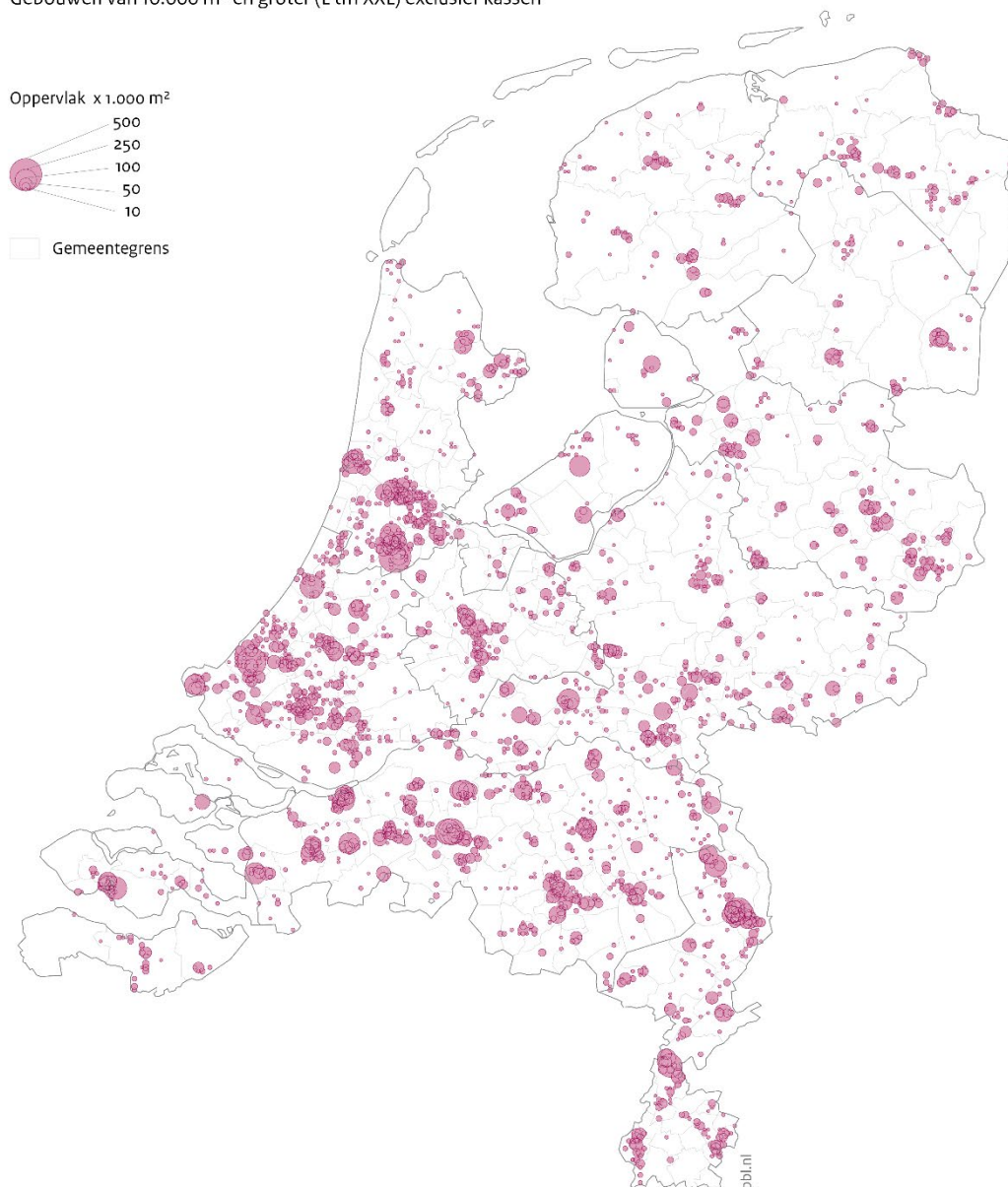
Nationaal

Grote bedrijfsgebouwen zijn in heel Nederland te vinden, maar zowel in aantallen als totale grondoppervlak vinden we die voornamelijk in dezelfde hierboven genoemde brede band lopend van Zuid-Holland en zuidelijk Noord-Holland naar Noord-Brabant, Zuid-Gelderland en Noord-Limburg (figuur 2.5). Dat geldt ook specifiek voor het logistieke vastgoed (zie figuur 2.6). Kassen (glastuinbouw) komen geconcentreerder voor in Nederland (zie figuur 2.7), maar ook die zijn voornamelijk te vinden in diezelfde brede strook.

Figuur 2.5

Oppervlak grote gebouwen per vierkante kilometer, 2021

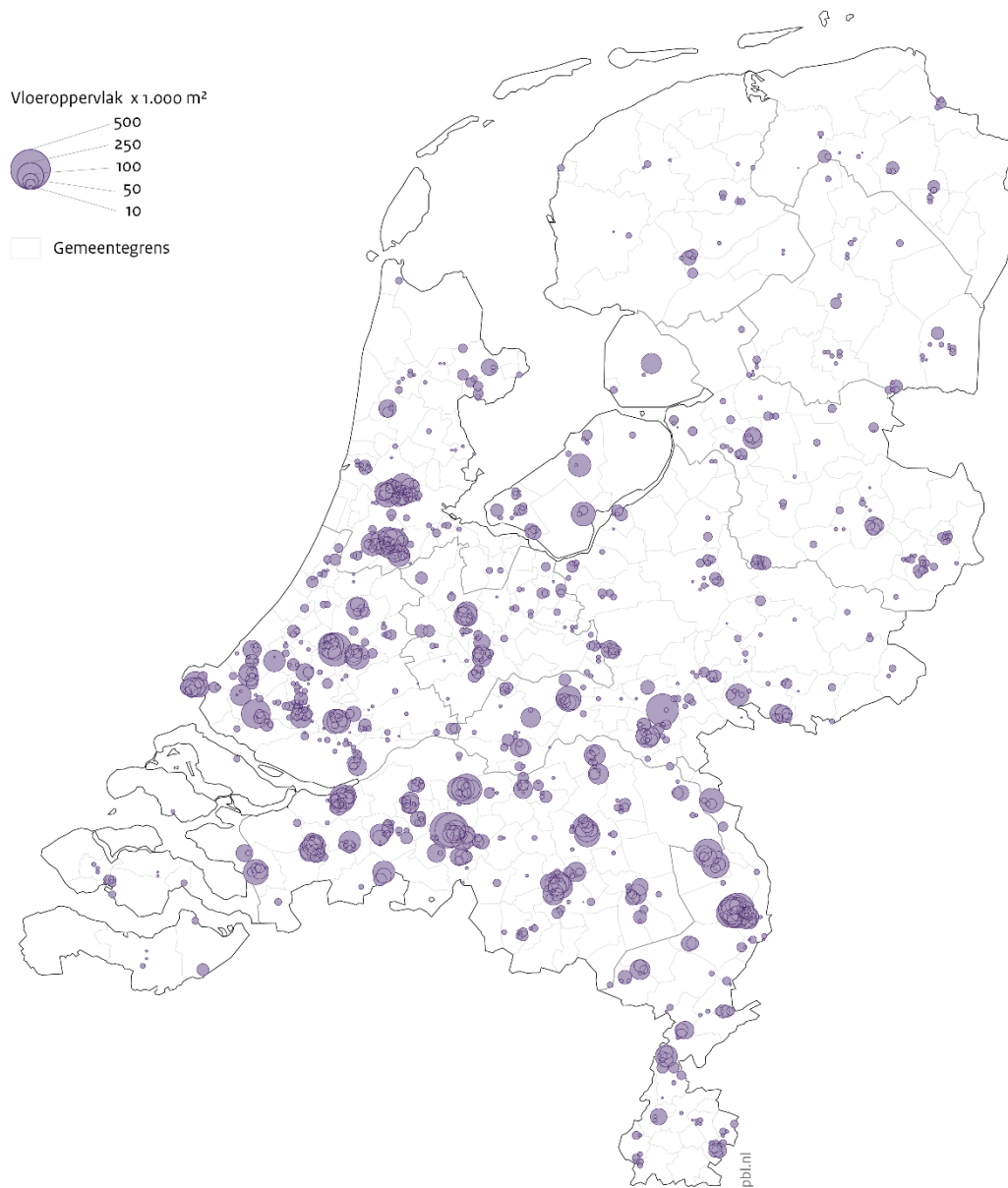
Gebouwen van 10.000 m² en groter (L tm XXL exclusief kassen)



Bron: Monitor Landschap; BAG; BRT; bewerking PBL

Figuur 2.6

Vloeroppervlak logistiek vastgoed per vierkante kilometer, 2022



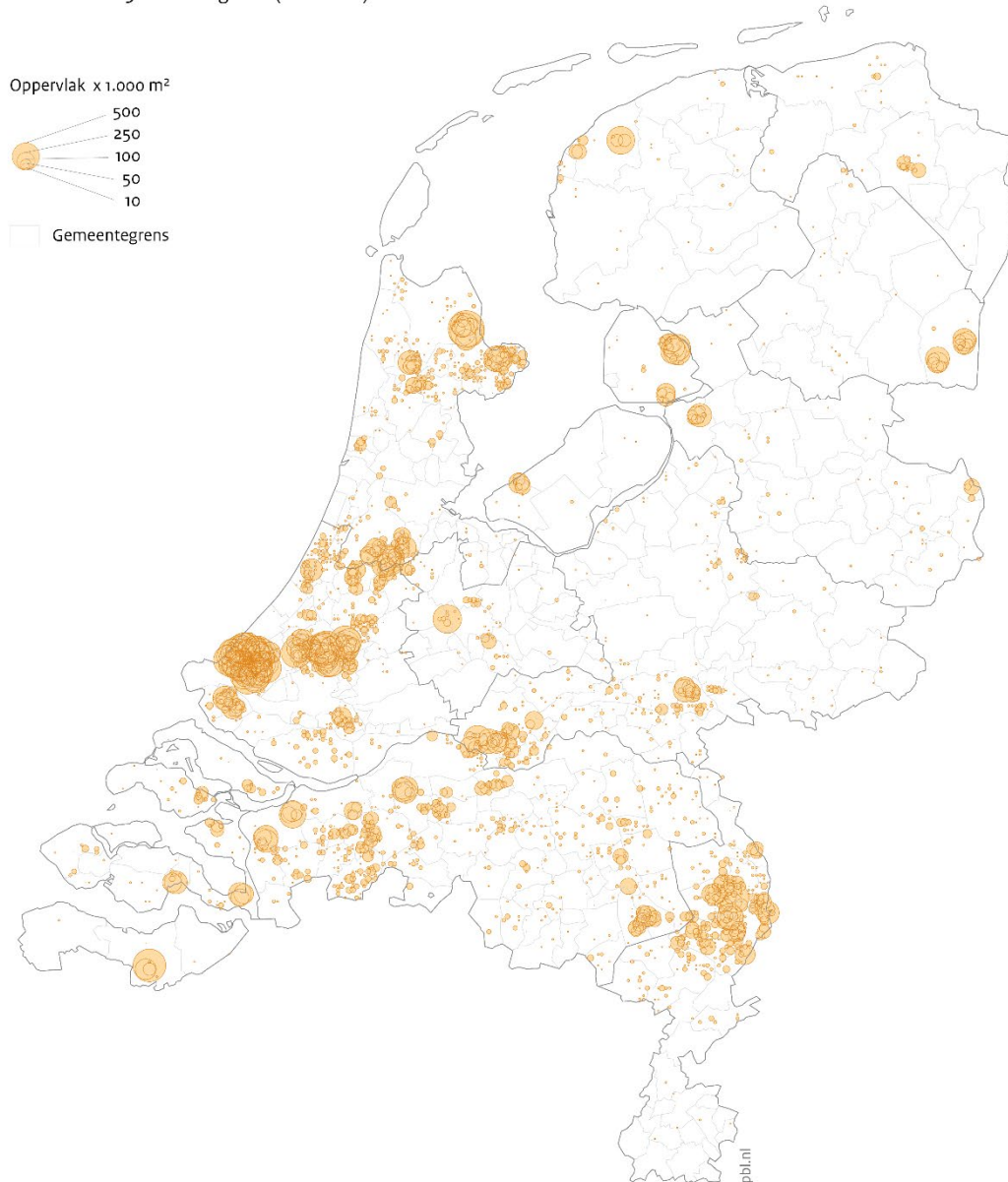
Bron: R. Bak; bewerking PBL

Grote bedrijfsgebouwen zijn in heel Nederland te vinden, maar zowel in aantallen als totale grondoppervlak vinden we die voornamelijk in een brede band lopend van Zuid-Holland en zuidelijk Noord-Holland naar Noord-Brabant, Zuid-Gelderland en Noord-Limburg. Dat geldt ook specifiek voor het logistieke vastgoed.

Figuur 2.7

Oppervlak kassen per vierkante kilometer, 2021

Kassen van 2.500 m² en groter (M tm XXL)



Bron: Monitor Landschap; BAG; BRT; bewerking PBL

Kassen (glastuinbouw) komen geconcentreerd voor in Nederland (zie figuur 2.7), zoals in Zuid-Holland, de Kop van Noord-Holland, Zuid-Noord-Holland, West Gelderland, West-Brabant en Noord-Limburg.

Regionaal

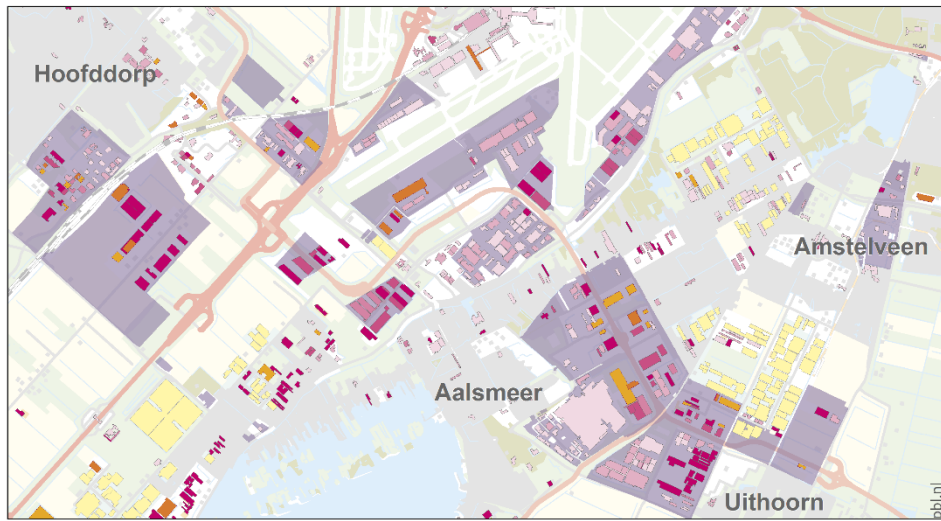
Grote bedrijfsgebouwen zijn vooral en in toenemende mate gelegen aan de randen van de bestaande (stedelijke) bebouwing, op voormalige uitleglocaties, in de meeste gevallen langs de hoofdweginfrastructuur van rijks- en provinciale wegen. Deze grote bedrijfsgebouwen zijn vooral (in zo'n 75 procent van de gevallen) gelegen op bedrijfsterreinen die voorheen een agrarische bestemming hadden (uitleg); 20 procent van deze gebouwen zijn gebouwd op al langer bestaande bedrijfsterreinen (sloop-nieuwbouw).

Het College van Rijksadviseurs onderscheidt drie typen spreidingspatronen: clusters, linten en eenlingen (CRa 2019). Het ontbreekt zoals in de inleiding van dit hoofdstuk al is gezegd op dit moment in het rijksbeleid nog aan een precieze definitie van de voorgestane ‘clustering’. Zoomen we in op een paar specifieke locaties (figuur 2.8 t/m figuur 2.11) dan valt op dat er ter plaatse sprake is van een gestage en omvangrijke ‘verstening’ en verdichting van het landschap, met – afhankelijk van het schaalniveau waarop men ernaar kijkt – kenmerken van zowel clustering als lintvorming. In oppervlakte zijn de bedrijfsterreinen waarop deze bedrijfsgebouwen zich bevinden inmiddels bijna zo groot als het nabijgelegen overige verstedelijkte gebied.

Figuur 2.8

Grote bedrijfsgebouwen

Aalsmeer



Pand groter dan 2500m²

0 2km

Bouwjaar

- Voor 2000
- 2000 - 2010
- 2010 - 2015
- 2015 - 2020
- Na 2020
- Bouwvergunning verleend
- Bouw gestart
- Kas
- Bedrijventerrein

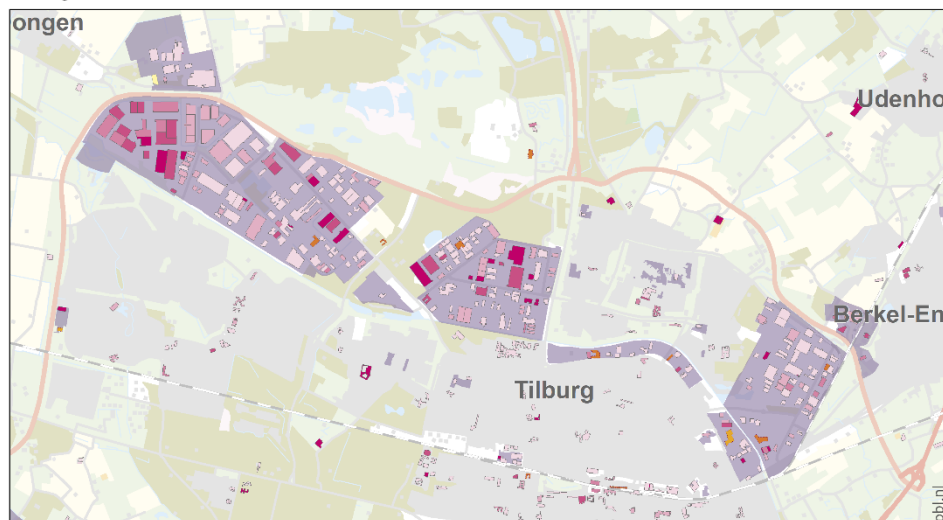
Bron: Monitor Landschap; BAG; IBIS; ESRI

In figuur 2.8 t/m figuur 2.11 (met kaartjes van vier verschillende gebieden in Nederland) is te zien dat er ter plaatse sprake is van een gestage en omvangrijke ‘verstening’ en verdichting van het landschap. In oppervlakte zijn de bedrijfsterreinen waarop deze bedrijfsgebouwen zich bevinden inmiddels bijna zo groot als het nabijgelegen overige verstedelijkte gebied. Zoals rond Aalsmeer en Hoofddorp.

