

Ontwerp Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid

A. Algemeen

Deze Planologische Kernbeslissing bevat een samenvatting van de uitgangspunten, beleidsdoelstellingen en maatregelen van het nationaal ruimtelijk beleid voor de periode 2001-2020. Hiermee wordt de geldende planologische kernbeslissing nationaal ruimtelijk beleid herzien.

De rijksoverheid zal bij haar ruimtelijk beleid de beslissingen in deze PKB als uitgangspunt nemen. Het rijk zal de PKB gebruiken bij initiatieven tot internationale samenwerking op het terrein van de ruimtelijke ordening, bij besluitvorming over ruimtelijke projecten en bij de voorbereiding van structuurschema's en sectornota's. Daarnaast is de PKB richtinggevend voor het ruimtelijk beleid van provincies, kaderwetgebieden, waterschappen en gemeenten.

De PKB weerspiegelt het streven naar decentralisatie. Veel beleid in de PKB is ontwikkelingsgericht en zal door andere overheden verder worden uitgewerkt. De PKB bevat het programma van eisen dat andere overheden bij de uitwerking in acht zullen nemen. Die eisen stelt het rijk vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het instandhouden en verbeteren van de ruimtelijke hoofdstructuur van Nederland.

Sommige uitspraken in de PKB binden andere overheden direct. Dat zijn de concrete beleidsbeslissingen in de zin van artikel 2a, eerste lid van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Andere overheden moeten deze beslissingen in acht nemen bij het opstellen van hun ruimtelijke plannen. In deze PKB is de aanwijzing van enkele gebieden als nationaal landschap aangemerkt als concrete beleidsbeslissing. De betreffende passage is vet gedrukt. De andere uitspraken in deze PKB zijn richtinggevend. Provincies en gemeenten dienen met deze uitspraken rekening te houden bij het opstellen van streek-, structuur- en bestemmingsplannen. Het kabinet kan uitspraken ook aanmerken als 'beslissing van wezenlijk belang'. Dat betekent dat het rijk van dat beleid alleen kan afwijken door de PKB te herzien. Het kabinet zal na inspraak, overleg en advisering in deel 3 van de PKB aangeven welke uitspraken als beslissing van wezenlijk belang worden aangemerkt.

Er is een nauwe samenhang tussen de PKB Nationaal Ruimtelijk Beleid en overige PKB's, zoals het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan, het te herziene Structuurschema Groene Ruimte en het te herziene Structuurschema Militaire Terreinen. Deze nota's zijn gezamenlijk voorbereid en zijn reeds verschenen of zullen binnenkort verschijnen. Kaarten en teksten in deze nota's dienen in samenhang te worden gelezen.

Tegen uitspraken in deze PKB met de status van concrete beleidsbeslissing staat voor een ieder beroep open bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. De Wet op de Ruimtelijke Ordening maakt het tevens mogelijk beroep aan te tekenen tegen het intrekken van een concrete beleidsbeslissing. Er kan derhalve beroep worden aangetekend tegen het schrappen van de aanwijzing van gebieden tot bufferzone (zie artikel d.7). Van deze

beroepsmogelijkheid kan gebruik worden gemaakt nadat de beide Kamers van de Staten Generaal met de PKB hebben ingestemd.

Plaatsaanduidingen en begrenzingen op de PKB kaart (kaart 35) dragen een indicatief karakter. Ook de begrenzing van de nationale landschappen is globaal bepaald. De definitieve begrenzing zal, na inspraak, overleg en advisering, worden vastgelegd in deel 3 van de PKB.

De planhorizon van de PKB is 2030. De periode 2020-2030 is gehanteerd als een doorkijk naar de lange termijn. De Planologische Kernbeslissing zal worden herzien binnen 10 jaar, te rekenen vanaf het moment van rechtsgeldigheid. Bij deel 3 van deze planologische kernbeslissing zal een proeve van een uitvoeringsprogramma worden gevoegd. Het kabinet zal tweejaarlijks rapporteren over de voortgang van dit uitvoeringsprogramma. Deze rapportage zal tegelijkertijd met de rijksbegroting verschijnen.

B. Nederland in Europa

- b.1 Het rijk zet zich, in samenspraak met buitenlandse partners, in voor een transnationaal ontwikkelingsprogramma voor de open ruimten van het Benelux Middengebied en het grensgebied van Noord-Nederland en Nedersaksen. Omdat behoud van het nog relatief open karakter van deze gebieden van essentieel belang is voor de geleiding van de transnationale ruimtelijke hoofdstructuur, neemt het rijk het initiatief om tot afspraken te komen.
- b.2 Het is wenselijk dat een grensoverschrijdend ruimtelijk beleid tot stand komt voor de stedelijke netwerken Maastricht-Heerlen, Arnhem-Nijmegen en Twente, alsmede voor Venlo en omgeving. De verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van een grensoverschrijdend beleid ligt bij de betrokken provincies en gemeenten. Het rijk biedt ondersteuning wanneer provincies en gemeenten over onvoldoende bevoegdheden beschikken om tot afspraken te komen met de partners in de buurlanden.
- b.3 Het kabinet zal zich inzetten voor een grensoverschrijdende bescherming van de Waddenzee, het Eems-Dollardgebied en de Zeeuws - Zuid-Hollandse Delta. Dit zijn de gebieden die in internationaal verband uniek zijn en waar grensoverschrijdende samenwerking noodzakelijk is. Daarbij zullen bestaande overlegkaders worden benut.
- b.4 Het rijk zet zich er in internationaal verband voor in de infrastructurele hoofdverbindingen tussen de Deltametropool, de Vlaamse Ruit en het Ruhrgebied verder te verbeteren. Door betere benutting, beprijzing en bouwen bij knelpunten kan de bereikbaarheid worden verbeterd.
- b.5 De verbinding van het Noorden met de Deltametropool wordt verbeterd. Er is ruimte gereserveerd voor de voorgenomen Hanzelijn tussen Lelystad en Zwolle. Tevens vindt nader onderzoek plaats naar een snelle openbaar vervoersverbinding van Amsterdam naar Groningen. Afhankelijk van het te nemen besluit, zal het rijk zich inspannen voor een goede inpassing van deze verbinding in het internationale vervoersnet.
- b.6 Het beleid ten aanzien van de luchthaven Schiphol is gericht op het accommoderen van duurzame groei met inachtneming van de grenzen die met het oog op de veiligheid en het milieu noodzakelijk zijn, teneinde een duurzame balans te bewaren tussen het gebruik van de luchthaven en de kwaliteit van het leefmilieu. Het rijk neemt het initiatief om in het kader van het algemene ruimtelijk ordeningsbeleid, in nauw overleg met de regio, nader te bezien of, en zo ja welke aanvullende, op beheersing van het groepsrisico gerichte, ruimtelijke maatregelen in de vrijwaringszones te ontwikkelen zijn. Het beleid ten aanzien van de zeehavens - en het internationale logistieke en industriële netwerk van transportassen en inlandterminals waartoe zij behoren - is gericht op duurzame economische versterking, werkgelegenheid en toegevoegde waarde. De overheid toetst de mainportontwikkeling aan vastgestelde milieu- en veiligheidsgrenzen en aan gevolgen voor de ruimtelijke ontwikkelingen in de betreffende gebieden en gevolgen voor de hoofdtransportsystemen. Daarbij weegt mee of, met het oog op duurzame ontwikkeling, in en rond lucht- en zeehavengebieden een kwaliteitsverbetering kan worden gerealiseerd. De financiële

betrokkenheid van het rijk bij investeringen zal afhangen van het bredere maatschappelijk belang ervan. Voor die afweging staat een nieuw type kosten-batenanalyse ter beschikking (Onderzoek Economische Effecten Infrastructuur). Beslissingen ten aanzien van de ontwikkelingsmogelijkheden van de Rotterdamse haven en de luchthaven Schiphol wordt neergelegd in aparte project-PKB's en/of in de herziene Luchtvaartwet. Bij besluitvorming over nieuwe ruimteclaims voor de periode na besluitvorming in het kader van de project-PKB's, zullen nut en noodzaak worden afgewogen.

- b.7 Om Nederland te beschermen tegen overstromingen en wateroverlast en strategische zoetwatervoorraden veilig te stellen is een internationale aanpak vereist. Het rijk zal nadere uitwerking geven aan de Europese kaderrichtlijn Water. Het ligt in de bedoeling dat er vier internationale stroomgebiedsdistricten worden aangewezen: Rijn, Maas, Schelde en Eems. Voor deze gebieden zullen in overleg met buitenlandse partners stroomgebiedsbeheersplannen worden opgesteld. Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten zullen rekening moeten houden met deze stroomgebiedsbeheersplannen bij het opstellen van ruimtelijke plannen.
- b.8 Het rijk zal in overleg treden met de buurlanden om te komen tot afstemming van het ruimtelijk beleid voor de territoriale zee en de Nederlandse Exclusieve Economische Zone (de Noordzee). Daarbij zullen bestaande internationale overlegkaders, zoals de Noordzeeministersconferentie, het EU programma INTERREG III en de OSPAR commissie worden benut. Dat kan uitmonden in een transnationale ruimtegebruiksvisie voor de Noordzee met betrekking tot activiteiten als zand- en grindwinning, baggeren, exploitatie van diepe delfstoffen als gas en olie en de installatie van platforms.

