



PBL-notitie

Ex-ante evaluatie

Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

Notitie rondetafelgesprek Tweede Kamer over Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte d.d. 28 september 2011

Publicatienummer 500255003

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft op verzoek van het ministerie van Infrastructuur en Milieu een ex-ante evaluatie verricht van de ontwerp-Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Deze notitie bevat daarvan een samenvatting. Meer informatie is te vinden in het achtergrondrapport *Ruimtelijke opgaven in beeld*. Beide documenten zijn beschikbaar op <http://www.pbl.nl/publicaties/2011/ex-ante-evaluatie-structuurvisie-infrastructuur-en-ruimte>.

Samenhang

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

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

Ruimtelijk-economische structuur

- De dichtheid van economische activiteiten speelt een belangrijke rol bij het genereren van agglomeratie-effecten. Een focus op de belangrijkste stedelijke regio's en agglomeraties lijkt dan ook in internationaal perspectief zinvoller dan inzetten op een groot aantal clusters met in het algemeen een beperkte massa.
- Op Europees schaalniveau scoort de Randstad door de centrale ligging en de vele internationale verbindingen zeer hoog op bereikbaarheid. Op het lagere schaalniveau van woon-werkrelaties is de bereikbaarheid van de Randstad problematischer.
- Ruimtelijke ordening en woonbeleid kunnen bijdragen aan een goed vestigingsklimaat en een aantrekkelijke leefomgeving. PBL-onderzoek geeft indicaties dat een goede kwaliteit van de leefomgeving een factor van betekenis is bij het aantrekken van buitenlandse bedrijven, zeker waar het gaat om kennisintensieve bedrijven.
- De toekomstige woningbehoefte is lastig te voorspellen vanwege de grote onzekerheid over de toekomstige huishoudensontwikkeling. Zo loopt de bandbreedte in woningbehoefte tussen nu en 2040 uiteen van een laag groeiscenario met nul, tot een hoog groeiscenario met drie miljoen woningen extra. Dat de woningbouw op dit moment in een dal zit, laat onverlet dat de ruimteclaims voor wonen op termijn van 2040 zeer omvangrijk kunnen zijn.

Bereikbaarheid

- Voor de bereikbaarheid is de nabijheid van bestemmingen veel bepalender dan de reissnelheid (congestie). Voor een verbetering van de bereikbaarheid is een goede ruimtelijke ordening van belang. Het gaat dan om verdichting van verstedelijking in bestaand bebouwd gebied en bundeling van verstedelijking rondom de steden.
- De Structuurvisie introduceert de zogenoemde ladder voor duurzame verstedelijking, die inzet op verstedelijking zo veel mogelijk binnen bestaand bebouwd gebied, en voor zover dat niet mogelijk is op locaties buiten bestaand bebouwd gebied die multimodaal zijn of kunnen worden ontsloten. Toepassing van deze ladder kan daarmee een grote bijdrage gaan leveren aan het verbeteren van de bereikbaarheid.
- De ontwikkeling van zogenoemde multimodaal ontsloten locaties rond de stad houdt evenwel ook risico's in. De huidige praktijk laat namelijk zien dat multimodale werklocaties vooral per auto worden bezocht, en minder met het openbaar vervoer. Ontwikkeling van multimodale werklocaties in de stadsrand in combinatie met nieuwe woonlocaties op iets grotere afstand van de stad betekent een extra belasting van de nu reeds zwaarst belaste wegen naar de stad toe.