Figuur 2.9

Grote bedrijfsgebouwen

Tilburg



Pand groter dan 2500m²

0 2km

Bouwjaar

- Voor 2000
- 2000 - 2010
- 2010 - 2015
- 2015 - 2020
- Na 2020
- Bouwvergunning verleend
- Bouw gestart
- Kas
- Bedrijventerrein

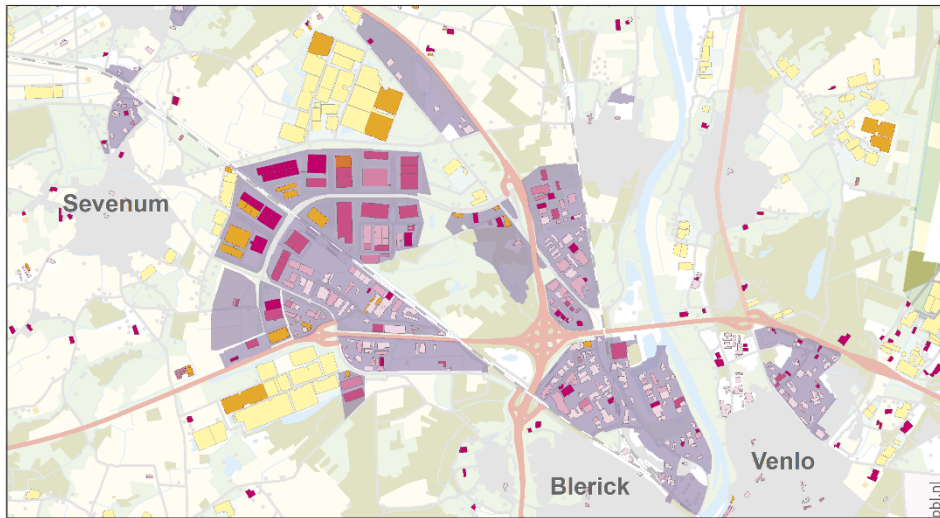
Bron: Monitor Landschap; BAG; IBIS; ESRI

In figuur 2.8 t/m figuur 2.11 (met kaartjes van vier verschillende gebieden in Nederland) is te zien dat er ter plaatse sprake is van een gestage en omvangrijke ‘verstening’ en verdichting van het landschap. In oppervlakte zijn de bedrijfsterrainen waarop deze bedrijfsgebouwen zich bevinden inmiddels bijna zo groot als het nabijgelegen overige verstedelijkte gebied. Zoals ten noorden van Tilburg.

Figuur 2.10

Grote bedrijfsgebouwen

Venlo



Pand groter dan 2500m²

0 2km

Bouwjaar

- Voor 2000
- 2000 - 2010
- 2010 - 2015
- 2015 - 2020
- Na 2020
- Bouwvergunning verleend
- Bouw gestart
- Kas
- Bedrijventerrein

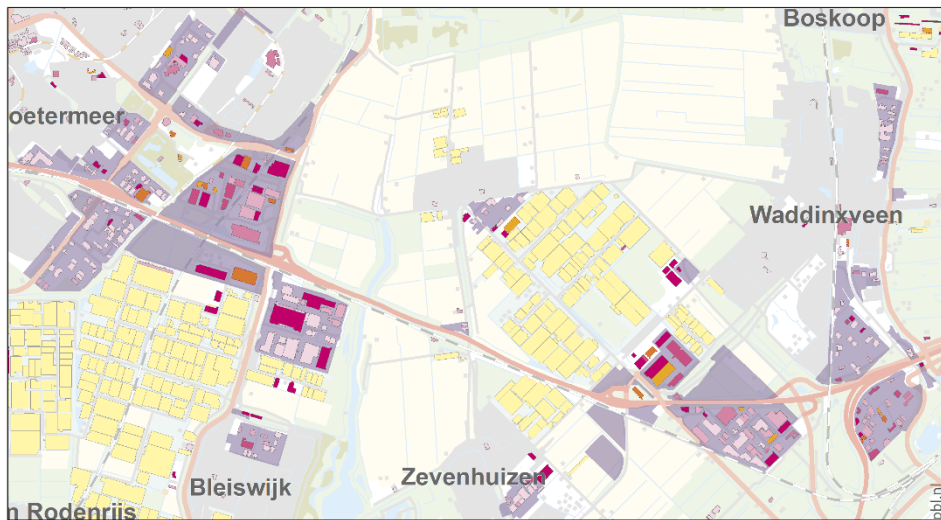
Bron: Monitor Landschap; BAG; IBIS; ESRI

In figuur 2.8 t/m figuur 2.11 (met kaartjes van vier verschillende gebieden in Nederland) is te zien dat er ter plaatse sprake is van een gestage en omvangrijke ‘verstening’ en verdichting van het landschap. In oppervlakte zijn de bedrijfsterrainen waarop deze bedrijfsgebouwen zich bevinden inmiddels bijna zo groot als het nabijgelegen overige verstedelijkte gebied. Zoals ten noordwesten van Venlo.

Figuur 2.11

Grote bedrijfsgebouwen

Zevenhuizen



Pand groter dan 2500m²

0 2km

Bouwjaar

- Voor 2000
- 2000 - 2010
- 2010 - 2015
- 2015 - 2020
- Na 2020
- Bouwvergunning verleend
- Bouw gestart
- Kas
- Bedrijventerrein

Bron: Monitor Landschap; BAG; IBIS; ESRI

In figuur 2.8 t/m figuur 2.11 (met kaartjes van vier verschillende gebieden in Nederland) is te zien dat er ter plaatse sprake is van een gestage en omvangrijke ‘verstening’ en verdichting van het landschap. In oppervlakte zijn de bedrijfsterrainen waarop deze bedrijfsgebouwen zich bevinden inmiddels bijna zo groot als het nabijgelegen overige verstedelijkte gebied. Zoals ten oosten van Zoetermeer.

Gevolgen voor het landschap

De gevolgen van deze ontwikkeling in het aantal en het oppervlak aan grote bedrijfsgebouwen voor het landschap zijn groot. De ontwikkeling is dusdanig dat sprake is van een omvangrijke, fundamentele en snelle verandering van het landschap rond de grote steden en langs (weg-)infrastructuur. Daarbij is bovendien, zoals rond Aalsmeer (figuur 2.8), Venlo (figuur 2.10) en Zevenhuizen (figuur 2.11) sprake van een combinatie van een uitbreiding van bedrijfsterrainen met grote gebouwen en glastuinbouw (kassen), met andere woorden van een combinatie van ‘verdozing’ en ‘verglazing’ van het landschap. De gebouwen en kassen zijn niet alleen steeds groter geworden voor wat betreft hun oppervlak, maar ook qua hoogte. Dat maakt ze imposant en onontkoombaar en daarmee lastig in te passen in het landschap.

Het is bovendien een proces dat voorlopig nog voortduurt, gezien het aantal verleende bouwvergunningen op diezelfde locaties (zie figuur 2.8 – 2.11) en gezien het aantal geplande distributiecentra (zie figuur 2.12).

Figuur 2.12

Geplande uitbreiding vloeroppervlak logistiek vastgoed per vierkante kilometer, 2022



Bron: R. Bak; bewerking PBL

Het aantal distributiecentra zal in de komende tijd nog verder toenemen. In het hele land, maar met name in het westen, midden en zuiden van Nederland zijn hiervoor al bouwvergunningen verleend.

2.5 Logistiek vastgoed in breder perspectief

De ontwikkeling van distributiecentra kent een breed scala aan ruimtelijke effecten. Het verdient aanbeveling om in de verdere besluitvorming over distributiecentra aandacht te besteden aan dit bredere palet aan effecten. Ook verdienen de drijvende krachten achter de ontwikkeling van distributiecentra de nodige aandacht. Achtereenvolgende kabinetten hebben de laatste decennia sterk ingezet op het stimuleren van Nederland Distributieland door de aanleg van infrastructuur en de inzet van stimulerende regelingen.

Omgevingseffecten

Een van de meest zichtbare en directe effecten van grootschalige distributiecentra is hun impact op het landschap. Grootschalige distributiecentra hebben ook andere ruimtelijke effecten. Ze gaan bijvoorbeeld gepaard met een toename van het vrachtverkeer, wat leidt tot de ontwikkeling van nieuwe wegen en infrastructuur. Dit kan verdere aantasting van het landschap betekenen en kan leiden tot congestie en luchtkwaliteitsproblemen in nabijgelegen gebieden. En het steeds zwaarder geworden vrachtverkeer heeft geleid tot een grote onderhoudsopgave van de weginfrastructuur.

Hoewel distributiecentra banen creëren, zijn deze vaak van laaggeschoolde aard, en de lokale afhankelijkheid van een enkele sector met soms weinig toegevoegde waarde neemt toe. De veronderstelde regionale economische baten van grote distributiecentra blijken zelfs niet te kunnen worden aangetoond (Tabak 2022). Distributiecentra brengen laaggewaardeerde werkgelegenheid met zich mee die niet aansluit op de Nederlandse arbeidsmarkt. Dit leidt tot de werving van arbeidsmigranten, en een daarmee samenhangende behoefte aan passende woonruimte (SZW 2023).

Tenslotte is het belangrijk op te merken, dat de ontwikkeling van deze grootschalige distributiecentra niet direct aansluit op de ruimtebehoefte van een 100 procent circulaire economie, die Nederland zich voor 2050 ten doel stelt. Een circulaire economie vraagt andere typen bedrijventerreinen (PBL 2023a). De ontwikkeling van een circulaire economie kan gediend zijn bij het ontmoedigen van niet-circulaire activiteiten en deze in de ruimte een lagere prioriteit geven (CRa 2023b). Overigens kan een circulaire economie ook weer leiden tot een grotere behoefte aan lokale en regionale opslag en verwerking van producten (PBL 2023b).

Drijvende krachten

Grootschalige distributiecentra zijn het resultaat van verschillende drijvende krachten. Een van de factoren die deze groei heeft gestimuleerd, zijn de fiscale stimulansen die door de Nederlandse overheid zijn ingevoerd.

Een van de meest opvallende fiscale stimulansen is de verlaagde vennootschapsbelasting. In 2019 introduceerde de Nederlandse regering een tarief van slechts 7 procent ('innovatiebox'; vanaf 2021: 9 procent) voor bepaalde winsten die ook verband houden met distributieactiviteiten, met de bedoeling Nederland aantrekkelijker te maken voor internationale bedrijven.

Een andere fiscale stimulans is de BTW-verlegging; een mechanisme waarbij de verantwoordelijkheid voor het afdragen van BTW wordt verschoven van de leverancier naar de afnemer van goederen of diensten. In plaats van dat de leverancier de BTW aan de belastingdienst betaalt, is het nu de taak van de afnemer om de verschuldigde belasting aan te geven en af te dragen. Dit heeft Nederland tot een aantrekkelijke locatie gemaakt voor bedrijven die internationale goederen opslaan en distribueren.

Tenslotte biedt het gebruik van ZZP'ers distributiecentra een aanzienlijke mate van flexibiliteit. Ze kunnen eenvoudig arbeidskrachten inhuren wanneer dat nodig is, afhankelijk van seizoensgebonden schommelingen in de vraag. Dit stelt distributiecentra in staat om de personeelsbezetting aan te passen aan de variërende werklust zonder de verplichtingen van vaste arbeidscontracten en arbeidskosten op de lange termijn.

Distributiecentra logisch gevolg van 'Nederland Distributieland'

De forse ontwikkeling van grootschalige distributiecentra is onlosmakelijk verbonden met de ontwikkeling van *Nederland Distributieland*. Een van de belangrijkste drijvende krachten achter het succes van Nederland als distributieland is de geografische ligging in het dichtbevolkte Noordwest-Europa, en de uitgebreide infrastructuur. Achtereenvolgende kabinetten hebben de laatste decennia sterk ingezet op het stimuleren van Nederland Distributieland door de aanleg van infrastructuur en de inzet van stimulerende regelingen. Nederland kent daarmee een relatief hoog aantal vierkante meter distributiecentra per inwoner, ongeveer tweemaal zoveel als buurland Duitsland (CRA 2023). Daarmee is de ontwikkeling van distributiecentra een logisch gevolg van het gevoerde beleid. Behoeftenramingen voor grootschalige distributiecentra moeten dan ook worden gezien in het licht van het gevoerde stimuleringsbeleid. Wanneer beleidsmakers vanuit ruimtelijke overwegingen (bij)sturing van de ontwikkeling van distributiecentra wenselijk achten, is het raadzaam om niet alleen de inzet van ruimtelijke instrumenten door met name de provincies te overwegen, maar om als rijksoverheid ook de drijvende krachten en nationale instrumenten in ogenschouw te nemen die de vraag naar distributiecentra mede bepalen, ook gezien de vraagtekens die al geruime tijd worden gesteld bij voortzetting van het mainportbeleid (Rli 2016). Het kabinet heeft daartoe al een aanzet gegeven, door het uitgangspunt dat nieuwe locaties voor grootschalige bedrijfsvestigingen alleen worden gefaciliteerd als deze bedrijven een aantoonbare regionale economische meerwaarde hebben en een bijdrage leveren aan maatschappelijke opgaven en ambities (EZK 2023). De aangekondigde heroverweging van Nederland Distributieland (BZK 2023) kan daaraan verder bijdragen. Het is het belangrijk op te merken, dat de ontwikkeling van deze grootschalige distributiecentra niet direct aansluit op de ruimtebehoefte van een 100 procent circulaire economie, die Nederland zich voor 2050 ten doel stelt. Een circulaire economie vraagt andere typen bedrijventerreinen (PBL 2023a).

Ook kan er een rijkstaak liggen in het voorkomen van ongewenste 'waterbedeffecten' als gevolg van een verschil in ruimtelijke sturing door provincies (Stec Groep 2021). Zo'n verschil in sturing tussen provincies kan namelijk als resultaat hebben dat distributiecentra tot ontwikkeling komen op locaties die daarvoor vanuit een nationale optiek minder geschikt zijn, bijvoorbeeld vanwege een grotere landschappelijke kwetsbaarheid, of omdat dit het concentreren van zwaar vrachtverkeer op een beperkt aantal internationale transportassen in de weg staat.

3 Ontwikkeling van recreatiewoningen

3.1 Inleiding

Naar aanleiding van de maatschappelijke onrust over de toename van bebouwing in de kuststrook heeft de Rijksoverheid met gemeenten, provincies, natuur- en milieuorganisaties en organisaties voor recreatieondernemers in 2017 het Kustpact (IenM et al. 2017) afgesloten.

De toenmalige minister van IenM heeft het PBL verzocht om in het kader van de Monitor NOVI bij te houden hoe de recreatieve bebouwing in de kustzone zich ontwikkelt (IenM 2017). Het ministerie van BZK heeft het PBL laten weten dat het daarbij gaat om gebieden buiten de bebouwde kom. Het PBL heeft toegezegd daartoe over te gaan, zodra de partners van het Kustpact een aanvullende inspanning hebben verricht om de datavoorziening op orde te brengen (PBL 2018). De partners van het Kustpact hebben besloten om daartoe een Kustpactmonitor op te laten stellen (Kadaster 2021). Om de ontwikkeling van recreatiewoningen in de kustzone te kunnen duiden, hebben de partners van het Kustpact besloten dat de Kustpactmonitor de ontwikkeling van recreatiewoningen in geheel Nederland in beeld brengt.

Duiding afspraken Kustpact

In het Kustpact is afgesproken dat 'met een zonering op basis van de kernkwaliteiten en collectieve waarden van de kustzone wordt bepaald en inzichtelijk gemaakt in welke delen van de kustzone geen nieuwe recreatieve bebouwing is toegestaan en in welke delen wel en onder welke voorwaarden'.

De provincies hebben met deze nadere 'zonering van de kustzone' in hun omgevingsverordening in een beperkt deel van de kustzone beperkingen gesteld aan de bouw van recreatiewoningen. Ook zijn de provincies verschillend omgegaan met het zonereren. De ene provincie (Friesland) zondert in de binnenduinrand alleen Natura 2000-gebieden en het Natuurnetwerk uit van nieuwe recreatieve bebouwing, terwijl andere provincies (Noord-Holland, Zuid-Holland, Zeeland) aanvullend op de Natura 2000- en het NNN ook een beperkt aantal landschappelijk waardevolle gebieden beschermen. Ook voor strandbebouwing hebben de provincies de zoneringen verschillend uitgewerkt. Vanwege deze verschillen is het niet zinvol om de resultaten tussen de provincies onderling te vergelijken.

Volgens het Kustpact zijn 'pijplijnplannen' uitgezonderd van de beperkingen aan de ontwikkeling van recreatieve bebouwing in de kustzone die in het Kustpact zijn afgesproken. Een openbaar overzicht van pijplijnplannen ontbreekt tot dusverre, waardoor niet bepaald kan worden of ontwikkelingen in de gebieden met beperkingen strijdig zijn met het beleid.

3.2 Data en methode

Het PBL heeft de kwaliteit van de data van de Kustpactmonitor geanalyseerd (zie hoofdstuk 5). Daaruit kwamen de nodige aandachtspunten naar voren. Conform deze eigen aanbevelingen over het identificeren van nieuw gebouwde recreatiewoningen en de definitie van recreatiewoningen (zie paragraaf 5.3), heeft het PBL een herberekening uitgevoerd van het aantal recreatiewoningen. Dit hoofdstuk geeft daarvan de resultaten.

3.3 Aantal recreatiewoningen

Nederland

Nederland kende op 1 januari 2022 een aantal van 127.851 recreatiewoningen (tabel 3.2). De provincie Gelderland heeft de meeste recreatiewoningen. De gemeenten met de meeste recreatiewoningen bevinden zich in de kustzone en op de Veluwe, en verder in Limburg en Drenthe (figuur 3.5). De meeste recreatiewoningen (65,5 procent) liggen buiten de bebouwde kom; 91,8 procent ligt buiten het bestaand bebouwd gebied van 2020.

Verder zijn er 20.375 standplaatsen (voor chalets of stacaravans) op vakantieparken, en bevinden zich 14.912 verblijfsobjecten met een woonfunctie op vakantieparken. Deze laatste kunnen recreatiewoningen zijn waar permanente bewoning is toegestaan of woningen van bijvoorbeeld beheerders van een camping.