C. Kwaliteit in stad en land

Bebouwd gebied

c.1 Om het buitengebied te vrijwaren van extra bebouwing wordt het bebouwde gebied voorzien van een rode contour. De rode contour vormt de begrenzing van het thans bebouwde gebied met daarbij gevoegd de tot 2015 benodigde uitbreidingen. In uitzonderlijke situaties kan de provincie een gemotiveerd voorstel aan het rijk doen voor verlenging van deze termijn met maximaal 5 jaar. De (samenwerkende) gemeenten trekken de rode contouren en de provincies leggen deze uiterlijk in 2005 vast op de streekplankaart met de status van concrete beleidsbeslissing. Het rijk zal in deel 3 van deze PKB aangeven hoe de gemeenten de grenzen van het bestaande bebouwde gebied dienen te bepalen. Grote bebouwde militaire complexen worden opgevat als een specifiek werkmilieu en komen daarom in aanmerking voor een rode contour. Wanneer provincies rode contouren niet tijdig vastleggen in streekplannen, zal het rijk zijn verantwoordelijkheid nemen en zelf overgaan tot het vaststellen van rode contouren.

c.2 Aan het vaststellen van de rode contouren ligt een programmatische aanpak ten grondslag. Het rijk stelt eenmaal per vijf jaar een kwantitatieve en kwalitatieve opgave vast voor elk van de landsdelen. De provincies en kaderwetgebieden maken op basis daarvan in onderling overleg een decentraal ruimtelijk programma per provincie en per kaderwetgebied; de overige grote steden spelen hierbij een belangrijke rol. Het decentraal ruimtelijk programma wordt mede gebaseerd op de te herijken verstedelijkingsafspraken tot 2010 (Actualisering Vinex). Het decentraal ruimtelijk programma biedt een overzicht van de vraag naar ruimte voor wonen en werken en de daarbij behorende voorzieningen, groen, recreatie en sport en infrastructuur tot 2015. De ruimtevraag is gespecificeerd naar type woon/werkmilieu. Daarbij worden de volgende woon/werkmilieus onderscheiden:

- centrum-stedelijk
- buiten-centrum
- groen-stedelijk
- centrum-dorps
- landelijk-dorps
- specifieke werkmilieus

Het rijk zal de kwantitatieve en kwalitatieve opgave per landsdeel tegelijk met deel 3 van deze PKB vaststellen. Het decentraal programma ligt ten grondslag aan, en maakt onderdeel uit van het streekplan. Het rijk beoordeelt in het kader van de streekplanprocedure of het decentraal ruimtelijk programma in overeenstemming is met de kwantitatieve en kwalitatieve opgaven van het rijk.

c.3 Bij het vastleggen van rode contouren toetsen de provincies of de (samenwerkende) gemeenten rekening hebben gehouden met de volgende programmatische eisen:

- In gebieden die tot stedelijke netwerken behoren worden vraag en aanbod van ruimte op het niveau van het netwerk beschouwd. Afstemming van functies vindt plaats op de daartoe geëigende schaalniveaus. Het resultaat van deze afstemming is zodanig dat de toegang van

lagere inkomensgroepen tot functies als wonen, werken, recreëren, sport en mobiliteit wordt gewaarborgd;;

- Benutting van het bestaand bebouwd gebied geniet de voorkeur boven nieuwe uitbreidingen. In stedelijke netwerken stellen de provincie en de betrokken gemeenten een onderzoek in naar de capaciteit van het bestaand bebouwd gebied. Dit onderzoek behelst een inventarisatie van het aanbod van ruimte dat reeds beschikbaar is of dat door transformatie of intensivering beschikbaar kan komen. Nieuwe uitbreidingen worden gemotiveerd in het licht van de mate waarin ruimte nodig is om te voorzien in de kwalitatief gewenste woon/werkmilieus;
- Eventuele uitbreidingen worden bij voorkeur gesitueerd in de nabijheid van centra die beschikken over goede vervoersverbindingen, zowel met het openbaar vervoer als over de weg. Dit moet bijdragen aan een doelmatig, veilig en goed functionerend verkeers- en vervoerssysteem. Hiertoe dient op netwerkniveau afstemming plaats te vinden met provinciale verkeers- en vervoersplannen. Woon/werkmilieus en zorg- en welzijnsvoorzieningen die deel uitmaken van de sociale infrastructuur dienen goed bereikbaar te zijn;
- Gebieden waar bebouwing de waterhuishouding ernstig zou verstoren komen niet in aanmerking voor uitbreidingen. Op of buiten de waterkering wordt rekening gehouden met de risico's voor bebouwing van afslag (kustzone), of overstroming (rivieren). In de kustzone en het riviereengebied worden de rode contouren in goed overleg met het rijk vastgesteld;
- Regionale en stedelijke groenstructuren worden integraal meegenomen in de planvorming;
- De vorm en ligging van uitbreidingen is zodanig dat een goede overgang ontstaat tussen het bebouwde gebied en het buitengebied. In de nabijheid van bestaande en nieuwe stads- en dorpsmilieus wordt gezorgd voor voldoende uitloopruijme voor recreatie en sport;
- De vrijwaringszones rond zee- en luchthavens worden gerespecteerd;

De programmatische eisen zullen in deel 3 van de PKB definitief worden vastgelegd als toetsingskader. In het kader van de streekplanprocedure beoordeelt het rijk of de provincies dit toetsingskader in hun besluitvorming over de rode contouren hebben betrokken. In deze procedure toetst het rijk tevens of wordt voldaan aan het nationale beleid in deze PKB en andere PKB's. Wil een provincie de rode contour tussentijds verleggen door middel van een partiële herziening van het streekplan, dan zal het rijk deze herziening toetsen aan het decentrale programma.

c.4 Rond het hoofdwegennet, het hoofdspoorwegennet en het hoofdvaarwegennet wordt een vrijwaringszone voor bebouwing gerealiseerd. Vigerende bestemmingsplannen worden daarbij niet ter zijde gesteld. Het rijk zal, in overleg met de andere overheden, het vrijwaringsbeleid verder uitwerken en daarbij de beleidsdoelstellingen ten aanzien van intensivering van ruimtegebruik, centrumvorming, veiligheid en milieu in acht nemen.

c.5 Voor een optimale benutting van het bestaand bebouwd gebied is het noodzakelijk dat de variatie wordt vergroot en de ruimtelijke kwaliteit wordt verbeterd. Het rijk stimuleert dat

binnen het bebouwde gebied meer centrum-stedelijke, groen-stedelijke en landelijk-dorpse milieus tot stand komen. Per saldo moet de oppervlakte die beschikbaar is voor parken en groenvoorzieningen minimaal gelijk blijven. Wijken dienen een gemengd karakter te behouden met woningen in verschillende prijsklassen.

- c.6 Het rijk zal menging van wonen, werken en recreëren bevorderen, waarbij de kwaliteit van de leefomgeving wordt verbeterd. Er mogen alleen bedrijven tussen woningen worden gevestigd die voldoen aan reguliere eisen voor milieu, gezondheid en veiligheid en geen risico's opleveren voor omwonenden. Structuur- en bestemmingsplannen dienen een verantwoorde functiemenging niet te belemmeren. Indien en voor zover bestemmingsplannen en andere regelingen functiemenging onnodig belemmeren, worden deze door gemeenten gewijzigd.

Nieuwe bedrijven die grote risico's met zich meebrengen voor milieu, gezondheid en veiligheid worden gesitueerd op veilige afstand van kwetsbare bestemmingen (huizen, scholen, ziekenhuizen en vergelijkbare gebouwen waar zich veel mensen gedurende langere perioden bevinden). In de nabijheid van bedrijven met grote milieu- en veiligheidsrisico's worden geen nieuwe woningen gebouwd. Het rijk zal erop toezien dat veiligheidscontouren rond inrichtingen waaraan veiligheidsrisico's zijn verbonden worden overgenomen in streek-, structuur- en bestemmingsplannen. Voor bestaande activiteiten met grote veiligheidsrisico's voor kwetsbare bestemmingen stellen gemeenten programma's op voor het omgaan met deze risico's. Daarnaast zal het rijk in deel 3 van de PKB een richtlijn opnemen met betrekking de ruimtelijke aspecten van activiteiten met grote veiligheidsrisico's. Het kabinet vraagt gemeenten om vóór eind 2002 een inventarisatie te maken van bestaande bedrijfsactiviteiten die niet voldoen aan deze richtlijn.