Kwaliteit leefomgeving

- Bij toepassing van doorbraakvrije dijken neemt het directe overstromingsgevaar zodanig af dat in de ruimtelijke inrichting van het achterliggende gebied minder rekening hoeft te worden gehouden met de mogelijke gevolgen van overstromingen. Het vergroten van de veiligheid tegen hoog water betekent dan geen extra ruimtelijke beperkingen.
- Zolang nog niet overal doorbraakvrije dijken zijn aangelegd, is het raadzaam om verstedelijking vooral daar toe te staan waar de veiligheid al het grootst is, dat wil zeggen in regio's met hoge bevolkingsconcentraties, en tegelijkertijd voorwaarden te stellen aan de wijze waarop verstedelijking mag plaatsvinden in minder veilige gebieden (delen Rivierengebied).
- Het Rijk zal pas in 2014 besluiten nemen naar aanleiding van het Deltaprogramma. De beslissingen over verstedelijking worden in de Structuurvisie grotendeels aan provincies en gemeenten overgelaten. Het verdient aanbeveling dat het Rijk duidelijk aangeeft hoe deze mogelijk niet synchroon lopende besluitvormingstrajecten bij het Rijk en de medeoverheden op het gebied van waterveiligheid en verstedelijking op elkaar worden afgestemd.
- Europese en andere internationale regelgeving verplicht Nederland tot het halen van verscheidene doelen op het gebied van natuur en water. Deze internationale afspraken hebben ook buiten de Natura 2000-gebieden ruimtelijke gevolgen, vooral voor de landbouw. Het gaat dan om beïnvloedingsgebieden rondom Natura 2000-gebieden, delen van de Ecologische Hoofdstructuur die van belang zijn voor het behalen van doelen in Natura 2000-gebieden, delen van de Ecologische Hoofdstructuur die van belang zijn voor het behalen van doelen van de Europese Kaderrichtlijn Water, en om gebieden met veel Europees beschermde soorten. Het verdient aanbeveling dat de Structuurvisie ook deze gebieden in kaart brengt en aangeeft welke ontwikkelingen daar mogelijk zijn, ook wanneer ze geen onderdeel vormen van de (herijkte) EHS. Dat voorkomt misverstanden bij verschillende partijen, zoals regionale overheden en projectontwikkelaars, over de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden van deze gebieden.

Gebiedsgericht

- In een situatie waarin op alle bestuursniveaus een minder restrictief beleid voor woningbouwlocaties wordt gevoerd, wordt waarschijnlijk in vergelijking met voortzetting van het beleid uit de *Nota Ruimte* een groter deel van de vraag naar wonen en werken in de Randstad geaccommodeerd, waardoor er meer agglomeratie-effecten kunnen worden verwacht.
- Binnen de Randstad gaat dit waarschijnlijk samen met minder verdichting en herstructurering in bestaand stedelijk gebied, en een relatief sterkere groei van de suburbane gebieden. De kans op verstedelijking lijkt het grootst in de gebieden nabij en tussen de grote steden, waar de restrictieve beleidscategorieën uit de Nota Ruimte komen te vervallen en de ruimtedruk groot is. Te denken valt aan delen van de voormalige Nationale Landschappen, zoals de randen van het Groene Hart, het Kromme Rijngebied ten oosten van Utrecht en de Veluwezoom, en aan voormalige Rijksbufferzones als Waterland en Amstelland bij Amsterdam, het gebied tussen Den Haag en Leiden en Midden-Delfland.
- Een sterkere suburbanisatie binnen de Randstad kan leiden tot een extra belasting van reeds zwaarbelaste infrastructuur. Daarmee zou de infrastructuuropgave voor de Randstad worden vergroot.
- Berekeningen van de gevolgen van het op alle bestuursniveaus loslaten van planologische restricties op woningbouwlocaties laten ook zien dat de verstedelijkingsdruk in Flevoland en Gelderland ten opzichte van de Randstad afneemt, en de krimp in krimpregio's wordt versterkt.

Nationale belangen

De Structuurvisie geeft aan dat het Rijk er op basis van vertrouwen in medeoverheden van uit kan gaan dat de nationale ruimtelijke belangen die via wet- en regelgeving worden opgedragen aan andere overheden ook worden nageleefd. De kans bestaat dat een aantal nationale ruimtelijke belangen niet goed doorwerken op regionaal of gemeentelijk niveau, terwijl de Rijksoverheid over onvoldoende informatie beschikt om de naleving van de belangen te handhaven.

Informatie uit deze notitie mag worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: PBL-notitie *Ex-ante evaluatie Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Inbreng Rondetafelgesprek dd 28 september* en publicatienummer 500255003, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Contact: rienk.kuiper@pbl.nl