Tussen 2017 en 2022 zijn er 10.072 ofwel 8,7 procent recreatiewoningen in Nederland bijgekomen (tabel 3.2). Daarbij bestaan er geen opvallende verschillen tussen de periode 2017-2020 en 2020-2022. De toename van het aantal recreatiewoningen was met 2.045 in absolute zin het grootst in de provincie Zeeland. In relatieve zin kende Limburg met 17,4 procent de grootste toename.

Verreweg het grootste deel (82,5 procent) van de recreatiewoningen en (73,3 procent) van de nieuw gebouwde recreatiewoningen staat op een vakantiepark.

Van de nieuw gebouwde recreatiewoningen ligt 73,7 procent buiten de bebouwde kom; 91,9 procent buiten het bestaand bebouwd gebied van 2000.

De gemeenten met de grootste toename bevonden zich vooral in de Zuidwestelijke Delta (Zeeland en Goeree-Overflakkee), in het Limburgse Heuvelland en langs de Maas, op de Veluwe en in Midden-Brabant (figuur 3.6).

Figuur 3.7 laat de ontwikkeling van recreatiewoningen in meer detail zien. Deze ontwikkeling van kleinere complexen (tot 50 recreatiewoningen) vond verspreid over het hele land plaats, en nog het meest langs de Friese Meren, op de Utrechtse Heuvelrug, de Veluwe, de Achterhoek en in Salland. Bij de ontwikkeling van grotere complexen springen sommige regio's er duidelijk uit. In de Zuidwestelijke Delta nam het aantal recreatiewoningen niet alleen toe in de kustzone, maar ook langs de Deltawateren. Ook elders in Nederland laten de randen van de grote wateren en rivieren een opvallende toename van het aantal recreatiewoningen zien, zoals in Noord-Holland langs het Markermeer, in Gelderland aan het Veluwemeer en in Limburg langs de Maas. Verder valt de toename in het aantal recreatiewoningen in Midden-Limburg ten zuiden van Tilburg en in het Limburgse Heuvelrand op.

Tabel 3.2

Aantal en nieuw gebouwde recreatiewoningen per provincie 2017-2022

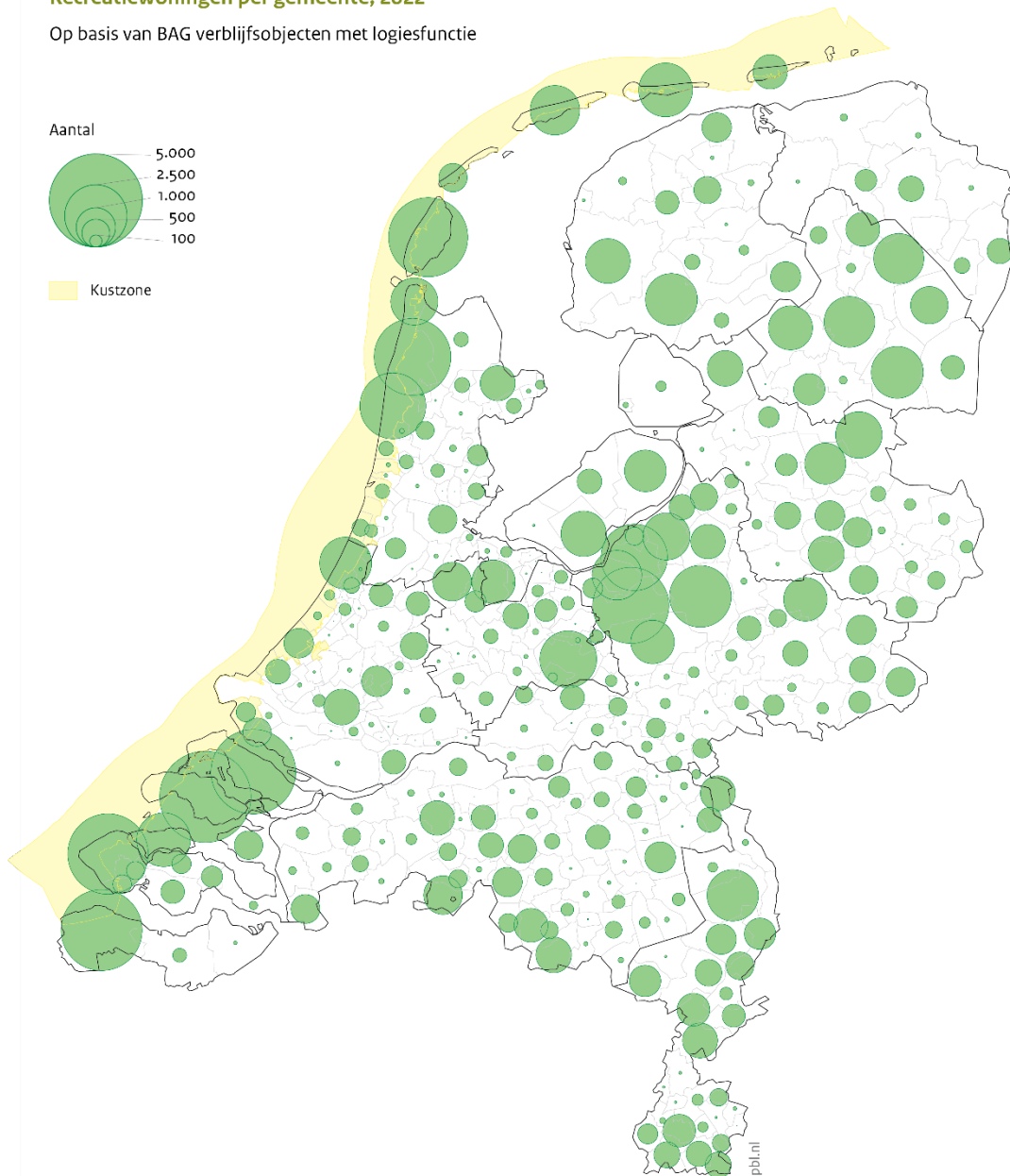
Provincie	2017	2020	2022	2017-2022 (nieuwbouw*)	2017-2022 (aandeel nieuwbouw*)
Groningen	1.197	1.209	1.410	56	4,7 %
Fryslân	9.254	9.860	10.187	517	5,6 %
Drenthe	8.318	8.937	9.207	217	2,6 %
Overijssel	7.451	7.805	8.079	567	7,6 %
Flevoland	2.449	2.885	2.946	418	17,1 %
Gelderland	23.097	22.461	22.593	1.280	5,5 %
Utrecht	4.681	4.619	5.066	216	4,6 %
Noord-Holland	16.590	16.489	17.088	1.148	6,9 %
Zuid-Holland	10.605	11.552	12.014	773	7,3 %
Zeeland	14.541	16.361	17.485	2.045	14,1 %
Noord-Brabant	9.422	10.613	11.469	1.396	14,8 %
Limburg	8.250	9.321	10.307	1.439	17,4 %
Nederland	115.855	122.112	127.851	10.072	8,7 %

**) Het gaat hier om het voor datarius gecorrigeerde verschil tussen de jaren 2017 en 2022 (naast nieuw gebouwde recreatiewoningen zijn er ook administratieve wijzigingen en correcties waardoor aantallen recreatiewoningen veranderen).*

Figuur 3.5

Recreatiewoningen per gemeente, 2022

Op basis van BAG verblijfsobjecten met logiesfunctie



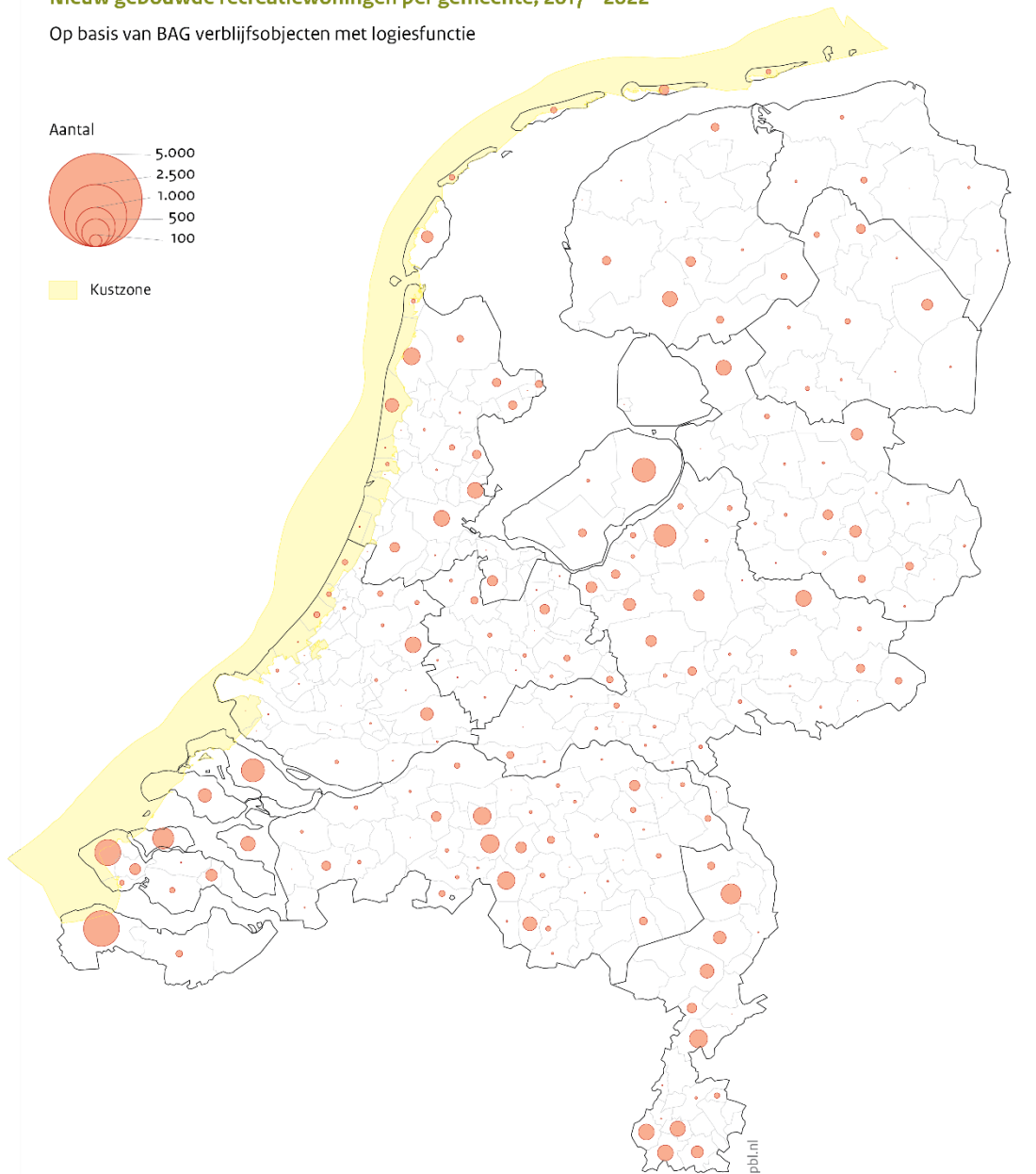
Bron: BAG, bewerking PBL

In de kustgemeenten en gemeenten op de Veluwe, in Drenthe, Midden-Brabant en Limburg kennen de meeste recreatiewoningen.

Figuur 3.6

Nieuw gebouwde recreatiewoningen per gemeente, 2017 - 2022

Op basis van BAG verblijfsobjecten met logiesfunctie



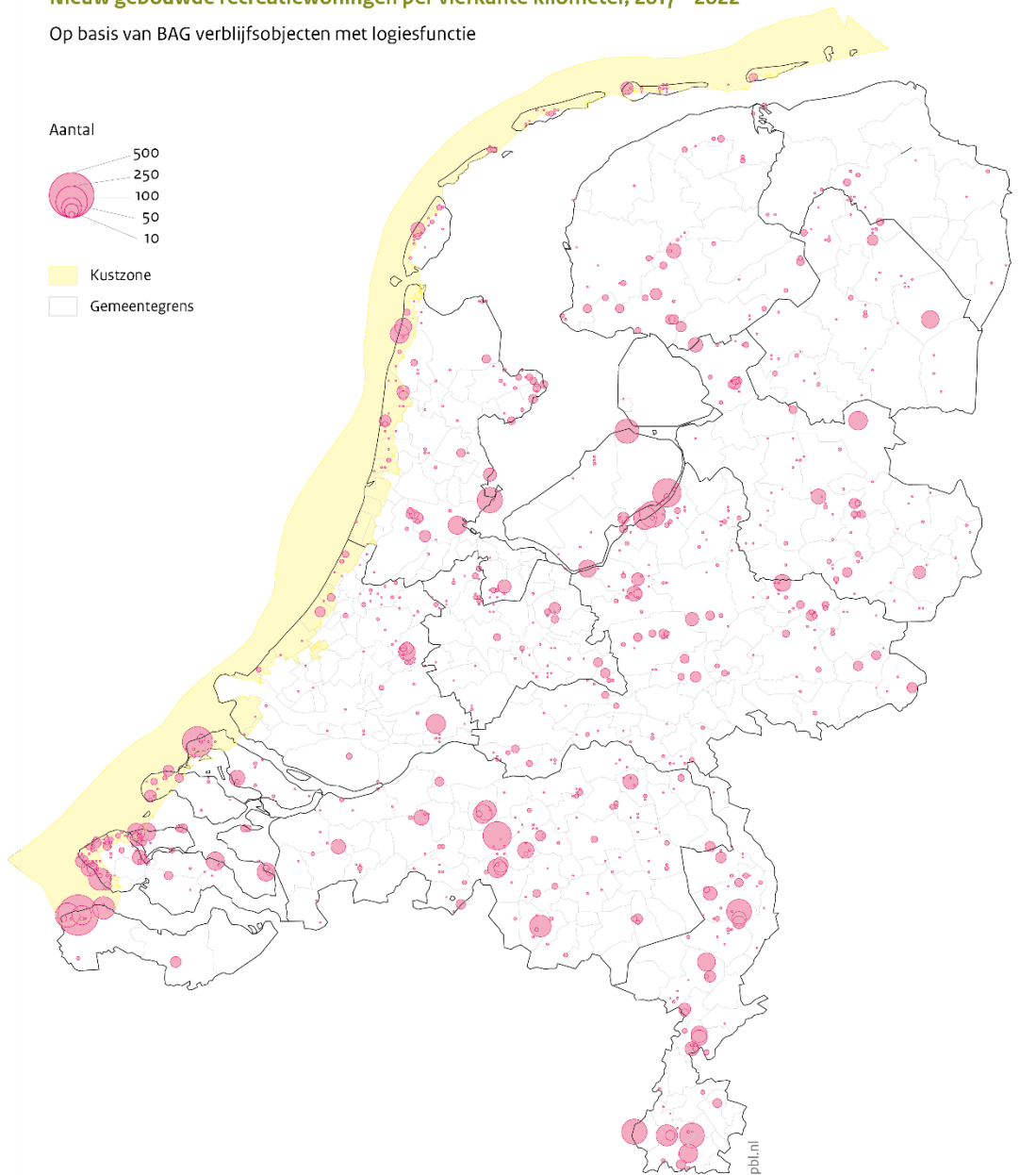
Bron: BAG, bewerking PBL

De recreatieve bebouwing in Nederland nam in de periode 2017-2022 vooral toe in gemeenten langs de kust in Zuid-west-Nederland, langs de kust van het Markermeer en de Veluwerandmeren, in Midden-Brabant en in Limburg

Figuur 3.7

Nieuw gebouwde recreatiewoningen per vierkante kilometer, 2017 - 2022

Op basis van BAG verblijfsobjecten met logiesfunctie



Bron: BAG, bewerking PBL

De recreatieve bebouwing in Nederland nam in de periode 2017-2022 vooral toe langs de kust in Zuidwest-Nederland, langs de kust van het Markermeer en de Veluwerandmeren, in Midden-Brabant en in Limburg

Kustzone

Ruim 22 procent van de recreatiewoningen in Nederland staat in de kustzone (tabel 3.3). Hier zijn 2.205 nieuwe recreatiewoningen gebouwd tussen 2017 en 2022; dat is een toename met 8,4 procent. Verreweg de meeste nieuwbouw (1.466) vond plaats in de kustzone van de provincie Zeeland; dat is een toename met 14,8 procent. Deze aantallen zijn overigens niet te vergelijken met de eerder gepubliceerde getallen in de Monitor NOVI 2022 (PBL 2022), omdat nu naar een langere periode is gekeken en de analysemethode nog weer verder is verbeterd.

Het Kustpact geeft geen beperkingen voor de ontwikkeling van recreatiewoningen binnen de bebouwde kom. Buiten de bebouwde kom hebben de provincies naar aanleiding van het Kustpact in een relatief klein deel van de kustzone beperkingen gesteld, waarvan pijplijnprojecten overigens zijn uitgezonderd. Op dit moment bestaat nog steeds geen definitief geografisch bestand van projecten die onder de categorie van pijplijnplannen vallen.

Buiten de bebouwde kom (begrenzing 2017 volgens Wegenverkeerswet) nam het aantal recreatiewoningen in de kustzone met 1.017 toe. Hiervan lagen er 63 in gebieden met provinciale restricties op uitbreiding van recreatieve bebouwing. Hieronder zijn 32 appartementen in twee appartementengebouwen in de duinen net buiten de bebouwde kom van Cadzand-Bad; een gebied dat door de provincie Zeeland is aangeduid als 'Zeeuwse Topkwaliteit'.

Tabel 3.3

Aantal en nieuw gebouwde recreatiewoningen in de kustzone per provincie 2017-2022

Provincie	2017	2020	2022	2017-2022 (nieuwbouw*)	2017-2022 (aandeel nieuwbouw*)
Fryslân	1.750	1.767	1.789	36	2,1 procent
Noord-Holland	8.126	7.533	7.845	367	4,5 procent
Zuid-Holland	6.530	6.879	6.919	336	5,1 procent
Zeeland	9.912	11.415	12.013	1.466	14,8 procent
Kustzone totaal	26.318	27.594	28.566	2.205	8,4 procent

*) Het gaat hier om het voor dataruis gecorrigeerde verschil tussen de jaren 2017 en 2022 (naast nieuw gebouwde recreatiewoningen zijn er ook administratieve wijzigingen en correcties waardoor aantallen recreatiewoningen veranderen).

3.4 Recreatiewoningen in breder perspectief

De ontwikkeling van recreatiewoningen kent een breed scala aan ruimtelijke effecten. Het verdient aanbeveling om in de verdere besluitvorming over de ontwikkeling van recreatiewoningen aandacht te besteden aan dit gehele ruimtelijke palet aan effecten.