Het buitengebied

- c.7 Het buitengebied is het gebied buiten de rode contouren. Delen van het buitengebied met hoge landschappelijke waarden of natuurwaarden worden aangeduid als groene contourgebieden. Het overige buitengebied is balansgebied. Het rijk kan nationale landschappen en de provincie provinciale landschappen aanwijzen.
- c.8 Voor het buitengebied geldt een ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie. Doel daarvan is de diversiteit en identiteit van het landschap te beschermen en nieuwe landschappelijke waarden toe te voegen. Contrasten tussen open en besloten gebieden en tussen drukke en stille gebieden moeten worden behouden en versterkt. Dit is een regionale ontwerpogave. Provincies nemen landschapsvisies op in streekplannen. Daarin wordt expliciet aandacht besteed aan Belvédèregebieden. Gemeenten houden bij het opstellen van bestemmingsplannen rekening met de landschapsvisie in het streekplan. Provincies geven in de landschapsvisie aan op welke plaatsen projecten worden gestart om de kwaliteit van het landschap, inclusief de cultuurhistorische waarden te verbeteren. De ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie zal verder worden uitgewerkt in deel 3 van deze PKB en in de herziening van het Structuurschema Groene Ruimte.
- c.9 In balansgebieden is het beleid erop gericht de kwaliteit van het landschap te verbeteren. Uitbreidingen van dorpen en steden verlopen volgens de procedure voor het vaststellen en verleggen van de rode contour. Ook andere functies kunnen in balansgebieden een plaats

vinden, mits aan de elders in deze PKB geformuleerde voorwaarden wordt voldaan.

c.10 De mogelijkheden om vrijkomende gebouwen in het balansgebied een andere bestemming te geven of vervangende nieuwbouw te plegen zullen worden verruimd. Daartoe zal een rijkskader worden ontwikkeld dat verwant is aan de 'Ruimte voor Ruimtebenadering' zoals die van toepassing is in de Reconstructiegebieden voor de intensieve veehouderij. Daarmee zal het in balansgebieden mogelijk worden vrijkomende bedrijfsgebouwen een andere functie te geven. Ook mogen bestaande bedrijfsgebouwen ten behoeve van een functieverandering worden gesloopt en vervangen door nieuwbouw. In dat geval geldt dat het bebouwd oppervlak en het bouwvolume per saldo moeten afnemen. In gebieden met een groene contour is het niet toegestaan vrijkomende bedrijfsgebouwen een andere functie te geven, tenzij daarmee een monumentaal pand kan worden behouden. Wanneer in een gebied met een groene contour bedrijfsgebouwen worden gesloopt en vervangen door nieuwbouw, vindt deze nieuwbouw buiten de groene contour plaats. Het rijkskader zal verder worden uitgewerkt in deel 3 van deze PKB. Daar zal ook worden aangegeven welke bebouwingscategorieën worden uitgesloten van de 'Ruimte voor ruimtebenadering'. De provincies zullen in het streekplan bepalen in welke gebieden en in welke gevallen zij de nieuwe benadering willen toepassen.

c.11 Gebieden met bijzondere natuurwaarden of monumentale eenheden van grote cultuurhistorische of archeologische waarde worden voorzien van een groene contour. Binnen deze gebieden geldt een basisbescherming waarbij de beheerder verplicht is zorg te dragen voor de kwaliteit van het landschap. Binnen groene contouren geldt een 'nee-tenzij' regime. Ingrepen binnen en in de nabijheid van gebieden met een groene contour zijn niet toegestaan wanneer deze leiden tot aantasting van de bestaande waarden en wezenlijke kenmerken, tenzij er geen reële alternatieven zijn en er sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang. Wordt een ingreep na afweging van belangen toch toegestaan, dan dient voordat de ingreep plaatsvindt, een besluit te worden genomen over compenserende maatregelen. Eisen aan compensatie zijn:

- geen netto verlies van waarden;
- compensatie in de nabijheid van het gebied;
- indien fysieke compensatie onmogelijk is, dan compensatie door het bieden van kwalitatief gelijkwaardige waarden;
- indien fysieke compensatie of compensatie door kwalitatief gelijkwaardige waarden onmogelijk is, wordt financiële compensatie geboden;
- de compensatie wordt zoveel mogelijk geboden op het moment dat de ingreep plaatsvindt.

In elk geval de volgende gebieden worden voorzien van een groene contour:

- de Ecologische Hoofdstructuur, met uitzondering van de grote wateren en de Nederlandse Exclusieve Economische Zone (de Noordzee). Eventueel nieuw aan te wijzen nationale parken zullen aan de Ecologische Hoofdstructuur worden toegevoegd en worden ook voorzien van een groene contour;
- een selectie van Belvederegebieden: de reeds aangewezen of nog aan te wijzen monumentale eenheden van grote cultuurhistorische of archeologische waarde (werelderfgoed). Op dit moment zijn dat Schokland, het molencomplex Kinderdijk, de Stelling van Amsterdam en de Beemster
- Vogelrichtlijngebieden;
- Habitatrichtlijngebieden.

In deel 3 zal bepaald worden of er nog andere (delen van) gebieden zoals, de randstadgroenstructuurprojecten, de rijksbufferzones, boswetgebieden en andere cultuurhistorische of landschappelijke waardevolle gebieden in aanmerking komen voor groene contouren.

De provincies zijn verantwoordelijk voor het bepalen van de ligging van de groene contouren. Zij nemen groene contouren uiterlijk in 2005 op in streekplannen met de status van concrete beleidsbeslissing. De begrenzingen zoals vastgesteld door de provincies zullen door het rijk te zijner tijd in de PKB Nationaal Ruimtelijk Beleid en het herziene Structuurschema Groene Ruimte worden overgenomen. Wanneer de provincie groene contouren niet tijdig vaststelt, zal het rijk zijn verantwoordelijkheid nemen en zelf overgaan tot het vaststellen van groene contouren.

Het 'nee, tenzij' regime geldt in ieder geval voor uitbreidingen van de rode contour, infrastructuur, nieuwe glastuinbouwgebieden, intensieve veehouderijbedrijven, nieuwe voorzieningen voor verblijfsrecreatie (waaronder bungalowparken) en attractieparken, ontgrondingen en de opstelling van windturbines. Bij intensieve veehouderijbedrijven geldt het 'nee, tenzij' ook in een zone van 500 meter rond de voor verzuring gevoelige delen van de Ecologische Hoofdstructuur.

Voor militaire activiteiten binnen de groene contour geldt: wijziging in gebruik (inclusief modernisering) en beperkte wijzigingen in de herinrichting die nodig zijn om de bestaande militaire functies redelijkerwijs te kunnen voortzetten, zijn toegestaan. Alle andere functiewijzigingen en nieuwe activiteiten worden getoetst aan het 'nee, tenzij' regime'.

c.12 Om de ruimtelijke samenhang en de ecologische kwaliteit binnen de Ecologische Hoofdstructuur te versterken streeft het rijk naar realisatie van ten minste zeven nieuwe robuuste verbindingen. Dat zijn:

- Veluwe-Utrechtse Heuvelrug
- Veluwe-Duitsland
- Drents Plateau-Holterberg
- Stroomgebied Beerze en Dommel
- Schinveld-Sittard Susteren
- Nieuwe Hollandse Waterlinie en Stelling van Amsterdam
- Natte As

De betrokken provincies zullen met het rijk per verbinding een plan ontwikkelen op basis waarvan rijk en provincies afspraken zullen maken over begrenzing en realisatie.

c.13 Het rijk ontwikkelt en verbetert de landschappelijke en recreatieve kwaliteiten van enkele cultuurhistorisch- en landschappelijk waardevolle gebieden die nu of in de toekomst worden bedreigd door verstedelijking, of andere ruimtelijke ontwikkelingen.

Als nationaal landschap worden aangewezen de volgende gebieden:

- **het Groene Hart binnen de bestaande begrenzing, waarbij voor de onder 4.8 genoemde gebieden nog een nadere afweging zal plaatsvinden;**
 - **de Hoeksche Waard, met uitzondering van het gedeelte ten oosten van het tracé van de HSL;**
 - **Noordhollands Midden bestaande uit Waterland Beemster, Purmer, Schermer, Wormer en Jisperveld, waarbij de begrenzing nog nader zal worden afgewogen.**
- In deze gebieden mag ter bescherming van de karakteristiek openheid in beginsel**

maar zeer beperkt uitbreiding van het stedelijk ruimtebeslag en het bebouwd oppervlak plaatsvinden. Voor elk Nationaal Landschap zal een op de kwaliteiten en ontwikkelingsmogelijkheden van het gebied toegesneden regime worden vastgesteld. Voor Nationale Landschappen kan een apart ruimtelijk programma gelden, waarover afspraken worden gemaakt tussen het rijk en de betrokken provincies en gemeenten. De Nationale Landschappen zijn op de kaart behorende bij deze PKB globaal aangeduid. Na overleg met de provincies zal het rijk de definitieve begrenzing vastleggen in deel 3.

c.14 Het rijk is voornemens voorts de navolgende gebieden aan te wijzen als Nationaal Landschap:

- het Limburgse Heuvelland
- een deel van het Rivierengebied
- een deel van de Zeeuws - Zuid-Hollandse Delta.

In deel 3 van de PKB zal de status van nationaal landschap voor deze gebieden worden uitgewerkt. De begrenzing van deze gebieden zal vervolgens worden vastgelegd in het herziene Structuurschema Groene Ruimte. Het rijk kan op voorstel van provincies eventueel ook andere gebieden aanwijzen als Nationaal Landschap.

c.15 De provincies kunnen Provinciale Landschappen aanwijzen. Met name de Belvédèregebieden komen daarvoor in aanmerking. In deze gebieden wordt een op het gebied toegesneden planologisch beleid gevoerd, waardoor de bijzondere waarden van het gebied in stand worden gehouden en ontwikkelingen die de publieke functie, toegankelijkheid, recreatieve mogelijkheden en groene waarden versterken worden gestimuleerd. Het rijk zal in de Nationale en Provinciale Landschappen de regeling voor groen/blauwe dooradering met voorrang inzetten. Voorts zal ook de nieuwe Ruimte voor Ruimtebenadering gericht op de kwaliteiten van deze gebieden worden toegepast.

c.16 Het onderscheid tussen recreatief en permanent gebruik van recreatiewoningen blijft van kracht. Voor de uitbreiding van bestaande en de ontwikkeling van nieuwe complexen van recreatiewoningen gelden de volgende voorwaarden:

- de gemeenten voorkomen dat permanente bewoning plaatsvindt;
- uit onderzoek moet blijken dat tegemoet wordt gekomen aan een substantiële marktvraag;
- nieuwe recreatiecomplexen mogen niet worden gevestigd in gebieden met een groene contour.

Het is in beginsel mogelijk om bij het trekken van rode contouren bestaande recreatiewoningen die aansluitend aan de bebouwde kom zijn gesitueerd binnen de contour te brengen. Deze woningen komen daarmee beschikbaar voor permanente bewoning. Als eisen stelt het rijk dat de woningen moeten voldoen aan normale technische eisen voor bewoning en dat de woningen moeten zijn gelegen in balansgebieden. De voorwaarden waaronder gemeenten bestaande recreatiewoningen binnen de rode contour kunnen brengen zullen verder worden uitgewerkt in deel 3 van de PKB.

c.17 Het rijk ondersteunt en stimuleert de opzet van verbeterprojecten. Waar de ruimtelijke kwaliteit wordt aangetast of bedreigd of er vanuit één of meer nieuwe ruimtebehoeften een nieuwe inrichtingsopgave ligt, is een gebiedsgerichte geïntegreerde aanpak en een ruimtelijk investeringsprogramma nodig. Voor dergelijke gebieden kunnen op initiatief van de provincie, en gekoppeld aan een streekplanuitwerking, speciale verbeterprojecten worden gestart.

Landbouw

- c.18 Het rijk zal mogelijkheden scheppen voor herstructurering van verouderde glastuinbouwgebieden, met name het Westland en Aalsmeer. Het streven is om de glastuinbouw te concentreren op een beperkt aantal grote, moderne en duurzaam ingerichte projectlocaties. Vòòr 2010 zijn tien nieuwe projectlocaties voor de glastuinbouw beschikbaar. Het rijk zal tot 2010 in principe alleen inrichting van nieuwe regionale projectlocaties toestaan, met als doel verspreid gelegen glasopstanden te saneren en de gewenste bundeling van glastuinbouwbedrijven tot stand te brengen. Na 2010 zal in principe in de ruimtebehoefte van de glastuinbouw worden voorzien door een betere benutting van de dan bestaande projectlocaties. Mochten na 2010 nieuwe locaties voor de glastuinbouw nodig zijn, dan moeten de hierna genoemde criteria in acht moeten worden genomen:
- in of nabij de locatie dienen zich aanbieders van restwarmte of kooldioxide te bevinden;
 - nieuwe projectlocaties dienen een snelle en efficiënte aansluiting te hebben op bestaande hoofdinfrastructuur;
 - nieuwe projectlocaties liggen zoveel mogelijk bij bestaande bedrijventerreinen; indien mogelijk worden activiteiten die verband houden met de glastuinbouw in de nabijheid gevestigd;
 - nieuwe projectlocaties mogen geen ernstige problemen veroorzaken voor de waterhuishouding;
 - locaties mogen zich niet bevinden in gebieden met een groene contour;
 - er moet een passend arbeidsaanbod zijn op de arbeidsmarkt;
 - nieuwe projectlocaties zijn gelegen buiten de Randstad.
- c.19 Projectlocaties voor de glastuinbouw dienen multi-functioneel te worden ingericht. Er dient ook ruimte te worden gereserveerd voor waterberging en infrastructuur. De verhouding tussen het areaal glas en het totale oppervlak van het gebied is circa 1:2.
- c.20 Nieuwe verspreide vestiging van glastuinbouwbedrijven is niet toegestaan. Provincies en gemeenten maken vòòr 2003 een inventarisatie van nog niet benutte capaciteit voor verspreide vestiging van glastuinbouwbedrijven in streek- en bestemmingsplannen. Op basis daarvan zal worden bepaald welke capaciteit zal worden geschrappt. Capaciteit die is gelegen in gebieden met een groene contour krijgt daarbij prioriteit. Voor sanering van bestaand verspreid glas kan de nieuwe Ruimte voor Ruimtebenadering worden ingezet. Herbouw vindt plaats buiten de groene contour.
- c.21 Vanwege de ingrijpende gevolgen van de bollenteelt voor de bodem en het milieu, streeft het rijk streeft naar een extensiever grondgebruik in zowel bestaande bollenteeltgebieden als in gebieden van nieuwe vestiging. Dat vergt extra ruimte. De bollenteelt wordt geconcentreerd in enkele gebieden. Nieuwe bollenteeltgebieden dienen te zijn gelegen buiten groene contourgebieden en mogen geen ernstige problemen veroorzaken voor de waterhuishouding. Het kabinet zal in het te herziene Structuurschema Groene Ruimte enkele gebieden aanwijzen waar nieuwvestiging van gespecialiseerde bollentelers kan plaatsvinden.

c.22 In de Wet Herstructurering Varkenshouderij zijn twee concentratiegebieden aangewezen voor de intensieve veehouderij. De concentratiegebieden Zuid en Oost staan aangegeven op de kaart behorende bij deze PKB.

De provincies zullen voor grote (bij een reconstructieplan te begrenzen) delen van de beide concentratiegebieden reconstructieplannen opstellen zodra de Reconstructiewet concentratiegebieden in werking is getreden. Het reconstructiegebied zal ruimtelijk worden ingedeeld in landbouwontwikkelingsgebieden, verwevingsgebieden en extensiveringsgebieden. In het landbouwontwikkelingsgebied krijgt de landbouw het primaat met de mogelijkheid tot uitbreiding, hervestiging en nieuwvestiging van intensieve veehouderij. Het verwevingsgebied is gericht op verweving van landbouw, wonen en natuur, waar hervestiging of uitbreiding van de intensieve veehouderij mogelijk is mits de ruimtelijke kwaliteit of functies van het gebied zich daar niet tegen verzetten. In het extensiveringsgebied krijgen wonen of natuur het primaat, waar uitbreiding, hervestiging of nieuwvestiging van in ieder geval intensieve veehouderij onmogelijk is of in het kader van de reconstructie onmogelijk zal worden gemaakt.

Het rijk zal verplaatsing of beëindiging van intensieve veehouderijbedrijven die thans zijn gelegen binnen de groene contourgebieden of in een zone van 500 meter rond de voor verzuring gevoelige delen van de EHS stimuleren.

Om reconstructie van de intensieve veehouderij te bevorderen, zal het rijk meewerken aan de inrichting van agrarische bedrijventerreinen. Daarbij gelden de volgende criteria:

- nieuwe locaties dienen een snelle en efficiënte aansluiting te hebben op de bestaande hoofdinfrastructuur en liggen langs belangrijke verbindingssassen;
- locaties worden niet gevestigd in gebieden met een groene contour;
- nieuwe locaties mogen niet zijn gelegen in landschappelijk waardevolle gebieden;
- de nieuwe locatie moet vanwege mogelijke stankhinder en de ongewenste gevolgen van ammoniakemissie op voldoende afstand zijn gelegen van stankgevoelige objecten en van voor verzuring gevoelige delen van de EHS.