Omgevingseffecten

Recreatiewoningen zijn vaak gelegen in natuurgebieden of rustige omgevingen, en in gebieden met landschappelijke kwaliteiten. Het gevolg is, dat de ontwikkeling van recreatiewoningen door areaalverlies of verstoring van natuur ook al snel van invloed is op deze aanwezige waarden. Wanneer seizoenscampings veranderen in parken met jaarrond verhuurde recreatiewoningen, neemt de periode waarin verstoring optreedt toe. Ook kan intensieve ontwikkeling van recreatiewoningen leiden tot overmatige toeristische druk op lokale voorzieningen en infrastructuur. Aan de andere kant kunnen recreatieve ontwikkeling leiden tot versterking van het draagvlak voor lokale voorzieningen, en versterking van de lokale economie.

Een deel van de recreatiewoningen wordt permanent bewoond. Recreatiewoningen zijn vaak ontworpen voor tijdelijk verblijf en voldoen daarom niet automatisch aan de behoeften van permanente bewoners. De infrastructuur en voorzieningen in recreatieparken zijn meestal niet aangepast aan permanente bewoning. Permanente bewoning van een deel van de recreatiewoningen op een

park kan resulteren in een mix van permanente en seizoensgebonden bewoners en daarmee de gemeenschapsdynamiek in recreatieparken veranderen.

Drijvende krachten

De vraag naar recreatiewoningen bestaat niet alleen uit een ‘intrinsieke behoefte’ vanuit een toeristische vraag naar overnachtingen in recreatiewoningen. Deze vraag wordt deels ook gevoed doordat bestaande recreatiewoningen een ander gebruik krijgen (permanente bewoning, huisvesting arbeidsmigranten), en deels ook sprake is van een behoefte aan beleggingsobjecten (Bureau Buiten 2022). De lage rentestand van de laatste jaren was een belangrijke drijvende kracht achter de groei van de markt voor recreatiewoningen. Waar gemeenten toeristische verhuur niet verplicht stellen, kan het gebeuren dat recreatiewoningen een deel van het jaar ongebruikt blijven.

Herontwikkeling van bestaande en verouderde terreinen met recreatiewoningen wordt in de praktijk sterk bemoeilijkt door het vaak versnipperde bezit van recreatiewoningen op dergelijke terreinen. Hierdoor is het lastig om een oud park als geheel op te knappen. Dit versnipperde bezit kan zijn ontstaan of toenemen door het uitponden van terreinen (Bureau Buiten 2022). Als een versnipperd eigendom gepaard gaat met een toename van permanente bewoning, kan dit een herontwikkeling verder bemoeilijken, en de recreatieve waarde van vakantieparken verder doen verslechteren (Berenschot 2022).

Een deel van de nieuwe recreatiewoningen komt tot ontwikkeling op voormalige kampeerterreinen. Locaties voor recreatiewoningen zijn schaars, en het realiseren van recreatiewoningen op locaties zonder verblijfsrecreatieve bestemming vraagt een uitgebreide planologische procedure (wijziging van het bestemmingsplan). Een deel van de bestemmingsplannen bevat ruimte voor het realiseren van recreatiewoningen op campings. Er bestaan speciaal ontworpen chalets die in de praktijk niet onderdoen voor een recreatiewoning, maar die wel passen binnen de definitie van starcaravan (Bureau Buiten 2022). Recreatiewoningen hebben betere verhuurmogelijkheden dan staanplaatsen. Ze zijn jaarrond verhuurbaar. Het kan daarmee bedrijfseconomisch aantrekkelijk zijn om recreatiewoningen neer te zetten op een camping. Ook kan het aantrekkelijk zijn om een kampeerterrein te verkopen aan een ontwikkelaar voor herontwikkeling tot huisjespark (Bureau Buiten 2022).

In een onderzoek in opdracht van BZK wordt ‘het beeld, dat jaarplaatsen op Nederlandse campings in hoog tempo verdwijnen doordat buitenlandse investeerders massaal Nederlandse vakantieparken opkopen’ onjuist genoemd (CELTH, UPT Erasmus & NRIT 2022). Men geeft aan dat dit zowel door Nederlandse als internationale projectontwikkelaars en in mindere mate door de huidige eigenaren wordt gerealiseerd. Op het totaal aantal jaarplaatsen zou het om bescheiden aantallen gaan. Volgens dit rapport is in de periode 2002-2022 het aantal toeristische standplaatsen met 8 procent afgenomen, en het aantal vaste standplaatsen met 4 procent.

Op basis van de BRT TOP10NL komen wij tot een afname van het oppervlak ‘camping, kampeerterrein’ voor de periode 2017-2020 met 4,5 procent (zie ook tabel 5.1).

Gemeenten kunnen door bepalingen in het bestemmingsplan voorkomen dat kampeerterreinen worden omgezet in complexen met recreatiewoningen.

De financieel gedreven vraag naar recreatiewoningen

De sterke ontwikkeling van recreatiewoningen kent daarmee verschillende oorzaken, die slechts deels met omgevingsbeleid zijn te beïnvloeden. Een betere ruimtelijke geleiding van de

ontwikkeling van recreatiewoningen vraagt daarom een combinatie van omgevingsbeleid en ander – veelal financieel – beleid.

Beleidsmakers kunnen de vraag naar recreatiewoningen via het omgevingsbeleid beïnvloeden door het bevorderen van herontwikkeling van bestaande (complexen van) recreatiewoningen, door een combinatie van consistent en goed gehandhaafd beleid voor permanente bewoning van recreatiewoningen en de huisvesting van arbeidsmigranten. Via het financieel beleid zijn er beleidsopties als het verhogen van de aantrekkelijkheid van maatschappelijk meer gewenste investeringen (zoals in woningen of hernieuwbare energie) en het afbouwen van onder andere fiscale stimulansen voor investeringen in recreatief vastgoed.

4 Kwaliteit data Monitor Landschap

4.1 Inleiding

Een consortium bestaande uit de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE), Wageningen Environmental Research (WENR), LandschappenNL en het Kadaster heeft 6 indicatoren als Monitor Landschap uitgewerkt:

1. Landgebruik
2. Bebouwing in het landelijk gebied
3. Opgaand groen
4. Historische lijnen in het landschap
5. Reliëf in landbouw- en natuurgebieden
6. Openheid landschap.

BZK heeft het PBL gevraagd de resultaten te duiden. Het PBL heeft dit gedaan op twee aspecten: ten eerste een duiding van de kwaliteit van de data en gebruikte indicatoren, en ten tweede een inhoudelijke duiding van de resultaten van de indicatoren. De duiding op kwaliteit heeft plaatsgevonden in overleg met de RCE en WENR.

De indicatoren zijn te vinden op de website van de Monitor Landschap (monitorlandschap.nl/). De inhoudelijke duiding in dit rapport is gebaseerd op de informatie die na kwaliteitscontrole door WENR op het Compendium voor de Leefomgeving is geplaatst ([Compendium voor de Leefomgeving \(clo.nl\)](http://compendiumvoorleefomgeving.clo.nl/)).

De Monitor Landschap geeft aan dat deze met de grootste zorgvuldigheid wordt samengesteld, maar afhankelijk is van de kwaliteit van de brondata. De Monitor Landschap maakt gebruik van bestaande databronnen die niet met een monitoringdoel zijn samengesteld. Dit betekent dat gegevens onvolledig kunnen zijn en niet alle veranderingen op de kaart het gevolg zijn van daadwerkelijke veranderingen in het landschap. Wat dat betreft geeft de Monitor landschap ook al aan te adviseren de gegevens te gebruiken voor het signaleren van veranderingen, maar voorzichtig te zijn met het trekken van vergaande conclusies over die veranderingen. Daarvoor is nadere analyse nodig, om er zeker van te zijn dat de gesignaleerde verandering geen ruis, maar een werkelijke verandering betreft.

Op dit moment kent een deel van deze indicatoren nog dataproblemen; administratieve veranderingen in de gebruikte data veroorzaken tussen kort achtereenvolgende jaren zoveel 'ruis' dat dit een goed zicht op de daadwerkelijke fysieke veranderingen ontnemt. Mede als gevolg daarvan zijn nog slechts van enkele indicatoren tijdreeksen beschikbaar. Dat beperkt de mogelijkheden voor een inhoudelijke duiding (de richting waarin het landschap verandert) aanzienlijk.

Waar op basis van de indicatoren van de Monitor landschap wel ontwikkelingen zijn te schetsen, biedt het rijksbeleid in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI; BZK 2020b) nog weinig concrete beleidsdoelen om deze ontwikkelingen aan te relateren en daarmee te kunnen duiden. Zodra de beleidsmatige begrenzing, zonerings- en benoemingen van de kwaliteiten van de nieuwe Nationale Parken en het Groene Hart gereed zijn, kunnen deze basisindicatoren worden gebruikt om ontwikkelingen in deze gebieden te beschrijven.

4.2 Landgebruik

Duiding data

Op dit moment bevat de Monitor Landschap data voor de jaren 2018, 2019, 2020 en 2021. Op het CLO zijn kaarten beschikbaar voor de jaren 2018 en 2021. Deze indicator is gebaseerd op data uit het Landelijk Grondgebruiksbestand Nederland (LGN). Vanwege ruis zijn deze data nog niet geschikt voor monitoringsdoeleinden. Over LGN als een monitoringsbestand versus LGN als actuele weergave van het huidige landgebruik loopt nog tot zeker einde 2024 discussie. Het is dus voor die tijd niet te zeggen of deze indicator ooit geschikt wordt voor monitoringsdoeleinden.

De indicator Landgebruik van de Monitor Landschap geeft vooral ook inzicht in de verschillende typen landbedekking en landbouwgewassen in Nederland. Dit in tegenstelling tot de indicator 'Bodemgebruik van Nederland', die de landbouw niet onderverdeelt, en ook functionele klassen onderscheidt, zoals recreatieterreinen (<https://www.clo.nl/indicatoren/nl0061-bodemgebruikkaart-voor-nederland>).

De indicator geeft met de klasse 'bomen, bos en natuurlijkterrein' beperkt inzicht in het areaal beschermd natuurgebied. In deze klasse ontbreken de natuurlijke wateren zoals beken, petgaten en meren. Daarnaast hebben niet alle bomen en bossen in deze indicator een natuurfunctie zoals de klasse bos op de kaart van de Index Natuur en Landschap op het CLO (<https://www.clo.nl/indicatoren/nl1544-index-natuur-en-landschap>).

Het areaal bos is mede afhankelijk van de minimale oppervlakte die gekarteerd wordt. Met andere woorden: wanneer wordt een groep bijeenstaande bomen als 'bos' aangeduid? Voor de klimaatrapportages (LULUCF) is het bos 'een terrein met houtachtige begroeiing van tenminste 0,5 ha'. Andere karteringen zoals de CBS-bodemstatistiek en de Topografische kaart (1:10.000) hanteren een ander minimaal oppervlak (1 hectare respectievelijk 1000 vierkante meter), waardoor het totale bosoppervlak tussen de karteringen verschilt. In het klimaat- en natuurbeleid, zoals in de Bossenstrategie, wordt het oppervlak van de klimaatrapportages gebruikt. Om de eventuele verwarring niet verder te vergroten, verdient het aanbeveling om op basis van de indicator Landgebruik niet specifiek over ontwikkeling van het bosareaal te rapporteren, maar gebruik te maken van de CLO-indicator Oppervlakte bos in Nederland (<https://www.clo.nl/indicatoren/nl1620-bosareaal>).

Inhoudelijk resultaat indicator

Nederland is nog steeds een groen land; meer dan viervijfde van het oppervlak is in gebruik voor recreatie, landbouw, bos en natuur. Een kleine 15 procent is rode ruimte (infrastructuur, woonterrein, bouwterrein en overig bebouwd terrein). Op de bodemgebruikkaart (figuur 4.1) is een duidelijke clustering te zien van stedelijke gebruiksvormen in het westen van Nederland. In het oosten en zeker het noorden van het land is beduidend minder stedelijke bebouwing aanwezig. Opvallend detail is de stedenrij Bergen op Zoom - Nijmegen langs de overgang van het rivierengebied en de hoge zandgronden in het zuiden. De Veluwe springt in het oog met haar concentratie van recreatie, bos en natuur. De agrarische sector is in Nederland de grootste grondgebruiker; in 2017 is zo'n tweederde van het landoppervlak in gebruik als agrarisch terrein.

Een meer uitgebreide beschrijving van het kaartbeeld is te vinden op het Compendium voor de Leefomgeving (<https://www.clo.nl/indicatoren/nl0061-bodemgebruikkaart-voor-nederland>).

Figuur 4.1

Landgebruik, 2021



Bron: Wageningen Environmental Research

Stedelijke landgebruiksvormen komen met name in de provincies in het westen van Nederland voor. Langs de kust komen veel natuurlijke terreinen voor in de vorm van duinen. In de noordelijke provincies ligt minder stedelijke bebouwing en wordt het landschap gedomineerd door agrarisch landgebruik en meren en plassen. In de oostelijke en zuidelijke provincies ligt een mix van stedelijke en agrarische gebieden, afgewisseld met natuurlijke terreinen en bosgebieden.

4.3 Bebouwing in het landelijk gebied

Duiding data

Op dit moment bevat de Monitor Landschap data voor de jaren 2017, 2018, 2020 en 2022. Op het CLO worden de nieuwste cijfers momenteel nog toegevoegd. De bebouwingsgegevens zijn samengesteld uit de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG), de Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT) en de Basisregistratie Topografie (BRT). Ondanks het gebruik van deze drie elkaar aanvullende bronnen, is niet alle bebouwing in Nederland in deze bronnen aanwezig, of niet uniform en landsdekkend aanwezig. Met name de kleinere gebouwen zoals schuurtjes ontbreken. Ook zien we panden met een ouder bouwjaar die pas recent in de registraties worden opgenomen.

In de opeenvolgende verschilkaarten worden twee jaargangen met elkaar vergeleken. Hierdoor is per pand inzichtelijk of uitbreiding of sloop heeft plaats gevonden. Daar waar in twee opeenvolgende jaargangen op een locatie bebouwing aanwezig is, kan het zowel zijn dat dit een ongewijzigd pand is, als dat sloop en nieuwbouw op één locatie heeft plaats gevonden.

Deze indicator maakt gebruik van verschillende bronnen, die op verschillende momenten worden geactualiseerd. Daardoor kan het bijvoorbeeld voorkomen dat al wel data beschikbaar zijn over de toevoeging van een nieuw pand, maar nog niet over het gebruik van dat pand.

Inhoudelijk resultaat indicator

De provincie Zuid-Holland kent de hoogste totale dichtheid aan bebouwing buiten de bebouwde kom, als gevolg van de hoge dichtheid aan kassen (figuur 4.2). De dichtheid van de overige bebouwing is het hoogste in Noord-Brabant, gevolgd door Limburg en Gelderland.

De bebouwing in het landelijk gebied is niet gelijk over Nederland verdeeld. De verschillen zijn terug te voeren op de ontginningsgeschiedenis van het landschap en de grote stedelijke druk in het westen en zuiden van Nederland. Zo is in veenontginningen vooral sprake van lintbebouwing en lintdorpen, terwijl de bebouwing in de zandlandschappen veel meer verspreid is en wordt afgewisseld met meer compacte dorpskernen. In het zeeleigebied is de dichtheid aan bebouwing buiten de dorpen en steden het laagst.

Een vergelijking van de monitoringsjaren 2017 en 2018 laat zien dat buiten de bebouwde kom circa 4,5 miljoen vierkante meter aan bebouwing is gesloopt en 8,5 miljoen vierkante meter is bijgebouwd. Hierbij zijn (delen van) bouwwerken die gesloopt en op dezelfde plek weer zijn teruggebouwd niet meegeteld.

De bebouwing in het landelijk gebied is netto met 1,1 procent toegenomen tussen 2017 en 2018. Deze netto toename is het verschil tussen een toename van 2,4 procent door nieuwbouw en een afname van 1,3 procent door sloop.

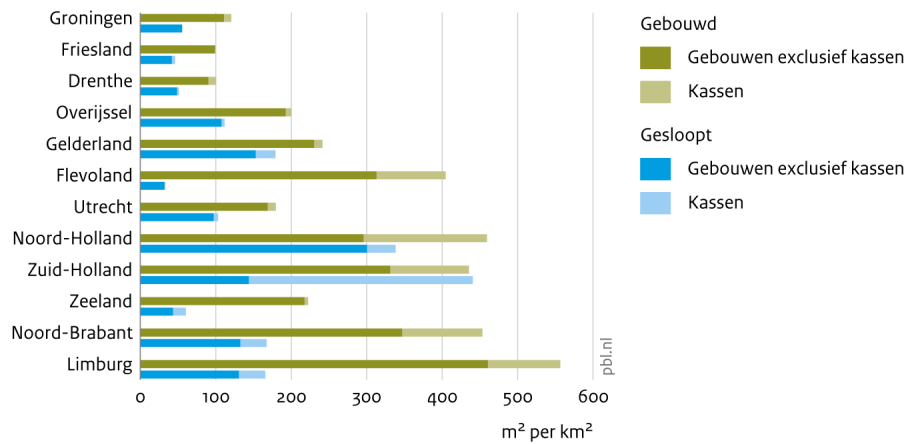
De provinciale cijfers laten zien dat de sloop van verouderde kassen en de bouw van nieuwe zwaar meetelt in de cijfers in Flevoland, Noord-Holland, Zuid-Holland, Noord-Brabant en Limburg. Opvallend is ten slotte het feit dat in Flevoland nauwelijks bebouwing wordt gesloopt (0,4 procent) en dat daar ten opzichte van de voorraad in 2018 relatief veel oppervlakte is bebouwd (5,2 procent).

De bouw van een aantal kascomplexen bij Luttelgeest speelt hierin een grote rol.

Ook in Limburg, Noord-Holland en Noord-Brabant is relatief veel oppervlakte nieuw bebouwd (circa 3 procent van de voorraad van 2018).

Figuur 4.2

Verandering van bebouwingsdichtheid buiten bebouwde kom, 2017 – 2018



Bron: Kadaster

De bebouwingsdichtheid buiten de bebouwde kom is het meest toegenomen in de provincies Limburg, Noord-Holland, Noord-Brabant, Zuid-Holland en Flevoland. Noord-Holland liet daarbij ook de meeste sloopt zien; Flevoland de minste.