Nutsfuncties in het buitengebied

c.23 Het rijk zal met de provincies nadere afspraken maken over de plaatsing van windturbines. Het beleid is erop gericht windturbines zoveel mogelijk te bundelen tot lijnen of parken en te plaatsen op industrieterreinen en langs vaarwegen. Bij de vestigingsplaatskeuze gelden de volgende criteria:

- bij voorkeur plaatsing in jonge, grootschalige landschappen;
- bij voorkeur plaatsing aan de rand van open ruimten. Het effect van visuele omheining van de open ruimte moet worden vermeden;
- nieuwe windturbines worden niet toegestaan in open landschappen, tenzij ze landschappelijk goed inpasbaar zijn, en onmisbaar zijn om de taakstelling voor windenergie te halen;
- windturbines kunnen niet worden geplaatst in groene contourgebieden, tenzij dat onmisbaar is om de taakstelling te halen en na toetsing aan het daarvoor geldende beschermingsbeleid.

c.24 Het rijk is verantwoordelijk voor een tijdige voorziening van grondstoffen voor de bouw. Vanwege de grote bouwopgave blijven ontgrondingen noodzakelijk. Verschillende grote wateren, onder meer de wateren in het IJsselmeer en het Markermeer, krijgen een

taakstelling voor de winning van grondstoffen voor de bouw. Er wordt naar gestreefd om de diepte van ontgroningen te beperken en maximaal gebruik te maken van de mogelijkheden voor functiecombinaties. In principe geldt dat ontgroningen alleen zijn toegestaan indien vooraf is bepaald hoe het gebied zal worden heringericht en geen onevenredige schade wordt toegebracht aan de bodem (waaronder aardkundige en archeologische waarden) en de waterhuishouding.

D. Stedelijke netwerken

d.1 Het beleid gericht op bundeling van de verstedelijking in stadsgewesten, wordt uitgebreid tot een beleid gericht op bundeling in stedelijke netwerken. Stedelijke netwerken zijn sterk verstedelijkte zones die de vorm aannemen van een aantal goed met elkaar verbonden compacte grotere en kleinere steden, gescheiden door buitengebied. Stedelijke netwerken bieden een sociaal, economisch en cultureel vestigingsklimaat dat concurrerend is en beschikken over een compleet scala van woon/werkmilieus en voorzieningen dat bijdraagt aan het welzijn en de gezondheid van de burger. Het deel van de woningen en de werkgelegenheid dat in de steden en dorpen van stedelijke netwerken is ondergebracht zal ten minste gelijk moeten blijven ten opzichte van de huidige situatie en zo mogelijk moeten toenemen.

Provincies, kaderwetgebieden en gemeenten ontwikkelen in onderling overleg een samenhangende ruimtelijke visie op het stedelijk netwerk. Deze ruimtelijke visie heeft betrekking op:

- een optimaal gebruik van het bestaand stedelijk gebied;
- een goede onderlinge verbinding van alle grotere en kleinere centra, zoveel mogelijk met gebruikmaking van de bestaande infrastructuur voor weg, rail en water;
- een zodanige locatie van bedrijven en voorzieningen dat een optimale bijdrage wordt geleverd aan de vitaliteit van het stedelijk netwerk, alsmede aan behoud en versterking van de sociale infrastructuur;
- een samenhangend netwerk van binnenstedelijke en buitenstedelijke recreatiegebieden en open ruimten.

De bestuurlijke samenwerking op het niveau van stedelijke netwerken kan verschillende vormen aannemen. Stedelijke netwerken verschillen zowel qua omvang als qua samenstelling. Ruimtelijke opgaven spelen bovendien op verschillende schaalniveaus. Het kabinet staan geen nieuwe formele bestuurlijke constructies voor ogen, maar duurzame, en ten dele ook projectmatig georiënteerde samenwerkingsverbanden, waar zowel provincies, kaderwetgebieden als gemeenten in participeren. Afhankelijk van de gekozen samenwerkingsvorm, kan de ruimtelijke visie op het stedelijk netwerk worden vastgelegd in een intergemeentelijk structuurplan, een stadsregionaal structuurplan, het streekplan of een combinatie daarvan. Afspraken over projecten en financiën worden per kaderwetgebied of per provincie gemaakt. Dat geldt ook voor de herijking van de uitvoeringsafspraken in het kader van de Actualisering van de Vierde nota Extra.

d.2 Het rijk benoemt de volgende zes nationale stedelijke netwerken:

- Groningen-Assen
 - Twente (Enschede, Hengelo, Almelo, met internationale afstemming op Gronau, Osnabrück en Münster)
 - Arnhem-Nijmegen (met internationale afstemming op Emmerik en Kleef);
 - de Deltametropool (Randstad inclusief de Drechtsteden, Almere en Amersfoort)
 - Brabantstad (Den Bosch, Tilburg, Breda, Eindhoven en Helmond)
 - Maastricht-Heerlen (met internationale afstemming op Aken, Luik, Genk en Hasselt).
- Met het oog op programmering en monitoring legt het rijk in deel 3 van deze PKB, op

voorstel van provincies en gemeenten, vast welke gemeenten onderdeel uitmaken van de nationale stedelijke netwerken.

d.3 De volgende regionale stedelijke netwerken worden nu onderscheiden:

- Eemsmond (Eemshaven, Delfzijl, met afstemming op het Duitse Eemshavengebied);
- Westergozone (Leeuwarden en Harlingen);
- Zuid-Friese Stedenzone (Drachten, Heerenveen en Sneek)
- Zuid-Drentse Stedenband (Meppel, Hoogeveen, Emmen en Coevorden, met afstemming op Meppen)
- Zwolle, Kampen
- Stedendriehoek (Deventer, Zutphen, Apeldoorn)
- Ede, Wageningen, Veenendaal en Rhenen
- Vlissingen-Terneuzen (met afstemming op Antwerpen en Gent)

In aanvulling hierop kunnen nog andere regionale stedelijke netwerken worden gevormd.

d.4 In stedelijke netwerken is centrumvorming rond knooppunten van openbaar vervoer en knooppunten van openbaar vervoer en weg essentieel. Binnen het invloedsgebied van vervoersknooppunten wordt ingezet op verdere verdichting door intensivering, herstructurering en stedelijke vernieuwing. Er wordt een samenhangend stelsel van knooppunten tot stand gebracht. Het rijk heeft een faciliterende rol bij knooppunten met een HSL-verbinding. Dat betreft de knooppunten die in de Actualisering van de Vinex zijn aangewezen als nieuwe sleutelprojecten: Amsterdam-Zuid/WTC, Rotterdam CS, Den Haag CS, Utrecht CS, Arnhem en Breda. Het rijk heeft bij de totstandkoming van andere knooppunten een stimulerende rol.

d.5 De reistijden per openbaar vervoer tussen de centra van de steden in de stedelijk netwerken worden bekort door de onderlinge verbindingen te verbeteren. Conform het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan heeft het rijk de verantwoordelijkheid voor de nationale hoofdinfrastructuur in de zes nationale stedelijke netwerken; provincies en gemeenten dragen verantwoordelijkheid voor de daarop aansluitende regionale en lokale infrastructuur.

d.6 Het locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen (ABC-locatiebeleid) en het locatiebeleid voor Perifere en Grootschalige Detailhandelsvestiging (PDV/GDV beleid) worden vervangen door een integraal locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen, inclusief detailhandel. Dit integrale locatiebeleid geldt zowel binnen als buiten stedelijke netwerken. Het integrale locatiebeleid dient meerdere doelstellingen: economie, bereikbaarheid en leefmilieu. Provincies en gemeenten concretiseren deze doelstellingen in streek-, structuur- en bestemmingsplannen.