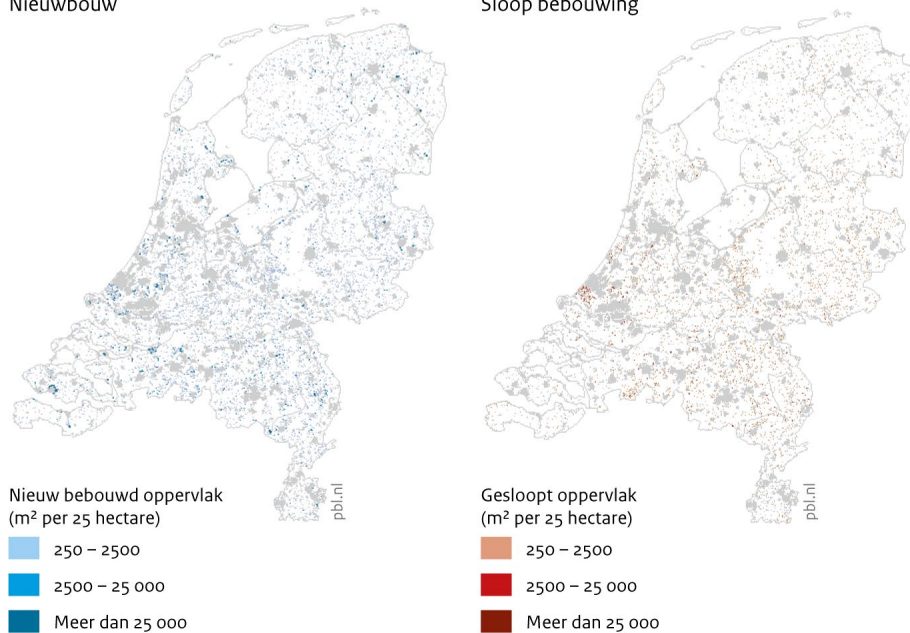
In een aantal gebieden is sprake van een combinatie van veel sloop en veel nieuwbouw (figuur 4.3). Voorbeelden zijn de Gelderse Vallei en Noord-Limburg. Hierdoor kleuren deze gebieden relatief donker op zowel de kaart met gesloopte bebouwing als die met nieuwbouw. Zeeuws-Vlaanderen, Zuidoost-Drenthe en Zuid-Limburg laten juist een veel lagere dynamiek van sloop en nieuwbouw zien.

Figuur 4.3

Ontwikkeling verspreide bebouwing, 2018

Nieuwbouw

Sloop bebouwing



De hoogste dichtheid aan nieuwbouw 2017-2018 buiten de bebouwde kom is te zien in gebieden met een grote toename aan distributiecentra (Wieringermeer, Betuwe, West-Brabant, Venlo) en met veel glastuinbouw en intensieve landbouw (Westland, Gelderse Vallei, de Peel). Sloop van bebouwing buiten de bebouwde kom kwam in deze periode vooral voor in dezelfde gebieden.

4.4 Opgaand groen

Duiding data

Op dit moment bevat de Monitor Landschap data voor de jaren 2017, 2018, 2020 en 2022. Op het CLO worden de nieuwste cijfers momenteel nog toegevoegd. De indicator 'opgaand groen' is gebaseerd op de BRT Top10NL. Deze bron is op dit moment nog niet bruikbaar voor monitoring, omdat het opgaand groen op een deel van de erven in het buitengebied hierin ontbreekt. Ook is het niet mogelijk om verbeteringen in het bestand te onderscheiden van werkelijke veranderingen. Hierdoor zit er een relatief grote foutmarge in de cijfers voor opgaand groen in de Monitor Landschap. Op dit moment is er geen betere landelijke bron beschikbaar.

Het Nieuw Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (nGLB), waarin landschapselementen een belangrijke rol hebben, is op 1 januari 2023 ingegaan. Om veranderingen in die elementen in Nederland te kunnen volgen is de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) gestart met het registreren van deze elementen op landbouwgrond. Omdat de RVO alleen opgaand groen op of direct grenzend aan landbouwpercelen meeneemt en dan ook nog volgens de definitie van de EU-richtlijnen, is deze bron geen geschikt alternatief voor de indicator Opgaand Groen van de Monitor Landschap. De registratie van RVO zorgt wel voor kwaliteitsverbeteringen in de Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT). Voor de nieuwe versie van de BRT-Top10NL (de BRT.Next) maakt het Kadaster zoveel mogelijk gebruik van de BGT. In algemene zin blijkt het registreren van het opgaand groen gecompliceerder dan verwacht.

Deze indicator Opgaand groen blijft voorlopig gebaseerd op de BRT-Top10NL. Er lopen meerdere initiatieven om tot een landsdekkende dataset voor bomen en landschapselementen te komen. Hoewel de datakwaliteit van dergelijke initiatieven zoals het Landschapselementenregister goed lijkt, vormen deze op dit moment nog geen bruikbaar alternatief voor duurzame monitoring. Mochten de ontwikkelingen concrete kansen bieden, dan zullen de opstellers van deze indicator Opgaand groen de eventuele ontwikkeling van een nieuwe indicator voor Opgaand groen aan BZK voorleggen.

Inhoudelijk resultaat indicator

De variatie in de hoeveelheid opgaand groen in het Nederlandse landschap is voor een belangrijk deel terug te leiden tot de eigenschappen van de ondergrond. Het meeste opgaand groen is te vinden op de hogere zandgronden. Onder opgaand groen vallen bossen en andere beplantingen die bestaan uit bomen en/of struiken. Deze zijn in ecologisch, historisch en visueel opzicht van groot belang voor het landschap en de beleving daarvan.

De grootste concentraties opgaand groen vinden we in Nederland op de zandgronden, denk aan de Veluwe en de kleinschalige landschappen in het oosten van het land en in Noord-Brabant en Limburg. Het opgaand groen bestaat daar uit bossen en bosjes die onderling verbonden zijn met lijnvormige elementen, zoals bomenrijen, hagen en houtwallen. De grootste aaneengesloten bosgebieden liggen op de Veluwe en de Utrechtse Heuvelrug. De kuststrook bevat ook veel wat kleinere bossen. In de meer open landschappen beperkt het opgaand groen zich vooral tot losse bomen en bomenrijen, langs wegen en waterlopen. In de zeer open (klei)gebieden speelt de erfbeplanting een grote rol, soms het enige opgaand groen in de wijde omgeving.

4.5 Historische lijnen in het landschap

Duiding data

Op dit moment bevat de Monitor Landschap data voor de jaren 2017, 2018, 2020 en 2022. Op het CLO een nulmeting beschikbaar over 2018, en een herhalingsmeting over 2022. De indicator Historische Lijnen is mede gebaseerd op de indicator Opgaand groen die een hoge mate van ruis bevat. Dit werkt deels door in de nauwkeurigheid van de verandering in de indicator Historische lijnelementen. Daarom is deze indicator nog niet geschikt voor monitoring.

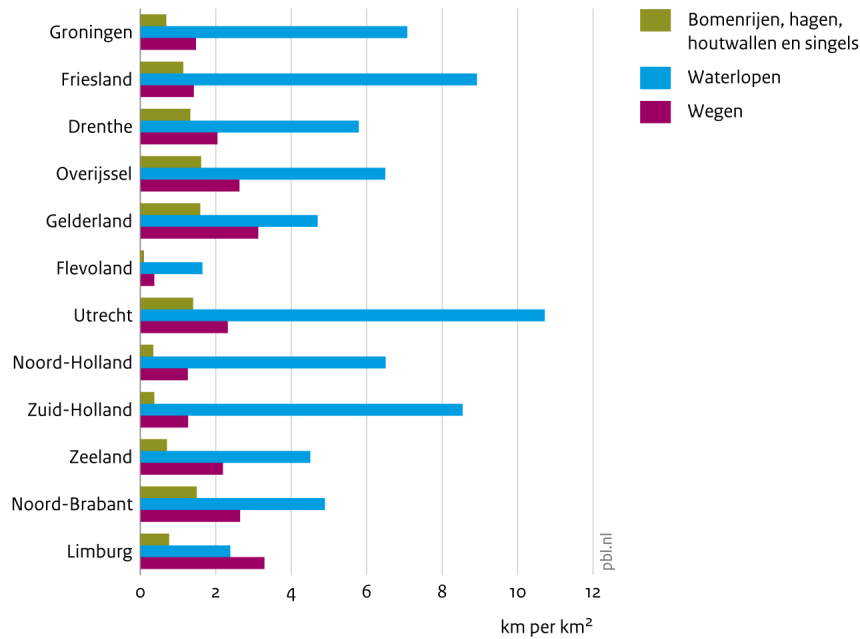
Inhoudelijk resultaat indicator

Het Nederlandse landschap is gevormd in een eeuwen durend intensief samenspel van menselijk handelen en natuurlijke processen. De sporen daarvan zijn nog steeds zichtbaar en vertellen het verhaal van de ontwikkelingsgeschiedenis van het cultuurlandschap en het gebruik van dat land door de eeuwen heen. Kenmerkend zijn historische lijnen zoals waterlopen, (tracés van) wegen, bomenrijen, hagen en heggen. Door ruimtelijke ingrepen in het landschap verdwijnt een deel van deze sporen.

Historische waterlopen zijn in het hele land nog veel aanwezig, maar zijn vooral in de West- en Noord-Nederlandse veenweidegebieden erg bepalend voor het landschap (figuur 4.4). Historische wegen, maar ook historische bomenrijen, singels en hagen komen logischerwijs het meest voor in de hogere delen van het land, op de zandgronden. Wegen aanleggen in de lagere en nattere klei- en veengebieden was een stuk lastiger en veel vervoer ging in deze gebieden over water. In de hogere gebieden flankeren veel historische bomenrijen juist weer historische wegen. Een ander groot

verschil zit in de perceelscheidingen, waar deze in laag Nederland uit sloten bestonden werden in hoog Nederland juist hagen, singels of houtwallen gebruikt.

Figuur 4.4
Historische lijnelementen, 2020



Bron: RCE

De lengte van historische lijnelementen per provincie in 2020.

4.6 Reliëf in landbouw- en natuurgebieden

Duiding data

Op dit moment bevat de Monitor Landschap data voor de perioden 2007-2012 (AHN2), 2014-2019 (AHN3) en 2020-2022 (AHN4). Op het CLO worden de nieuwste cijfers momenteel nog toegevoegd. De kwaliteitseigenschappen van de AHN-bestanden werken door in de indicator Reliëf, maar worden door de gekozen methodiek ook ‘verzacht’. Van de gefilterde hoogtemetingen is per tegel van 2x2 meter de mediane hoogte berekend. Het gebruik van de mediaan leidt ertoe dat afwijkende meetpunten worden afgevlakt. Vervolgens is per tegel vastgesteld of deze in een agrarisch perceel of in natuurlijk terrein ligt. Daaropvolgend is per tegel vastgesteld of sprake is van een verandering aan de maaiveld-hoogte tussen twee opeenvolgende perioden. Daarbij is als ondergrens een maaiveldverandering van 29 cm aangehouden. Kleinere veranderingen worden niet betrouwbaar genoeg geacht en kunnen deels ook ontstaan bij reguliere werkzaamheden zoals ploegen van agrarische grond.

Van een aantal onzuiverheden in de hoogtedata is het helaas niet gelukt deze te elimineren. Zo hebben de aangepaste inwinningsomstandigheden rond Schiphol effect op de hoogtemetingen en de vergelijking van hoogtemetingen tussen twee opeenvolgende perioden. Daarnaast zijn in AHN3

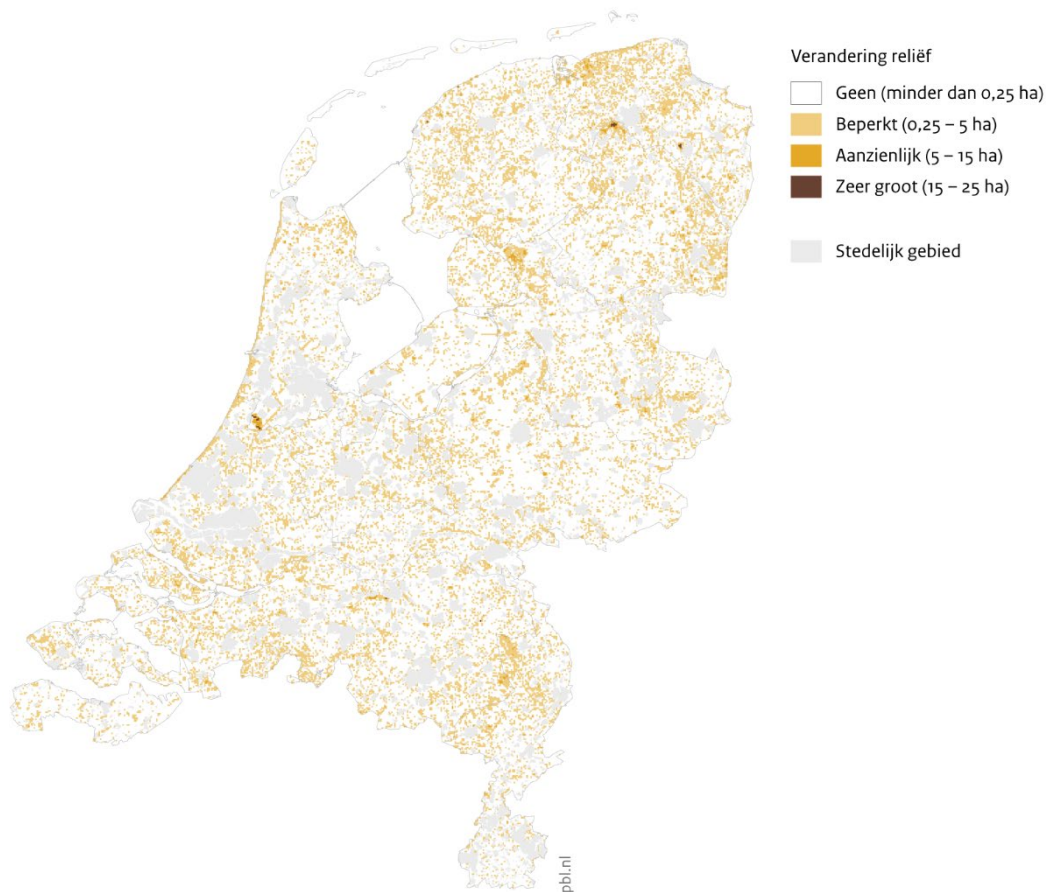
afwijkingen waargenomen die samenhangen met de vliegbewegingen ten tijde van de inwinning. Beide zaken veroorzaken enige afwijkingen in de geconstateerde hoogteverschillen.

Inhoudelijk resultaat indicator

In het relatief vlakke Nederland speelt het beperkte aanwezige reliëf historisch gezien een grote rol in de inrichting van het landschap en de keuze van grondgebruik. Schaalvergroting in de landbouw en grootschalige ruilverkavelingen hebben bijgedragen aan een vervlakking van het natuurlijke reliëf gedurende de tweede helft van de twintigste eeuw. De laatste decennia vervlakt het reliëf op landbouwpercelen vooral door ingrepen om ontwatering en agrarische opbrengst te vergroten. Ook in natuurgebieden vinden in het kader van vershraling en vernatting soms grootschalige ingrepen plaats waarbij de maaiveldhoogte wordt veranderd. Dergelijke aanpassingen van het maaiveld worden in de indicator Reliëf van de Monitor Landschap in beeld gebracht.

Figuur 4.5

Reliëfverandering natuur- en landbouwgebieden, 2012-2019



Bron: Kadaster

De grootste wijzigingen in reliëf in het buitengebied in de periode 2012-2019 zijn te zien in de duinreep aan de Noordzeekust; deze is waarschijnlijk gerelateerd aan de natuurlijke dynamiek in dit gebied. Ook ten zuidwesten van de stad Groningen is een grote ontwikkeling te zien (waterbergingslocatie de Onlanden). Daarnaast zijn veel kleinere wijzigingen te zien (egalisatie van percelen, vergravingen in natuurgebied).

De overzichtskaart laat zien of op agrarisch of natuurlijk terrein wijzigingen in de periode 2012-2019 zijn opgetreden in het reliëf (figuur 4.5). De grootste dynamiek is te zien in de duinreep aan de Noordzeekust; deze is waarschijnlijk gerelateerd aan de natuurlijke dynamiek in dit gebied. Ook ten zuidwesten van de stad Groningen is een grote ontwikkeling te zien. Dit betreft de ontwikkeling van de waterbergingslocatie de Onlanden. Afgezien van dergelijke 'grote' veranderingen in reliëf, laat de kaart ook gebieden zien waar kleinere wijzigingen zijn opgetreden. Dit kan gaan om egalisatie van agrarische percelen, waarbij natuurlijke laagtes of kopjes worden geëgaliseerd, of om ophoging of afgraving van percelen. Dat laatste vindt ook in natuurlijke terreinen plaats. De gesignaleerde ingrepen hebben betrekking op maaiveld-verhoging of -verlaging groter dan 20 centimeter. Kleinere wijzigingen zijn kwalitatief niet goed vast te stellen. De data laat wijzigingen tot maximaal 5 meter stijging of daling zien. Dergelijke grote wijzigingen komen nauwelijks voor.

4.7 Openheid landschap

Duiding data

Op dit moment bevat de Monitor Landschap data voor de jaren 2010, 2017, 2018, 2020 en 2022. De meting in 2010 en 2017 waren volgens een andere systematiek opgezet en worden als onderdeel van de reeks buiten beschouwing gelaten. Op dit moment is op het CLO een nulmeting beschikbaar over 2018, en een herhalingsmeting over 2022. Doordat openheid deels gebaseerd is op de indicator opgaand groen en die een hoge mate van ruis bevat, is de verandering tussen metingen niet weergegeven. Relatief kleine veranderingen in beplantingen in open gebieden heeft namelijk een zeer groot effect op de openheid. Hierdoor worden fouten in de indicator beplanting versterkt in de indicator openheid in open gebieden. Deze indicator is dus nog niet geschikt voor monitoring.

Inhoudelijk resultaat indicator

De meest open gebieden zijn de grote wateren, het noordelijke zeelei- en veengebied en de IJsselmeerpolders (figuur 4.6). De meeste gesloten en kleinschalige gebieden komen verspreid voor, voornamelijk op de zandgronden. De provincie Friesland heeft het hoogste percentage zeer open gebieden, omdat de provincie een groot deel van het open IJsselmeer beslaat en veel open kleilandschappen bevat. Limburg, Noord-Brabant en Gelderland zijn provincies met meer gesloten landschappen, door de grote hoeveelheid bomen, bosjes en bossen. Een meer uitgebreide beschrijving van het kaartbeeld is te vinden op het Compendium voor de Leefomgeving (<https://www.clo.nl/indicatoren/nl1022-openheid-landschap>).