Het rijk formuleert -in aanvulling op hetgeen in hoofdstuk 3 van deze PKB en onder d.1. tot en met d.5. is vermeld- de volgende uitgangspunten:

- gemeenten zorgen gezamenlijk voor een voldoende gevarieerd aanbod van vestigingsmogelijkheden voor bedrijven, waarbij zij elkaar aanvullen;
- intensief ruimtegebruik is uitgangspunt. Ten opzichte van de huidige situatie wordt over het geheel genomen op hetzelfde grondoppervlak een groter vloeroppervlak gerealiseerd. Waar hoogbouw qua maat en schaal past in de omgeving, verdient het aanbeveling in bestemmingsplannen minimum bouwhoogten op te nemen. Dat geldt in ieder geval in

binnenstedelijke centra;

- gemeenten voeren een actief, onderling afgestemd parkeerbeleid, gericht op meer betaald parkeren en het tegengaan van parkeeroverlast. Met name in binnenstedelijke centra wordt de totstandkoming van ondergrondse of in pandige parkeervoorzieningen gestimuleerd;
- bedrijfsactiviteiten met grote risico's voor milieu, gezondheid en veiligheid worden niet gevestigd in de buurt van plekken waar zich gedurende langere perioden veel mensen bevinden;
- op specifieke bedrijventerreinen worden met name bedrijven en voorzieningen toegelaten die niet inpasbaar zijn in gemengde woon/werkmilieus of stedelijke centra. Om dit te kunnen beoordelen, zullen gemeenten de invloed van een bedrijventerrein op de omgeving in beeld brengen. Criteria die aandacht dienen te krijgen zijn veiligheid en hinder van het bedrijf en het daarmee verbonden transport, ruimte- en bezoekersintensiteit, toename van verkeer op het omliggende wegennet (hier is ook de inventarisatie van belang die onder c.6 wordt gevraagd);
- om het goederenvervoer over weg, spoor, water en per buisleiding mogelijk te maken worden specifieke bedrijventerreinen zoveel mogelijk multimodaal ontsloten;
- in alle vestigingsmilieus wordt een goede architectonische en stedenbouwkundige kwaliteit gerealiseerd. Voor een aantal vestigingsmilieus zullen voorbeeldprojecten worden uitgevoerd.

d.7 De recreatieve waarde van het buitengebied rond de steden wordt vergroot door aanleg van regionale parken en verbetering van de toegankelijkheid vanuit het stedelijk gebied. De aanwijzing van gebieden tot bufferzone zal verdwijnen. In deel 3 van deze PKB zal worden aangegeven welk planologisch regime voor de gebieden die nu tot de bufferzones behoren zal gaan gelden.

Deltametropool

d.8 Het rijk overweegt aan de binnenflank van de Randstadring selectief ruimte te bieden voor nieuwe verstedelijkingsmogelijkheden. Alleen daar wordt wijziging van de grenzen van het Groene Hart overwogen en kunnen delen van bufferzones ter beschikking komen voor verstedelijkingsdoeleinden. Het rijk zal ruimte bieden in het zuidoostelijke gedeelte van de Haarlemmermeer en de zone Rotterdam-Zoetermeer-Gouda indien uit een door de regio op te stellen herinrichtingsschets blijkt dat door bebouwing een algehele kwaliteitsverbetering kan worden gerealiseerd. In de regio Utrecht zal een afweging moeten worden gemaakt tussen opties in de binnenflank en overloop naar Flevoland. In 2001 zullen de mogelijkheden van Utrecht en omgeving gedetailleerd worden gezien en zal tevens worden nagegaan wat een juiste verhouding is tussen opvang rond Utrecht en een mogelijke opvang in Zuidelijk Flevoland, mede in relatie met de algehele samenhang van de Deltametropool. Het rijk maakt een keuze tussen deze opties bij de vaststelling van deel 3 van deze PKB.

d.9 Eind 2001 zal het rijk, in samenhang met de vaststelling van deel 3 van deze PKB en het Bereikbaarheidsoffensief Randstad (BOR), een beslissing nemen over het openbaar vervoer tussen de vier grote steden in de Deltametropool op de lange termijn. Ten behoeve van deze besluitvorming zullen in elk geval de volgende twee alternatieven worden onderzocht:

- het verder versterken en versnellen van bestaande vormen van openbaar vervoer,

gekoppeld aan het intensiveren van de verstedelijking op de Randstadring

- het toevoegen van een nieuw, snel vervoerssysteem, gekoppeld aan verstedelijking in de binnenflanken van de Randstadring.

d.10 Benutting van de Bollenstreek voor verstedelijkingsdoeleinden is noodzakelijk. In overleg met de regio zullen ten minste de volgende alternatieven worden verkend:

- verstedelijking in wat grotere eenheden in aansluiting op bestaande spoorverbindingen;

- verstedelijking aansluitend op bestaande dorpskernen.

Bij de vaststelling van deel 3 van de PKB zal een keuze worden gemaakt.

d.11 Het marinevliegveld Valkenburg komt in 2010 beschikbaar als bouwlocatie.

d.12 In de Hoeksche Waard is aan de oostzijde van het toekomstige HSL-tracé ruimte voor een bedrijventerrein van 100 hectare netto vóór 2005.

E. Water

- e.1 Ruimtelijke plannen moeten voldoen aan de eisen die een duurzaam waterbeheer stelt. Water is één van de ordenende principes bij de ruimtelijke inrichting. Daarbij staan een integrale afweging en maatwerk voorop. Uitgangspunten zijn:
- met het oog op veiligheid tegen overstromingen wordt ruimte die reeds beschikbaar is voor water behouden. In het rivierengebied wordt extra ruimte gecreëerd om de te verwachten hogere rivierafvoeren te verwerken. Op grond van maatschappelijke kosten-batenanalyses zal per gebied worden bepaald welke ruimtelijke- en technische maatregelen worden genomen. Bij de kust zal nader worden bezien of extra ruimte om dijken en smalle duinen te versterken, in verband met de (versnelde) zeespiegelstijging, landinwaarts of zeewaarts moet worden gevonden;
 - ter voorkoming van wateroverlast worden allereerst maatregelen genomen om het water beter vast te houden. Als dat niet voldoende is worden maatregelen genomen om het water te bergen. Wanneer ook dat onvoldoende soelaas biedt moet het water afgevoerd kunnen worden (drietrapstrategie);
 - de ruimte wordt zodanig ingericht en gebruikt dat geen vervuiling optreedt naar het grond- en oppervlaktewater en verdroging wordt voorkomen. Om de zoetwatervoorziening veilig te stellen worden grondwatervoorraden beschermd door in waterwingebieden alleen schone vormen van grondgebruik toe te staan en verontreinigende activiteiten naar elders te verplaatsen;
 - om de kwaliteit van het oppervlaktewater te verbeteren worden nieuwe activiteiten die het water vervuilen of die veel water verbruiken stroomafwaarts gesitueerd en schone activiteiten stroomopwaarts.
- In nieuwe ruimtelijke plannen wordt voorts rekening gehouden met de taakstellende afspraken per deelstroomgebied die nog door provincies, waterschappen en gemeenten zullen worden gemaakt.
- e.2 De watertoets is van toepassing op allerlei ruimtelijke besluiten: wijzigingen in bestemmingsplannen, streekplannen, nieuwe plannen voor infrastructuur, woningbouw en bedrijventerreinen en herstructureringsplannen in stedelijk en landelijk gebied. Bij toepassing van de watertoets kunnen gevolgen voor veiligheid en wateroverlast in samenhang met gevolgen voor waterkwaliteit en verdroging in beeld worden gebracht. Wanneer negatieve effecten op de waterhuishouding optreden, worden alternatieven voor het voorgestelde beleid beschreven en wordt een overzicht gegeven van compenserende en mitigerende maatregelen.
- e.3 Het rijk waarborgt primair een afdoende bescherming tegen risico's van overstromingen en wateroverlast. Waar mogelijk wordt gestreefd naar meervoudig ruimtegebruik. Tevens stimuleert het rijk dat ook andere overheden een beleid voeren gericht op een meervoudig ruimtegebruik. Het gaat hierbij om combinaties van water met landbouw, natuur, oppervlaktedelfstoffenwinning, wonen, sport, recreatie en transport. Onder bepaalde voorwaarden zijn ook functiecombinaties met werken denkbaar.
- e.4 De Natte As, die loopt van het Lauwersmeergebied naar de Zeeuwse Delta, wordt verder ontwikkeld door verbindingen tot stand te brengen tussen grote eenheden natte natuur.

- e.5 Het open karakter van het rivierengebied met karakteristieke waterfronten blijft gehandhaafd. De functie van de Waal als hoofdtransportas blijft gewaarborgd. Er worden maatregelen genomen om de te verwachten hogere rivieraanvoeren te verwerken. Hiervoor wordt de volgende aanpak gekozen:
- 1 verruiming van het bestaande watersysteem door afgraving van uiterwaarden, aanleg van nevengeulen en het weren en saneren van bebouwing uit het winterbed;
 - 2 verbreding van het winterbed door dijkverleggingen en aanleg van *groene* rivieren;
 - 3 vergroten van de mogelijkheden voor tijdelijke waterberging door het aanwijzen van retentiegebieden (gebieden die worden gebruikt tijdelijke berging in geval van extreme rivierafvoeren) en mogelijk noodoverloopgebieden (gebieden die gecontroleerd overstromen bij zeer extreme rivierafvoeren).
- e.6 Het rijk zal voor rivierverruiming en het eventueel aanwijzen van retentiegebieden een aparte PKB voor het rivierengebied opstellen. De in 2001 door het rijk te starten planfase "Ruimte voor de Rivier" wordt gericht op een snelle realisering van de benodigde verruiming van het winterbed en op de aanwijzing van retentiegebieden. Een tussentijds resultaat zal in 2002 worden opgenomen in het voorgenomen bestuursakkoord in het kader van WB 21. Met de studie "Ruimte voor de Rivier" wordt tevens voorzien in een ruimtelijke visie voor het rivierengebied.

Alleen grote, aaneengesloten gebieden met voldoende bergingscapaciteit komen in aanmerking als retentiegebied. Bij de keuze van retentiegebieden gelden de volgende criteria:

- een goed perspectief voor functiecombinaties met landbouw, recreatie, natuur en cultuurhistorie;
- een voldoende ontlastend effect voor overige dijkringen (een voldoende waterstandsverlagend effect);
- beheersbaarheid: bij voorkeur wordt een gebied aangewezen dat wordt begrensd door hoge gronden of dijken;
- schade en slachtoffers: een goede en tijdige evacuatie moet mogelijk zijn en grote schade aan bebouwing, industrie en het milieu moet worden voorkomen;
- een goede mogelijkheid voor aan de bergingsfunctie aangepaste bouwvormen.

Totdat de PKB voor het rivierengebied in werking treedt, worden gebieden die mogelijk nodig zijn voor de verbreding van het winterbed of inrichting als retentiegebied, gevrijwaard van ontwikkelingen die een inrichting ten behoeve van de waterberging kunnen bemoeilijken. Deze gebieden zijn op de PKB kaart aangegeven met de aanduiding 'Ruimte voor de Rivier'.

- e.7 Er wordt een onafhankelijke commissie ingesteld die zal onderzoeken of het noodzakelijk is gebieden aan te wijzen voor gecontroleerde overstromingen (noodoverloopgebieden) Hierbij zullen rijk, provincies en gemeenten nauw samenwerken. Bij de uitwerking wordt rekening gehouden met de belangen van de bewoners in het gebied.
- e.8 De 'Beleidslijn Ruimte voor de Rivier', d.d.12 mei 1997, maakt onderdeel uit van deze PKB. In deel 3 van de PKB zal de beleidslijn op enkele punten worden bezien. Dat betreft een mogelijke aanpassing van de lijst van riviergebonden activiteiten en een eventuele uitbreiding van de lijst van rivieren en wateren waar de beleidslijn van toepassing is. Een

specifiek aandachtspunt is de mogelijkheid om met aangepaste bouwvormen te experimenteren.

e.9 Het karakter van het IJsselmeergebied als grootschalige open ruimte met bijzondere internationale natuur- en cultuurwaarden wordt beschermd. Daarom zal alleen selectief ruimte worden geboden voor buitendijks wonen. Uit een oogpunt van veiligheid tegen hoogwater is het nodig dat de bergingscapaciteit van het IJsselmeer niet wordt aangetast. Daarom zijn grootschalige inpolderingen in het IJsselmeer uitgesloten. De ruimtelijke reservering voor een Markerwaard verval.

Buitendijks bouwen is alleen toegestaan onder voorwaarden. Ingrepen worden getoetst op:

- waterstandsverhogingen in de huidige situatie en/of;
- feitelijke belemmering van de mogelijkheden tot vergroting van de bergingscapaciteit en/of;
- potentiële schade bij hoog water.

Ingrepen zijn alleen toegestaan onder de volgende voorwaarde:

- de situering en de uitvoering van de ingreep zijn zodanig dat ze geen belemmering vormen voor toekomstige waterstandsverhogingen;
- op de lange termijn een, in deel 3 van de PKB aan te geven, beschermingsniveau tegen overstromingen wordt gegarandeerd.

Voor de lange termijn wordt uitgegaan van een geleidelijke stijging van het IJsselmeerpeil. Daarom wordt zowel binnendijks- als buitendijks een strook gereserveerd voor toekomstige dijkversterkingen. Het kabinet is voornemens ruimte te reserveren voor de mogelijke aanleg van nieuwe randmeren bij de Noordoostpolder en bij Wieringen. Als uitwerking van deze PKB en de Vierde Nota Waterhuishouding zal een integrale visie op het IJsselmeer verschijnen. Mede op basis van die visie zal besloten worden of wordt overgegaan tot een ruimtelijke reservering. De uitkomsten van deze visie zullen worden opgenomen in deel 3 van deze PKB.

e.10 Om de recreatiedruk op de Waddenzee te beheersen, wordt de capaciteit van jachthavens rond de Waddenzee en aan het IJsselmeer zodanig gereguleerd, dat toename van de vaardruk op de Waddenzee wordt tegengegaan.

e.11 Provincies en waterschappen geven een gebiedsgerichte uitwerking aan het waterbeleid. Uitgangspunt daarbij is de in de nota beschreven ruimtebehoefte voor water. Er wordt onderscheid gemaakt tussen gebieden in Hoog en Laag Nederland. Ter vermindering van de wateroverlast in laag Nederland wordt in gebieden met een dik veenpakket - waar onder het Groene Hart - gekozen voor een aangepast peilbeheer; in zeekleigebieden wordt gekozen voor een combinatie van tijdelijke en permanente berging van water en vergroting van de boezemstelsels. In de diepe droogmakerijen is het streven gericht op vergroting van de mogelijkheden voor waterberging. In Hoog Nederland is het beleid gericht op het langer vasthouden en schoonhouden van water.

Noordzee

- e.12 Het kabinet kiest voor een beleid voor de Noordzee, waarbij nut en noodzaak aangetoond dient te worden van nieuwe activiteiten op de Noordzee met significante ruimtelijke consequenties, tenzij activiteiten in deze PKB expliciet worden toegestaan of door rijksbeleid worden gestimuleerd. Indien nut en noodzaak van een activiteit zijn aangetoond en deze op basis van het voorzorgsprincipe kan worden toegelaten op de Noordzee, dient de zoekruimte voor de locatie van de voorgenomen activiteit te worden vastgesteld conform het stappenplan in hoofdstuk 6. Uitgangspunt is het voorzorgsprincipe op grond van het OSPAR verdrag (Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan). Dit houdt in dat preventieve maatregelen genomen dienen te worden wanneer er redelijke gronden tot bezorgdheid bestaan dat direct of indirect in het mariene milieu gebrachte stoffen of energie kunnen leiden tot gevaar voor de gezondheid van de mens, tot schade aan levende rijkdommen en mariene ecosystemen, tot aantasting van de mogelijkheden tot recreatie of tot hindering van ander rechtmatig gebruik van de zee wordt gehinderd; zelfs wanneer er geen afdoende bewijs is voor een oorzakelijk verband tussen het inbrengen van stoffen of energie en de gevolgen daarvan.
- e.13 Het rijk zal waarborgen dat in het kustfundament voldoende ruimte beschikbaar blijft voor versterking van de zeewering. Het kustfundament bestaat uit het gedeelte van de zee dat bijdraagt aan de duinvorming (de zone landwaarts van de feitelijke lijn van 20 meter beneden NAP tot de duinvoet), de duinen zelf en de ruimte voor de in de toekomst benodigde waterkeringen. De begrenzing van het kustfundament zal nog nader worden vastgesteld.
- Uiterlijk bij de vaststelling van deel 3 van de PKB zal worden bepaald in hoeverre in het kustfundament restricties zullen gelden voor uitbreiding van bestaande kustplaatsen en nieuwbouw. Provincies en gemeenten zullen daarmee rekening moeten houden bij het bepalen van de rode contour.
- e.14 Uitbreiding van steden en dorpen door verlegging van de rode contour is niet toegestaan in gebieden met een verhoogd risico op schade door overstromingen. Waar in het bestaand bebouwd gebied binnen de rode contour een verhoogd overstromingsrisico bestaat (in kustplaatsen zeewaarts van de risicolijn), heeft het rijk invloed op beslissingen over nieuwbouw, vervangende nieuwbouw en functieverandering van bestaande bebouwing en terreinen. Het rijk zal na overleg met provincies en gemeenten vaststellen in welke gebieden met een verhoogd overstromingsrisico rekening moet worden gehouden.
- e.15 In de Noordzee is zandwinning alleen toegestaan zeewaarts van de feitelijke lijn van 20 meter beneden NAP. Deze lijn zal uiterlijk in deel 3 van deze PKB worden vastgelegd. Er zal alleen een uitzondering worden gemaakt voor zandwinning ten behoeve van het onderhoud van scheepvaartgeulen en zandwinning die bijdraagt aan de vermindering van lokale erosie. Zandwinning voor doeleinden van kustbeveiliging krijgt altijd voorrang. Zo mogelijk wordt winning voor veiligheid gecombineerd met winning voor andere doeleinden.
- e.16 Het onbelemmerde zicht vanaf de kust op de zee blijft gehandhaafd. Voor de bouw van vanaf de kust zichtbare permanente werken binnen de 12-mijlszone wordt alleen bij zwaarwegend belang vergunning verleend. Wordt de vergunning verleend, dan moet de schade aan het vrije uitzicht worden beperkt door een goed ontwerp.