De mate van openheid van het landschap wordt bepaald door het wel of niet voorkomen van elementen hoger dan ooghoogte in de wijde omgeving: hellingen, opgaande begroeiing zoals bos, singels en houtwallen, en bebouwing van steden, dorpen en woningen en bedrijven. Figuur 4.22 laat voor het monitoringsjaar 2018 zien hoeveel hectare je kunt overzien vanuit een bepaalde plek; hoe groter het aantal hectares dat je kunt overzien, hoe groter de openheid.

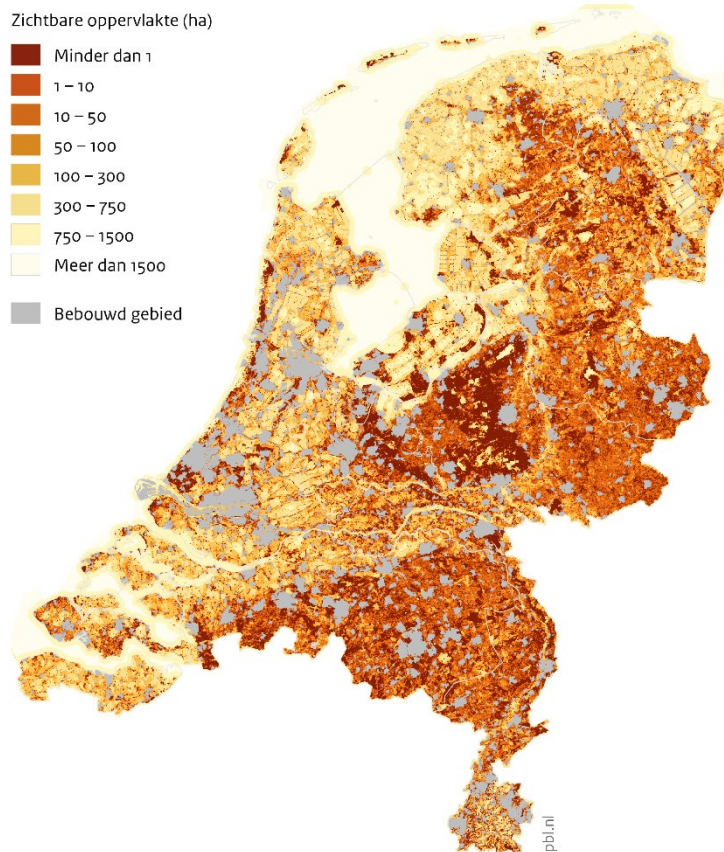
De zeer open gebieden zijn te vinden in de zeeleigebieden, de Zuiderzeepolders, delen van het veenweidegebied en de Veenkoloniën. In deze gebieden is de hoeveelheid opgaande begroeiing en bebouwing beperkt en vooral geconcentreerd in en rond dorpen en boerenerven.

Meer gesloten landschappen, waar landbouwpercelen afgewisseld worden met veel kleine bosjes, bomenrijen en houtwallen, komen vooral voor op de zandgronden, zoals de Noordelijke Wouden, Twente, de Graafschap, Winterswijk, de Gelderse Vallei en Midden-Brabant. Ook op enkele

overgangen van de zandgronden naar het rivierengebied zijn gesloten landschappen te vinden. Tot slot zijn enkele gesloten landschappen op de zuidwestelijke zeeklei, zoals Walcheren en Zuid-Beveland.

Figuur 4.6

Openheid landschap, 2022



Bron: Wageningen Environmental Research

Ondanks de tendens naar gelijkvormigheid van het Nederlandse landschap zijn de uitersten in openheid nog te vinden. De meest open gebieden zijn de grote wateren, het noordelijke zeeklei- en veengebied en de IJsselmeerpolders. De meeste gesloten en kleinschalige gebieden komen verspreid voor, voornamelijk op de zandgronden.

5 Kwaliteit data Monitor Kustpact

5.1 Inleiding

Het Kadaster (2021) heeft de recreatieve bebouwing in beeld gebracht met de volgende indicatoren:

- aantal en oppervlakte vakantieparken, bungalowparken en campings;
- aantal recreatiewoningen op parken en campings;
- aantal recreatiewoningen buiten parken en buiten de bebouwde kom;
- aantal en areaal sportcomplexen
- hotels en pensions;
- strandbebouwing.

Waar mogelijk heeft het Kadaster ook naar de ontwikkeling tussen 2017 en 2020 gekeken.

Het PBL heeft de kwaliteit van de indicatoren uit de Kustpactmonitor onderzocht. Hieruit komt naar voren dat de Kustpactmonitor nog een fors ontwikkelingstraject voor zich heeft. Bij het opstellen van de indicatoren is nog onvoldoende rekening gehouden met de beperkingen van de gebruikte datasets.

Het verdient aanbeveling om in de volgende Kustpactmonitor een correctie op de data aan te brengen. Voor aantal en het areaal aan recreatiewoningen heeft het PBL een verbeterde methode uitgewerkt, en op basis daarvan (eenmalig) een herberekening van de indicatoren gemaakt.

Het Kustpact voorzag naast de Kustpactmonitor ook in het gebruik van de indicatoren uit de Monitor Landschap voor het volgen van ontwikkelingen in de kustzone. De kernkwaliteiten en collectieve waarden die de Kustpactpartners hebben onderscheiden liggen echter op andere domeinen dan de indicatoren van de Monitor Landschap. De indicatoren uit de Monitor Landschap zijn daarmee niet geschikt om de kernkwaliteiten en collectieve waarden van de kustzone te monitoren. Als de Kustpactpartners het van belang vinden dat de kernkwaliteiten en collectieve waarden van de kustzone worden gemonitord, dan vraagt dit andere data en indicatoren die daarop aansluiten.

5.2 Areaal vakantieparken, bungalowparken en campings in de kustzone

Duiding kwaliteit data Kustpactmonitor

Voor de analyse van de ontwikkeling van het areaal vakantieparken, bungalowparken, caravanparken en campings is door Kadaster gebruik gemaakt van de laag *functionele gebieden* uit de Basisregistratie Topografie (BRT) TOP10NL. Bij een nadere beschouwing van de gevonden mutaties tussen 2017 en 2020 blijkt dat administratieve correcties en verschil in interpretatie grote invloed hebben op de cijfers. In een aantal gevallen blijkt de grens van een terrein in 2020 opnieuw ingetekend waarbij er kleine (of grotere) verschillen zijn ten opzichte van de grens in 2017, zonder dat er in het veld iets is veranderd. Bijvoorbeeld worden toegangswegen de ene keer wel en de andere keer niet bij een terrein getrokken of wordt een groenstrook wel of niet meegenomen. Bij veel kleinere boerderij-campings zijn in 2017 niet, en in 2020 wel, de opstallen en het erf bij het terrein van de

camping meegenomen. Hierdoor lijkt het dat het oppervlak van deze campings tussen 2017 en 2020 is gegroeid. Maar in het veld is er geen verandering.

Verder zijn er wijzigingen in de typering van een terrein. Naast feitelijke verandering van terreinen bijvoorbeeld van 'camping, kampeerterrein' naar 'bungalowpark' zijn er soms ook terreinen die van type veranderen zonder dat er in het veld (op basis van luchtfoto's) een wijziging is te zien. En soms zijn er grote administratieve ingrepen zoals scouting kampeerterrein 'Het Naaldenveld' bij Zandvoort dat in 2017 als camping opgenomen is in de bestanden maar in 2020 niet. In werkelijkheid is er niets aan het terrein veranderd. Maar administratief verdwijnt er 196.000 vierkante meter camping (figuur 5.1)

Basisregistratie Topografie (BRT)

De Basisregistratie Topografie (BRT) TOP10NL is de digitale versie van de 1:10.000 topografische kaart van Nederland. Kadaster is bronhouder en de gegevens worden ingewonnen op basis van interpretatie van luchtfoto's en inventarisaties in het veld. Bestanden van de BRT worden door het Kadaster jaarlijks geactualiseerd waarbij landsdelen in verschillende fasen beschikbaar komen. Onderdeel van TOP10NL zijn *functionele vlakken* en *plaatsen*. Functionele vlakken bevatten onder andere de afbakening van bungalowparken, campings, vakantieparken en caravanparken:

Bungalowpark: Oppervlak bebouwd met (luxe) vakantiehuisjes.

Camping, kampeerterrein: Terrein met voorzieningen t.b.v. verblijfsrecreatie voornamelijk voor tenten en caravans.

Vakantiepark: Een terrein met voorzieningen t.b.v. verblijfsrecreatie, waarop een combinatie van bungalows en / of stacaravans en / of kampeerplaatsen voorkomt.

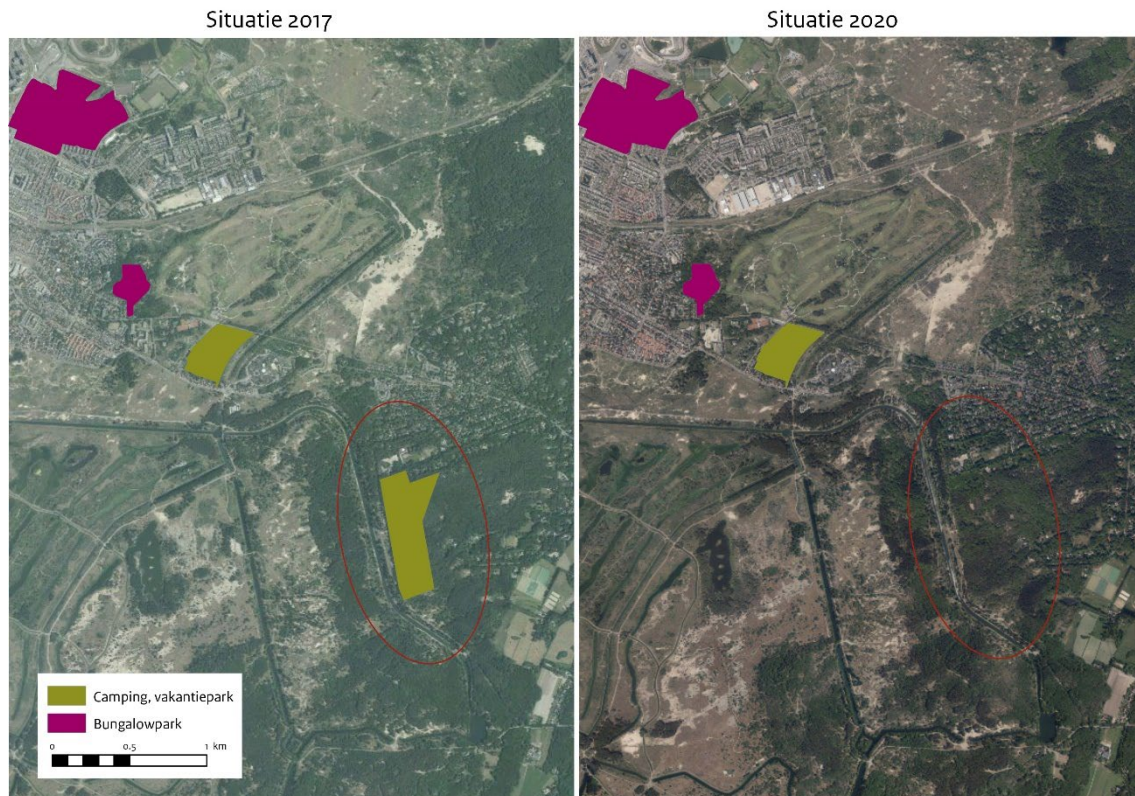
Caravanpark: Terrein met voorzieningen t.b.v. verblijfsrecreatie voornamelijk ingericht met stacaravans.

Bij *plaatsen* is aangeduid of de plaats tot een bebouwde kom behoort. Daarbij is de begrenzing van de **bebouwde kom** volgens de wegenverkeerswet gehanteerd: Bebouwde kommen worden omsloten door blauwe plaatsnaam borden.

(<https://www.geobasisregistraties.nl/basisregistraties/topografie>)

Figuur 5.1

Bungalowparken en campings in de BRT TOP10NL van 2017 en van 2020



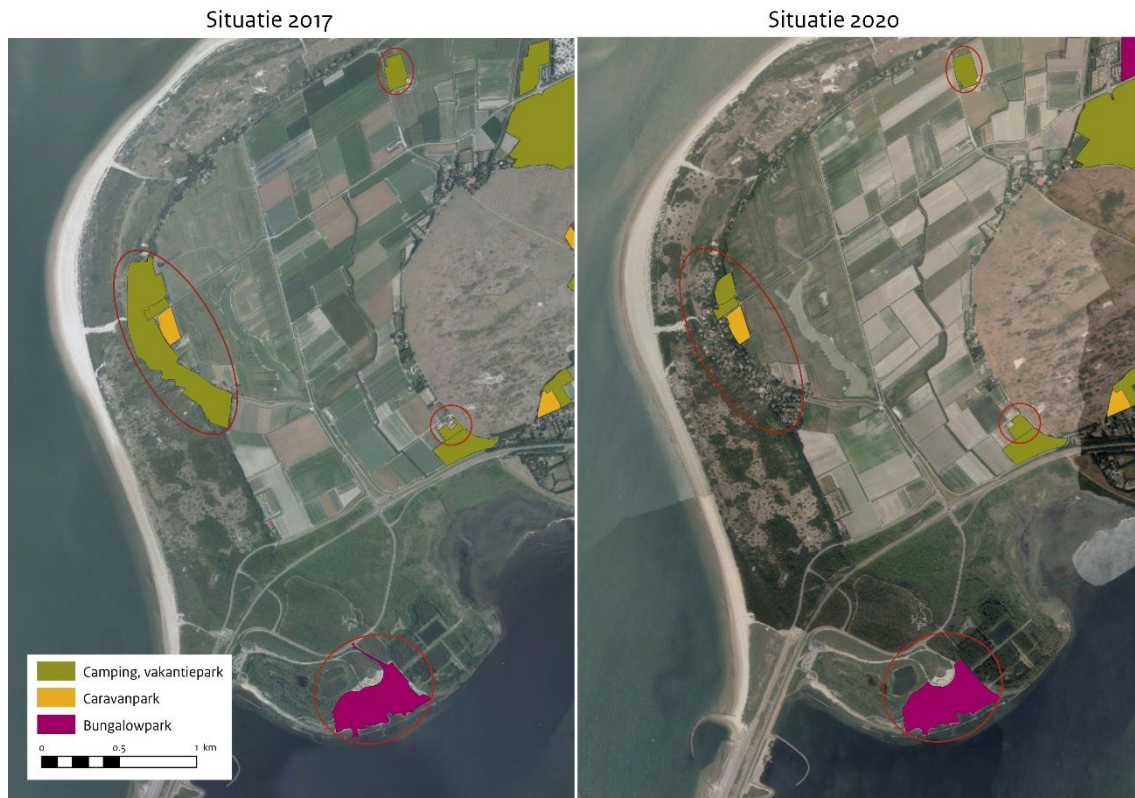
Bron: Kadaster, BRT; ESRI Nederland; Beeldmateriaal.nl
Scoutingterrein 'Het Naaldenveld' bij Zandvoort verdwijnt in 2020.

In 2017 is op Goeree-Overflakkee bij Visschershoek per abuis een terrein van ruim 200.000 vierkante meter met verspreide recreatiewoningen bij camping 'De Vrijheid' getrokken. In 2020 is dit gecorrigeerd. Administratief verdwijnt er zo 200.000 vierkante meter camping zonder dat er in de werkelijke situatie iets is gewijzigd. Naast deze grote ingreep bij Visschershoek zijn op onderstaande kaart (figuur 5.2) ook kleine verschillen in de begrenzing van terreinen zichtbaar. Zoals bij minicamping Corneliahoeve waar in 2020 de opstallen en het erf zijn meegenomen (4.786 vierkante meter extra). En bij Oasis bungalowpark Punt-West is de toegangsweg in 2020 niet meer bij het terrein gerekend (2.163 vierkante meter minder).

Van alle oppervlakmutaties tussen 2017 en 2020 van terreinen van campings, vakantieparken en bungalowparken in de kustzone, is bij ruim twee derde op basis van luchtfoto's geen verandering van de feitelijke situatie te zien. Het grootste deel van de gevonden veranderingen wordt veroorzaakt door correcties en verschil in interpretatie.

Figuur 5.2

Bungalowparken, caravanparken en campings in de BRT TOP10NL van 2017 en van 2020



Bron: Kadaster, BRT; ESRI Nederland; Beeldmateriaal.nl

Terreinen van camping 'De Vrijheid', minicamping 'Corneliahoeve' en bungalowpark 'Punt-West' op Goeree-Overflakkee (bij Ouddorp) zijn in 2020 anders begrensd dan in 2017.

Om bij een eventuele vervolgmeting door Kadaster de daadwerkelijke veranderingen van terreinen voor verblijfsrecreatie beter in beeld te krijgen zou tijdens het actualiseren van de BRT TOP10NL door het Kadaster nauwkeuriger bijgehouden kunnen worden (en in de attributen aangegeven kunnen worden) wat de aard van mutaties is. Er is op dit moment al wel informatie opgenomen over het mutatietype ('kwaliteitsverbetering', 'modelwijziging', 'werkelijke verandering' of 'leeg') maar dit is vaak niet ingevuld. Anders blijft een aanvullende controle op basis van bijvoorbeeld luchtfoto's nodig om echte veranderingen van administratieve correcties te onderscheiden.

Herberekening door PBL

Het PBL heeft bekeken bij welke wijzigingen van vakantieparken, bungalowparken, caravanparken en campings in de BRT TOP10NL tussen 2017 en 2020 in de kustzone ook daadwerkelijk een veranderingen te zien was op luchtfoto's. Indien op basis van luchtfoto's geen verandering te zien was dan is de situatie van 2020 ook voor 2017 als uitgangspunt genomen. Dat levert onderstaande cijfers (tabel 5.1).

Tabel 5.1

Oppervlak vakantieparken, bungalowparken, caravanparken en campings in de kustzone in 2017 en 2020

	Opp. 2017 (ha)	Opp. 2020 (ha)	Vershil (ha)	Vershil (procent)
Bungalowpark	1139,4	1217,0	77,6	6,8 procent
Camping, kampeerterein	402,5	384,3	-18,3	-4,5 procent
Vakantiepark	1403,7	1421,1	17,5	1,2 procent
Caravanpark	85,1	89,0	3,9	4,5 procent
Totaal	3030,7	3111,4	80,7	2,7 procent

Bron: BRT TOP10NL met correctie PBL

In 2017 werd nog geen onderscheid gemaakt tussen 'camping, kampeerterein' en 'vakantiepark'. Het oppervlak van beide klassen samen blijft ongeveer gelijk tussen 2017 en 2020.

In de kustzone zijn bij vakantie-, bungalow-, caravanparken en campings de volgende ontwikkelingen geweest tussen 2017 en 2020:

- 23,4 ha (3 terreinen) omgezet van camping naar bungalowpark;
- 2,3 ha (2 terreinen) omgezet van camping naar caravanpark;
- 54,3 ha (9 terreinen) nieuw bungalowpark;
- 1,6 ha (1 terrein) nieuw caravanpark;
- 17,5 ha (7 terreinen) nieuw vakantiepark;
- 8,0 ha (8 terreinen) nieuwe camping, kampeerterein;
- 0,2 ha (1 terrein) bungalowpark verdwenen;
- 0,6 ha (2 terreinen) camping verdwenen.

Ten opzichte van de in het rapport van Kadaster gepresenteerde cijfers is vooral de afname van het oppervlak camping en vakantiepark veel kleiner (-0,8 ha in plaats van -44,1 ha). De toename van het totale oppervlak verblijfsrecreatieterreinen blijkt met 80,7 ha ofwel 2,7 procent veel groter dan uit de analyse van het Kadaster bleek (33,6 ha ofwel 1,1 procent).

Verder wordt uit deze cijfers duidelijk dat 25,7 ha ofwel 6,4 procent van het oppervlak camping en kampeerterein in de kustzone tussen 2017 en 2020 is omgevormd naar bungalow- en caravanpark. Het grootste deel van de toename van oppervlak verblijfsrecreatieterrein (55,8 ha) en omzetting van kampeerterein naar bungalowpark (21,2 ha) vond plaats in de provincie Zeeland.

Eerder werd in een onderzoek in opdracht van het ministerie van BZK op basis van een andere dataset geconcludeerd dat voor heel Nederland de sterke groei van het aantal vakantiehuizen slechts in beperkte mate ten koste is gegaan van het aantal toeristische en vaste standplaatsen (CELTH, 2022). Tussen 2002 en 2022 zou dit aantal met 8 respectievelijk 4 procent zijn afgenomen. De getallen uit het CELTH onderzoek gelden voor heel Nederland en betreft netto aantallen (afname door omzetting minus toename nieuwe plaatsen = netto afname). CELTH constateert wel dat er sprake is van een versnelling van omzettingen en verwacht dat de komende vijf jaar het aantal jaarplaatsen nog eens met 4,2 procent zal afnemen.

5.3 Aantal recreatiewoningen in Nederland en de kustzone

Duiding kwaliteit data Kustpactmonitor

Voor de analyse van aantallen en oppervlakte van recreatiewoningen is door het Kadaster gebruik gemaakt van de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG). De ontwikkeling van recreatiewoningen in de kustzone is in beeld gebracht op basis van de telling van BAG-verblijfsobjecten met een woon- en/of logiesfunctie en een gebruiksoppervlak kleiner dan 300 vierkante meter. Er is gekeken naar recreatiewoningen op terreinen voor verblijfsrecreatie en buiten die terreinen naar recreatiewoningen buiten de bebouwde kom. Daarbij zijn de aantallen in 2020 vergeleken met de aantallen in 2017 (peildatum 1 juli). Op basis hiervan worden conclusies getrokken over de ontwikkeling van het aantal recreatiewoningen. Na het bekijken van plekken waar er tussen 2017 en 2020 recreatiewoningen nieuw zijn bijgekomen of verdwenen blijkt dat deze werkwijze geen goed beeld geeft van de werkelijke ontwikkelingen.

Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG)

In de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) worden alle gebouwen (panden) in Nederland met de daarbij behorende adressen in de vorm van zogenaamde verblijfsobjecten geregistreerd. De gegevens worden door gemeenten bijgehouden (gemeenten zijn bronhouder) en aan de landelijke voorziening BAG aangeleverd. Het Kadaster beheert de landelijke voorziening en stelt de gegevens landsdekkend beschikbaar. Naast de actuele situatie zijn in de BAG ook historische en geplande objecten aanwezig. Op basis van status en geldigheidsdatum van records, kunnen geldige selecties voor een bepaalde datum worden gemaakt. De BAG is sinds 2012 landsdekkend beschikbaar. Behalve de locatie van objecten is bij panden het bouwjaar opgenomen en bij verblijfsobjecten worden het gebruiksoppervlak en de vergunde gebruiksfunctie(s) geregistreerd.

Een **pand** is de kleinste bij de totstandkoming functioneel en bouwkundig-constructief zelfstandige eenheid die direct en duurzaam met de aarde is verbonden en betreedbaar en afsluitbaar is.

Een **verblijfsobject** is de kleinste binnen één of meer panden gelegen en voor woon-, bedrijfsmatige, of recreatieve doeleinden geschikte eenheid van gebruik die ontsloten wordt via een eigen afsluitbare toegang vanaf de openbare weg, een erf of een gedeelde verkeersruimte, onderwerp kan zijn van goederenrechtelijke rechtshandelingen en in functioneel opzicht zelfstandig is.

Logiesfunctie is een aanduiding voor het bieden van recreatief verblijf of tijdelijk onderdak aan personen.

(<https://www.geobasisregistraties.nl/basisregistraties/adressen-en-gebouwen>)

Indien permanente bewoning van een recreatiewoning is toegestaan dan krijgt het verblijfsobject meestal een woonfunctie toegekend. Maar van BAG-verblijfsobjecten met alleen een woonfunctie, is niet met zekerheid te zeggen of het een recreatiewoning of een 'normale' woning betreft. Voor de Kadaster-rapportage wordt aangenomen dat alle BAG-verblijfsobjecten met een woonfunctie (kleiner dan 300 vierkante meter) en gelegen op een recreatiepark of buiten de bebouwde kom recreatiewoningen zijn. Hier zullen echter ook 'normale' woningen tussen zitten (zoals bijvoorbeeld het bestaande woonhuis bij een boerderijcamping).

Bij de start van de BAG zijn gemeenten verschillend omgegaan met het opnemen van recreatiewoningen, stacaravans en chalets in de registratie. Na aanscherping van definities zijn later allerlei

administratieve correcties doorgevoerd. Voor objecten zoals stacaravans die niet aan de BAG definities voldoen lijkt het bij de administratieve correctie van ten onrechte opgevoerde panden alsof er bebouwing is gesloopt. Maar de bouwwerken zijn alleen uit de registratie verwijderd en staan er in werkelijkheid nog steeds. Voor verplaatsbare objecten zoals stacaravans is het wel mogelijk om in de BAG een standplaats aan te wijzen en deze zo van een adres te voorzien maar dit is geen verplichting.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het aanleveren van data voor de BAG. In het systeem van de BAG kunnen gemeenten nieuwe verblijfsobjecten opvoeren of bestaande verblijfsobjecten intrekken zonder dat het bijbehorende BAG-pand (gebouw) noemenswaardig is veranderd. Daarmee kunnen (aantallen) BAG-verblijfsobjecten (en in dit geval recreatiewoningen) veranderen zonder dat de feitelijke bebouwing is veranderd.

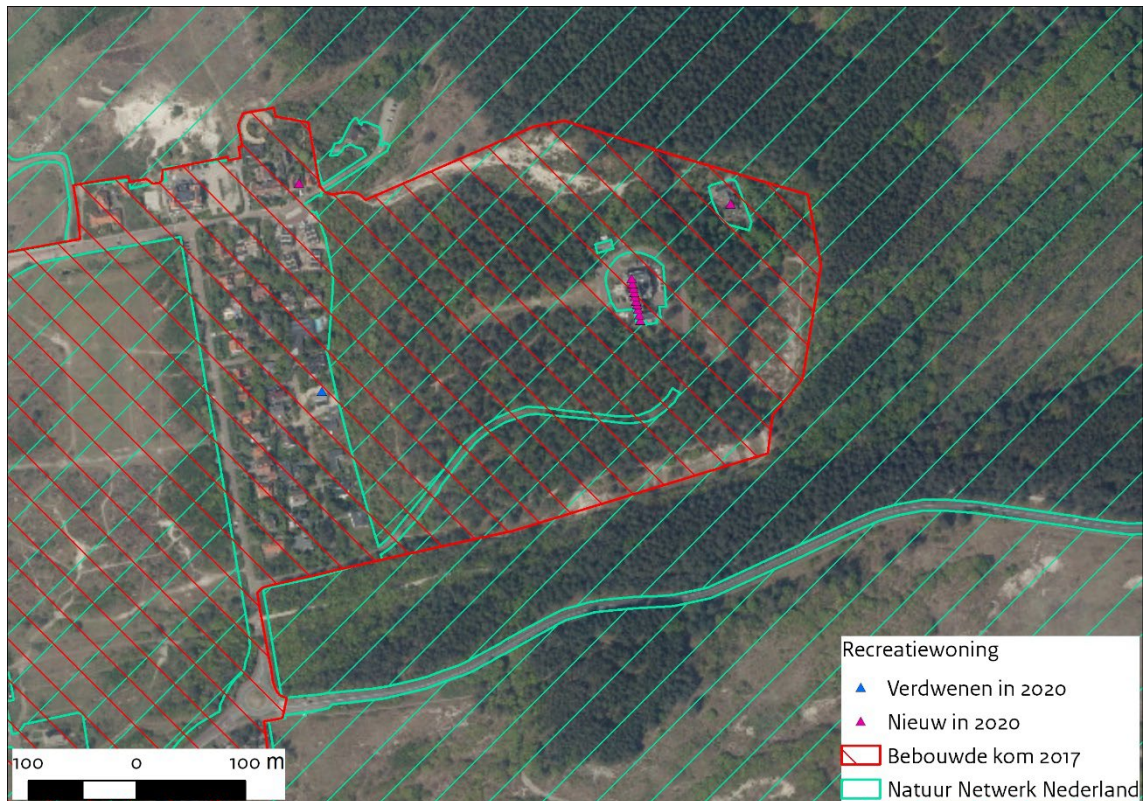
Ter illustratie twee concrete voorbeelden waarbij mutaties in de BAG ten onrechte suggereren dat er recreatieve bebouwing is veranderd.

1) *Landgoed Huize Glory in Bergen aan Zee*

Dit betreft een landhuis uit 1930 waarin een hotel is gevestigd. Figuur 5.3 illustreert het probleem met mutaties in de BAG. Ook laat het zien dat de bebouwde kom opvallend kan zijn begrensd (zie ook volgende paragraaf). Volgens de BAG zijn in het bestaande gebouw tussen 2017 en 2020 tien nieuwe verblijfsobjecten met een logiesfunctie gerealiseerd (appartementen). In de methode van Kadaster levert dit 10 extra recreatiewoningen op. Deze woningen liggen in dit geval (volgens de topografische kaart) binnen de bebouwde kom van Bergen aan Zee. Daardoor komen ze nu niet in de tellingen van aantal recreatiewoningen buiten parken en buiten bebouwde kom terecht.

Figuur 5.3

Ligging landgoed Huize Glory en begrenzing bebouwde kom en Natuur Netwerk Nederland



Bron: Kadaster, BRT; BAG; ESRI Nederland; Beeldmateriaal.nl (luchtfoto 2020)

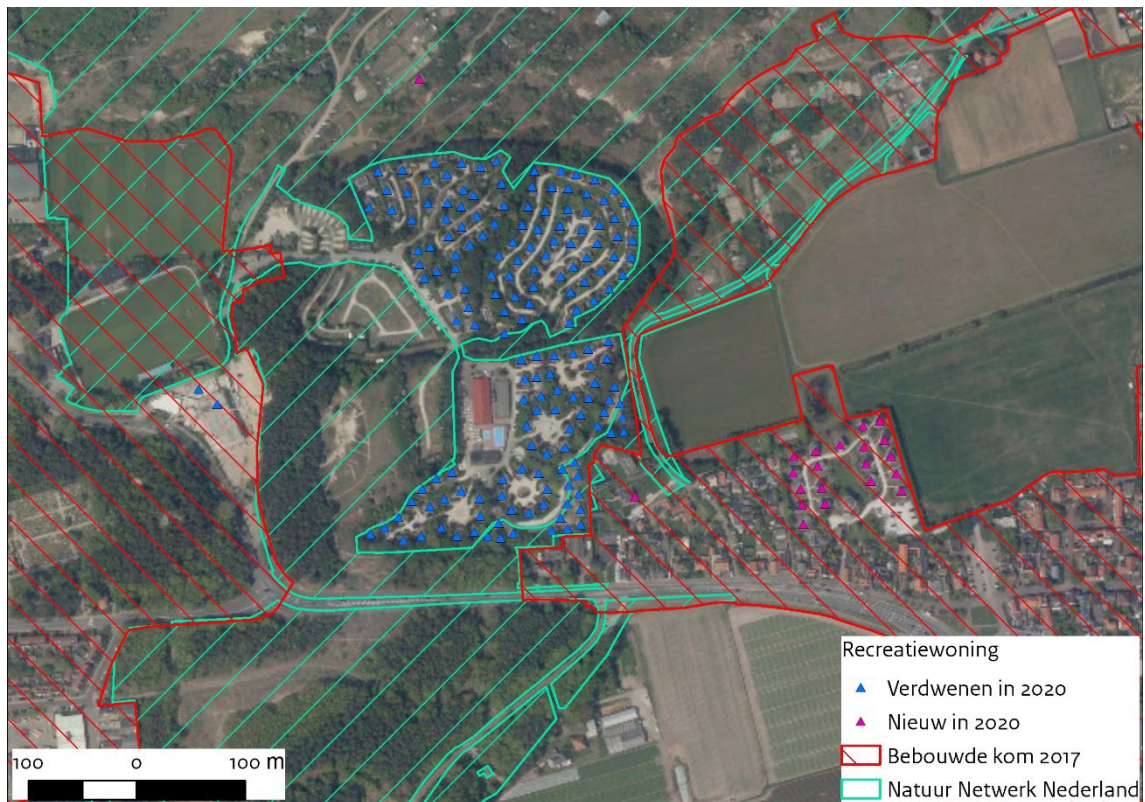
Tussen 2017 en 2020 verschijnen er 10 nieuwe appartementen in de vorm van nieuwe BAG verblijfsobjecten met een logiesfunctie binnen het bestaande pand van Huize Glory.

2) Vakantiepark Roompot, Egmond aan Zee

Op dit vakantiepark staan chalets. In 2017 zijn deze door de gemeente individueel als BAG-panden en BAG-verblijfsobjecten met een logiesfunctie opgenomen. Later kwam de gemeente tot de conclusie dat de chalets niet aan de BAG-definitie voldoen, en zijn deze uit de registratie verwijderd. Als gevolg van deze administratieve correctie in de BAG lijkt het alsof hier 168 recreatiewoningen zijn verdwenen. Maar in de praktijk staan de chalets er nog steeds (figuur 5.4). Na het verwijderen van de panden en verblijfsobjecten heeft de gemeente overigens voor de chalets wel standplaatsen in de BAG opgenomen.

Figuur 5.4

Ligging vakantiepark 'Roompot' bij Egmond aan Zee en begrenzing bebouwde kom en Natuur Netwerk Nederland



Bron: Kadaster, BRT; BAG; ESRI Nederland; Beeldmateriaal.nl (luchtfoto 2020)

Tussen 2017 en 2020 worden de BAG-panden en verblijfsobjecten van chalets op het vakantiepark uit de BAG-registratie verwijderd.

Aanbevelingen voor een verbeterde methode

Identificeren nieuw gebouwde recreatiewoningen

Het simpelweg berekenen van het verschil in aantal verblijfsobjecten met een logies- en/of woonfunctie op twee peildatums geeft dus geen goed beeld van de feitelijke ontwikkelingen. Dit vraagt aanvullende informatie. Een praktische optie is om op basis van het bouwjaar van panden nieuw gebouwde (recreatie-) woningen te identificeren. Deze informatie kan verder worden aangevuld met informatie over nieuw gebouwde panden zonder verblijfsobjecten en bouwwerken die niet aan BAG-definities voldoen uit andere bronnen zoals Basisregistratie Topografie (BRT) of Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT).

In algemene zin verdient het aanbeveling dat gemeenten op een meer uniforme wijze recreatiewoningen en standplaatsen voor objecten die worden gebruikt voor recreatieve doeleinden in de BAG registreren. Dat wordt inmiddels ook vanuit de Actie-agenda Vakantieparken (Ministerie BZK 2020a) gestimuleerd.

Definitie recreatiewoningen

Het Ministerie van BZK heeft een onderzoek 'Recreatiewoningen in Nederland 2021' laten uitvoeren (ABF Research, 2022), dat een praktische definitie geeft van het begrip recreatiewoningen. Recreatiewoningen zijn gedefinieerd op basis van op een peildatum geldige BAG verblijfsobjecten met uitsluitend een logiesfunctie en een gebruiksoppervlak kleiner dan 250 vierkante meter. Met name in

de steden worden niet alle verblijfsobjecten met een logiesfunctie recreatief gebruikt. Ze kunnen ook dienen voor het tijdelijk onderdak verlenen aan bijvoorbeeld studenten of arbeidsmigranten. Bij de studie van ABF die onder andere kijkt naar eventuele permanente bewoning van recreatiewoningen, zijn verblijfsobjecten die door meerdere studentenhuishoudens worden bewoond en verblijfsobjecten binnen de bebouwde kom van Rotterdam uit de selectie verwijderd. Naast de totale voorraad recreatiewoningen hebben we analoog aan de studie van ABF ook specifiek naar nieuw gebouwde recreatiewoningen gekeken. Op basis van een selectie van tussen 2017 en 2022 nieuw verschenen verblijfsobjecten met een logiesfunctie gelegen in een pand met bouwjaar groter dan 2015 en op een plek waar in 2017 nog geen (recreatie-)woning was. De aantallen recreatiewoningen kunnen naast door sloop of nieuwbouw ook veranderen door administratieve wijzigingen in de BAG-registratie. Mutaties als gevolg van administratieve wijzigingen hebben wij hier verder buiten beschouwing gelaten.

Het verdient aanbeveling om bij de definitie van recreatiewoningen en het identificeren van nieuw gebouwde woningen bij deze definitie aan te sluiten, zodat de resultaten van verschillende onderzoeken onderling vergelijkbaar blijven.

Afbakening bebouwde kom

In het Kustpact is niet gespecificeerd welke begrenzing van de bebouwde kom moet worden gebruikt voor de analyse van ontwikkelingen in het buitengebied. Voor de afbakening van bebouwde kom heeft het Kadaster gebruik gemaakt van de grenzen zoals opgenomen in de Basisregistratie Topografie (BRT). De digitale topografische kaart maakt gebruik van de afbakening van de bebouwde kom op basis van de Wegenverkeerswet (aangeduid met blauwe plaatsnaamborden langs de weg). Bij bovenstaand voorbeeld ligt landgoed Huize Glory binnen de bebouwde kom. Tegelijk wordt het gebouw geheel omsloten door gebieden die een status hebben van Natura 2000 en/of Natuur Netwerk Nederland. Hoewel er dus geen bord 'einde bebouwde kom' langs de weg naar het landgoed staat, zal de gemiddelde bezoeker niet de indruk hebben dat dit binnen de bebouwde kom ligt.

Voor een analyse van de ontwikkeling van recreatieve bebouwing verdient het aanbeveling om de grens van de planologische bebouwde kom of feitelijke aaneengesloten bebouwd gebied te gebruiken. Door een aantal provincies zoals Friesland en Drenthe is de begrenzing van bestaand bebouwd gebied wel in een provinciale verordening vastgelegd. Helaas is deze grens van de bebouwde kom meestal niet eenduidig vastgelegd of eenvoudig beschikbaar. Een uniforme landsdekkend beschikbare afbakening van het bestaand bebouwd gebied is voor monitoring van ontwikkelingen binnen en buiten de bebouwde kom gewenst.

5.4 Aantal en areaal sportcomplexen

Bij de analyse van aantallen en oppervlak van sportcomplexen heeft het Kadaster voor de rapportage net als bij vakantieparken gebruik gemaakt van de laag functionele gebieden uit de BRT. Hierbij is onderscheid gemaakt naar een groot aantal typen sportcomplexen: Tennispark, Zwembadcomplex, Sportterrein/sportcomplex, IJsbaan, Golfterrein, Zweefvliegveldterrein, Crossbaan, Skibaan.

Door het Kadaster is alleen naar de (ontwikkeling van) sportcomplexen in de kustzone buiten de bebouwde kom gekeken. Bij nadere beschouwing van de gegevens blijken bij de ontwikkeling van sportcomplexen tussen 2017 en 2020, naast daadwerkelijke veranderingen in het veld, ook verschillen in interpretatie of een andere begrenzing van terreinen in de BRT grote invloed te hebben op de

cijfers. Bijvoorbeeld bij een golfterrein van 'Het Witte Schip' bij Zoutelande zijn in 2017 midgetgolfbanen wel en in 2020 niet meegenomen als onderdeel van het terrein.

Verder is er sprake van overlappende categorieën: *tennisparken* en *golfterreinen* liggen wel eens binnen de grenzen van een *sportterrein/sportcomplex* waardoor deze oppervlakte twee keer wordt meegeteld.

En een aantal sportcomplexen ligt binnen de grenzen van bestaande vakantieparken. Zo liggen bijna alle zwembadcomplexen buiten de bebouwde kom op het terrein van een vakantiepark.

Het verdient aanbeveling om in de volgende Kustpactmonitor een correctie op deze data aan te brengen.

5.5 Hotels en pensions in de kustzone

Van de hotels en pensions is in het Kadasterrapport alleen een nulmeting (de stand in 2020) beschikbaar. Hierdoor kunnen geen ontwikkelingen worden geduid. Het Kadaster heeft gebruik gemaakt van gegevens over feitelijk gebruik uit de Basisregistratie WOZ waar gemeenten de bronhouder van zijn.

Bij nadere beschouwing van de gegevens valt op dat ruim een derde (36 procent) van de hotels en pensions ook als recreatiewoning is opgevoerd. Er is dus overlap tussen hotels en pensions en recreatiewoningen. Op basis van de BAG is het niet goed mogelijk om onderscheid te maken tussen hotels, pensions en recreatiewoningen omdat beiden een *logiesfunctie* hebben in de BAG. Het overgrote deel (86 procent) van de hotels en pensions ligt binnen de bebouwde kom (komgrenzen van 2017 volgens de wegenverkeerswet).

Het verdient aanbeveling om in de volgende Kustpactmonitor een correctie op deze data aan te brengen.

5.6 Strandbebouwing

De strandbebouwing is door het Kadaster op basis van luchtfoto's voor het jaar 2020 heel gedetailleerd in beeld gebracht. Van deze indicator strandbebouwing bevat het Kadasterrapport de nulmeting, zodat nog geen ontwikkelingen kunnen worden geduid.

De provincies Noord-Holland en Zeeland hebben strandzonerings in hun omgevingsverordening vastgelegd. Noord-Holland maakt onderscheid tussen *natuurstrand*, *seizoensstrand* en *recreatiestrand*. De strandbebouwing in Noord-Holland bevindt zich conform dit beleid vrijwel uitsluitend op *recreatiestrand* en *seizoensstrand*.

De provincie Zeeland onderscheidt in zijn omgevingsverordening onder andere *natuurstrand* en *recreatiestrand* onderscheiden, en daarnaast specifieke categorieën als *daghuisjes*, *slaaphuisjes*, *beachhouses* en *strandpaviljoens*. Soms liggen de objecten niet helemaal binnen de op de kaart aangegeven begrenzing.

5.7 Beleving Noordzeekust

In het Kustpact zijn negen kernkwaliteiten en collectieve waarden van de kust onderscheiden:

1. Vrij zicht en grootschaligheid
2. Natuurlijkheid en dynamiek
3. Robuuste waterstaat
4. Contrast bebouwd-onbebouwd
5. Contrast met het achterland
6. Kusterfgoed in duingebied en achterland
7. Kustplaatsen en achterland
8. Gebruikskwaliteiten
9. Culturele en mentale betekenis van de kust.

Het Ministerie van BZK heeft met de ANWB afgesproken dat deze tweejaarlijks de kustbeleving in beeld laat brengen aan de hand van deze kernkwaliteiten en collectieve waarden ('kwaliteitspijlers'). In het belevingsonderzoek van de ANWB zijn de kernkwaliteiten en collectieve waarden vertaald in een groot aantal deelaspecten. Zo is de kernkwaliteit Vrij zicht en grootschaligheid bijvoorbeeld vertaald in de deelaspecten 'vrij zicht (open vs. gesloten)' en 'lege horizon (vrij uitzicht op zee vs belemmerd door bebouwing)'. De kernkwaliteit Gebruikskwaliteiten is vertaald in de deelaspecten recreatieve voorzieningen, verblijfsaccommodatie, entertainment, veiligheid, toegankelijkheid en bereikbaarheid. De kernkwaliteiten "robuuste waterstaat" en "kusterfgoed in duingebied en achterland" zijn niet in het onderzoek meegenomen, omdat het voor de gebruikers van de kust lastig is om een beeld van beleving van deze aspecten te geven.

Het eerste onderzoek (Blauw 2021) was afgenomen onder ANWB-leden en daarmee nog onvoldoende representatief voor de gehele Nederlandse bevolking. Het tweede onderzoek (Blauw 2023) was gericht op het algemeen Nederlandse publiek, waarmee dat bezwaar deels is ondervangen. Omdat een aanzienlijk aandeel van de kustbezoekers afkomstig is uit het (nabije) buitenland, is het onderzoek toch nog niet representatief is voor alle kustbezoekers.

Belevingsonderzoek Noordzeekust biedt geschikte handvatten voor regionale afweging

Alle vier de kustgebieden (Zeeland, Zuid-Holland, Noord-Holland en de Waddeneilanden) krijgen gemiddeld een 8 als rapportcijfer. De Waddeneilanden worden het best beoordeeld met een 8,3. Het onderzoek brengt een aantal belevingsaspecten in beeld: de associaties die bezoekers hebben bij de kust, en de ervaring van voorzieningen aan de kust. Ook is een aantal kenmerken beschreven van kustbezoekers, en van de activiteiten die zij aan de kust ondernemen.

Associaties

De volgende drie associaties zijn bij alle kustgebieden het sterkst : Frisse lucht, Licht (bijv. wolkenlucht, zonsopgang, zonsondergang), en Mooi. Verder heerst er bij de bezoeker een gevoel van vrijheid en gezondheid aan de kust en lekker in de natuur zijn.

Aan de andere kant ervaart men ook steeds minder rust aan de kust door de toenemende drukte van (buitenlandse) toeristen. In het bijzonder voor Zuid-Holland en Noord-Holland is drukte al een punt van zorg maar ook voor Zeeland en de Waddeneilanden is dit een aandachtspunt.

Voorzieningen

De praktische en recreatieve voorzieningen worden voor Zuid-Holland, Noord-Holland en Zeeland anders beoordeeld dan voor de Waddeneilanden. Waar in Zuid-Holland, Noord-Holland en Zeeland horeca de best beoordeelde recreatieve voorziening is, is dit op de Waddeneilanden recreatieve fiets- en wandelpaden.

De voorzieningen die extra aandacht verdienen zijn nagenoeg gelijk voor alle gebieden en hebben met name te maken met bereikbaarheid, parkeergelegenheid (met name voor de auto) en recreatieve voorzieningen zoals culturele bezienswaardigheden, ontspannings-, (water)sport en uitgaansvoorzieningen.

Betekenis van het belevingsonderzoek

Het rapport biedt zicht op de Nederlandse kustbezoekers en hun beleving van de kust op een groot aantal relevante deelterreinen. Overigens lenen slechts vier van de negen kernkwaliteiten en collectieve waarden zich voor een duiding via dit belevingsonderzoek: Vrij zicht en grootschaligheid; Natuurlijkheid en dynamiek; Gebruikskwaliteiten, en Culturele en mentale betekenis van de kust. Deze vier kunnen namelijk wordt gekoppeld aan beleving van de gebruikers. De beleving van de overige kernkwaliteiten en collectieve waarden is niet goed in beeld te brengen via kwalitatief belevingsonderzoek.

De deze vier kernkwaliteiten en collectieve waarden zijn in verschillende deelaspecten uiteengelegd. Het lastig is om deze deelaspecten te aggregeren tot totaalscores per kernkwaliteit. We weten namelijk niet wat het relatieve gewicht van elk deelaspect is, en bovendien kan dat gewicht per regio verschillen. Als voorbeeld: de kernkwaliteit Gebruikskwaliteiten is onderverdeeld in de volgende deelaspecten: recreatieve voorzieningen, verblijfsaccommodatie, entertainment, veiligheid, toegankelijkheid en bereikbaarheid. Bezoekers van Scheveningen zullen een groter gewicht toekennen aan de aanwezigheid van recreatieve- en uitgaansvoorzieningen, en de bezoekers van de Waddeneilanden aan fiets- en wandelpaden. Totaalscores per kernkwaliteit voor de gehele Nederlandse kust zijn dus lastig toe te kennen. Wel kan het belevingsonderzoek goed inzicht bieden in de verschillende deelaspecten, en deze ook per regio in kaart brengen. De waarde van het belevingsonderzoek ligt daarmee met name in de informatie die het biedt op deelaspecten per regio, en kan met name voor individuele kustgemeenten een belangrijke bron voor informatie zijn.

De ANWB heeft de resultaten van het belevingsonderzoek besproken met en beschikbaar gesteld aan een aantal kustgemeenten. Over 2 jaar (2025) staat het derde belevingsonderzoek op de planning. PBL, Ministerie BZK en de ANWB zullen in voorbereiding hierop gezamenlijk bekijken of het belevingsonderzoek zo kan worden ingericht dat de deelaspecten kunnen worden opgeteld zodat een totaal beeld van de score per kernkwaliteit en collectieve waarde ontstaat.

Monitor Landschap biedt onvoldoende informatie over kernkwaliteiten kust

De resultaten van het belevingsonderzoek kunnen nog niet afgezet kunnen worden tegen de daadwerkelijke fysieke situatie van de kernkwaliteiten. Het Kustpact voorzorg naast de Kustpactmonitor ook in het gebruik van de indicatoren uit de Monitor Landschap voor het volgen van ontwikkelingen in de kustzone. De kernkwaliteiten en collectieve waarden die de Kustpactpartners hebben onderscheiden liggen echter op andere domeinen dan de indicatoren van de Monitor Landschap. De indicatoren uit de Monitor Landschap zijn daarmee niet geschikt om de kernkwaliteiten en collectieve waarden van de kustzone te monitoren.

Als de Kustpactpartners het van belang vinden dat de kernkwaliteiten en collectieve waarden van de kustzone worden gemonitord, dan vraagt dit andere data en indicatoren die daarop aansluiten.

Literatuur

- ABF Research (2022), *Recreatiewoningen in Nederland 2021; Samenstelling van woningen, huishoudens en bewoners op basis van microdata* (Michael Stuart-Fox), Delft, ABF Research.
(<https://open.overheid.nl/documenten/ronl-e591b48c414f963806cf25934e1c7651db276be2/pdf>)
- Bak Property Research (2023), *Logistics property in figures 2022; Statistics on the logistics property market in the Netherlands*, Breda: De Lobel & Partners.
- Berenschot (2022), *Effecten wijziging Bor permanente bewoning recreatiewoningen*, Utrecht: Berenschot.
- Blauw (2021), *Hoe beleven ANWB leden de Nederlandse Noordzeekust? Rapportage met de onderzoeksresultaten van een onderzoek onder ANWB leden naar de kustbeleving van de Nederlandse Noordzeekust*, Zonder plaats: Blauw i.o.v. ANWB.
- Blauw (2023), *Hoe beleven Nederlandse kustbezoekers de Noordzeekust? Rapportage met de onderzoeksresultaten van een onderzoek onder Nederlandse kustbezoekers van de kustbeleving van de Nederlandse Noordzeekust*, Zonder plaats: Blauw i.o.v. ANWB.
- Bureau Buiten (2022), *De relatie tussen nieuwbouw van recreatiewoningen en reguliere woningen*, Utrecht: Bureau Buiten.
- BZK (2020a), *Actie-agenda vakantieparken 2021-2022*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Vitale Vakantieparken Drenthe, Vitale Vakantieparken Veluwe, Leger des Heils, Valente, Landelijk Informatie- en Expertise Centrum, GGD GHOR Nederland.
- BZK (2020b), *Nationale Omgevingsvisie. Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2022), *Voortgang Kustpact 2022, Brief 2022-0000673706 dd 19 december 2022*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2022), *Contourennotitie Nota Ruimte*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- CBS & WUR (2023), *Tuinbouwcijfers 2022. De economische prestaties van de keten Tuinbouw en Uitgangsmaterialen*, Den Haag: CBS & WUR.
- CELTH, UPT Erasmus & NRIT (2022), *Onderzoek opkopen vakantieparken, Omvang, impacts, instrumentarium*. Rotterdam: CELTH, UPT Erasmus & NRIT 2022.
- CRa (2019), *(X)XL verdozing – Minder, compacter, geconcentreerder, multifunctioneler*, Den Haag: College van Rijksadviseurs.
- CRa (2023a), *De logistiek van morgen begint vandaag, Hoe we nu kunnen werken aan een gezonde bloedsomloop voor de circulaire economie*, Den Haag: College van Rijksadviseurs.
- CRa (2023b), *Vandaag besteld, morgen circulair, Hoe logistiek ingezet kan worden als bloedsomloop van de 22^e eeuwse samenleving*, Den Haag: College van Rijksadviseurs.
- CELTH (2022), *Onderzoek Opkopen vakantieparken, Omvang, impacts, instrumentarium*, Erasmus UPT/ Centre of Expertise Leisure, Tourisme & Hospitality (CELTH).
- EZK (2022a), *Ruimte voor economie*, Brief aan de Tweede Kamer dd 14 oktober 2022. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- EZK (2022b), *Voortgang landelijke beleidslijn Grip op grootschalige bedrijfsvestigingen*, Brief aan de Tweede Kamer dd 22 december 2022. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

- EZK (2023, *Kamerbrief over grip op grootschalige bedrijfsvestigingen*, Brief aan de Tweede Kamer dd 23 april 2023, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- IenM et al. (2017), *Kustpact*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Jukema, G. (2019) *Glastuinbouw in cijfers*, (Factsheet) Wageningen: Wageningen University en Research.
- Kadaster (2021), *Omvang van recreatieve bebouwing in de kustzone; Onderzoek naar omvang van verschillende typen recreatief vastgoed in de kustzone van Nederland* (Peter Merx en Martin Tillema), Kadaster.
- LNV (2022b), *Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 2023-2027*, Brief aan de Tweede Kamer dd 3 oktober 2022. Den Haag: Ministerie LNV.
- Merx, P. & M. Tillema (2022), *Omvang van recreatieve bebouwing in de kustzone. Onderzoek naar omvang van verschillende typen recreatief vastgoed in de kustzone van Nederland*, Zonder plaats: Kadaster.
- Nefs, M. (2023), 'Ontwerp van het XXL logistieke landschap', *Ruimte+Wonen* september 2023.
- Nefs, M. et al. (2023), *Grip op grootschalige bedrijfsvestigingen, Ruimtelijk onderzoek eerste deel – Clustering & Gebiedstypologie*. Vereniging Deltametropool, BURA Urbanism.
- NVM Business (2022), *Logistiek vastgoed in cijfers 2021; Statistiek van de Nederlandse markt voor distributiecentra en opslagruimten*, (R.L. Bak), Nieuwegein: NVM Business.
- PBL (2022), *Monitor Nationale Omgevingsvisie 2022*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2023a), *Ruimte voor circulaire economie, Verkenning van de ruimtelijke voorwaarden voor een circulaire economie*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2023b), *Ruimtelijke effecten van de circulaire economie*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed et al. (2021), 'Monitor landschap - 2.0', <https://www.monitorlandschap.nl>.
- Rli (2016), *Mainports voorbij*, Den Haag: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.
- Stuart-Fox, M. (2022), *Samenstelling van woningen, huishoudens en bewoners op basis van microdata*, Delft: ABF Research i.o.v. Ministerie BZK.
- Stec Groep (2021), *Grip op grootschalige (logistieke) ruimtevraag, Inventarisatie overeenkomsten, verschillen en 'best practices' in provinciaal bedrijventerreinbeleid*. Arnhem: Stec Groep.
- SZW (2023), *Jaarrapportage arbeidsmigranten 2022 en aanverwante toezeggingen, Kamerbrief 11 januari 2023*, Den Haag: Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Tabak, E. (2022), *Boxes, boom and benefits? Identifying effects of XXL distribution centres on regional economies in the Netherlands*, Master thesis for the MSc Urban Governance, Rotterdam: Erasmus University.
- Tweede Kamer (2022a), *Nationale Omgevingsvisie, Verslag van een Commissiedebat, vastgesteld 6 oktober 2022*. Den Haag: Tweede Kamer.