- e.17 Het Rijk wijst in deel 3 van de PKB voorkeursgebieden aan voor de bouw van windparken op zee. Het beleid is gericht op het realiseren van een windenergievermogen van minimaal 1500 Mega Watt op de Noordzee in 2020.

- e.18 Het kabinet streeft naar een verplichting nieuwe en te vernieuwen kabels en leidingen te bundelen in leidingtracés. Het streven naar bundeling kan tot uitdrukking komen in de voorwaarden die gesteld worden bij de vergunningverlening in het kader van de Wet Beheer Rijkswaterstaatswerken en de Mijnwet.

- e.19 In scheepvaartroutes, waaronder de verkeersscheidingsstelsels en routes in het gebied tussen Hoek van Holland en IJmuiden, en in de wachtruimten voor schepen op de Noordzee worden activiteiten die strijdig zijn met het scheepvaartverkeer geweerd overeenkomstig de nieuwe mijnrechtelijke kaart.

F. Uitvoeringsprogramma

f.1 De minister van VROM zal tweejaarlijks een uitvoeringsprogramma nationaal ruimtelijk beleid aan de Tweede Kamer doen toekomen. Dit uitvoeringsprogramma zal zijn gevoegd bij de begroting van het ministerie van VROM. Het uitvoeringsprogramma bevat een programmering op hoofdlijnen van de nationale investeringen in de ruimtelijke inrichting, de rijksprojecten, de doorwerking van het nationaal ruimtelijk beleid in streek-, structuur- en bestemmingsplannen, alsmede de handhaving. Bij het uitvoeringsprogramma zal de minister rapporteren over de voortgang van de uitvoering.

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

Inhoudsopgave

1.1 Nederland in ontwikkeling	2
1.2 De kwaliteit van de ruimte	4
1.3 Opzet van de Vijfde Nota	8

Nederland wordt geconfronteerd met talloze belangen die met elkaar strijden om de ruimte. Ruim tien jaar geleden, toen de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening verscheen, herstelde ons land zich van een lange periode van economische stagnatie. De ruimtelijke ordening speelde daarop in en ondersteunde de economische ontwikkeling binnen voorwaarden voor de kwaliteit van de leefomgeving en milieu. De laatste jaren is het moeilijker geworden deze voorwaarden te handhaven, mede door de hoge groei van de economie. De welvaart neemt toe, en daarmee komen er ook meer aanspraken op materiële consumptie en ruimtegebruik.

1.1 Nederland in ontwikkeling

Nederland verandert. Op ieder gebied doen buitenlandse ontwikkelingen hun invloed gelden. Ook op de samenstelling van de bevolking: Nederland ontwikkelt zich naar een multiculturele samenleving. Dat heeft belangrijke consequenties voor onder meer onderwijs, zorg, wonen, werken en voorzieningen en het samenleven van burgers. Ook de beroepsbevolking is van samenstelling veranderd: er is minder werkloosheid, de scholing ligt hoger, er zijn meer vrouwen en allochtonen aan het werk. En de arbeid zelf verandert: Nederland wordt meer en meer een diensteneconomie. Dit samenstel van ontwikkelingen heeft belangrijke ruimtelijke consequenties.

De economische groei schept voor het ruimtelijk beleid een paradox. Enerzijds zijn het juist welvarende burgers en bedrijven die hogere kwaliteitseisen aan de ruimte stellen. Anderzijds bedreigt het gezamenlijk effect van die eisen de kwaliteit van de ruimte. Veel inwoners van Nederland vinden het land voller, vuiler en eenvormiger worden. Ze zien dit als een achteruitgang van hun welzijn en van de leefomgeving.

Nederland wordt bovendien steeds meer een netwerksamenleving en een netwerkeconomie. Activiteiten van bewoners en bedrijven spelen zich in een steeds grotere ruimte af, zowel fysiek als virtueel. Dat leidt tot een tweede paradox. Terwijl mensen in grotere verbanden opereren, neemt hun behoefte aan een 'thuisbasis' met een hoge kwaliteit toe. Mensen waarderen een dagelijkse leefomgeving met een kleine maat.

Uit een evaluatie van het ruimtelijk beleid in de afgelopen tien jaar blijkt dat er veel is bereikt, maar dat niet álle onderdelen even succesvol zijn geweest. Het beleid heeft gunstige voorwaarden geschapen voor economische groei. Steden zijn aantrekkelijker geworden als woon- en werkplaats. Natuurgebieden zijn veiliggesteld. Volgens een recente grondige beleidsevaluatie door de Tweede Kamer lijkt de daadwerkelijke bijsturing van ongewenste ruimtelijke processen echter onvoldoende te zijn geweest.

We mogen verwachten dat de snelle veranderingen van de afgelopen jaren zich de komende tijd zullen voortzetten, met een verder toenemende ruimtebehoefte voor wonen, werken, infrastructuur, voorzieningen, recreatie, sport, water en natuur, waar alleen een afnemende ruimtevrage voor de landbouw tegenover staat. In het verleden kon voor al die functies met passen en meten een plaats worden gevonden. Dat wordt steeds moeilijker zonder de

ruimtelijke kwaliteit aan te tasten. In ieder geval moeten dus ontwikkelingen worden gestimuleerd die ruimtelijke kwaliteit opleveren. Om dat te bereiken moeten we ruimte maken. Er is behoefte aan keuzen, en dus aan het sturen en bijsturen van maatschappelijke processen om die keuzen uit te voeren. Als dat niet gebeurt, of - zoals in de afgelopen periode - niet goed genoeg, zullen ook de sterkste claims de zwakkere partijen op de ruimtemarkt verdringen. De ruimte moet worden gedeeld. Daarom heeft deze nota de titel: 'Ruimte maken, ruimte delen' gekregen.

Deze ontwikkelingen en bedreigingen vormen meer dan genoeg reden om het ruimtelijk beleid opnieuw te formuleren. In de nieuwe ruimtelijke visie in deze Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening, bezien we de ontwikkeling van Nederland in Europees perspectief. Ruimtelijke ordening moet de door burgers gewenste ontwikkelingen volgen en mogelijk maken. De ruimte verdient een zodanige inrichting dat burgers er met plezier kunnen wonen, werken, ontspannen en reizen.

1.2 De kwaliteit van de ruimte

Ordering van de ruimte is nodig om maatschappelijke ontwikkelingen mogelijk te maken en op te vangen. Ruimtelijke ordening moet niet alleen voorwaarden scheppen voor economische ontwikkeling, maar ook voor een gevarieerd sociaal-cultureel leven in een aantrekkelijke en duurzame leefomgeving. Als nieuwe woonwijken, bedrijventerreinen, kassen en recreatievoorzieningen zich zonder goede ordening kunnen uitspreiden over de ruimte, dreigen er negatieve effecten - ook voor de economie. De open ruimte raakt dan versnipperd, gebieden worden eentonig en slibben dicht, de bereikbaarheid van steden gaat achteruit en hun vitaliteit vermindert.

Ruimtelijke ordening is daarom méér dan het op elkaar afstemmen van de kwantitatieve ruimtebehoeften. Het gaat ook om het bewaren en vergroten van de kwaliteit van die ruimte. Kwaliteit is moeilijker te definiëren en te meten dan kwantiteit. Kwaliteit is subjectiever. Mensen ondergaan en waarderen de ruimte en het gebruik daarvan ieder op hun eigen manier. Die waardering verandert in de loop van de tijd, en met die waardering veranderen de accenten in het ruimtelijk beleid.

De startnota '*De Ruimte van Nederland*' die in 1999 verscheen, vormt het vertrekpunt voor deze Vijfde Nota en een aantal sectornota's. De startnota had vooral een agenderende functie. De startnota positioneert de Vijfde Nota als een strategische, richtinggevende en inspirerende beleidsnota voor al degenen die verantwoordelijk of betrokken zijn bij de ruimtelijke inrichting van Nederland. Een goede doorwerking van de Vijfde Nota in de ruimtelijk relevante sectornota's wordt essentieel geacht. Daarom is de Nota 'Ruimte maken, ruimte delen' in samenhang met het Nationaal Verkeers- en Vervoers Plan, de nota Natuur voor mensen, Mensen voor de natuur en het vierde Nationaal Milieubeleidsplan, voorbereid. De adviezen over de startnota van de Sociaal-Economische Raad, de Raad voor het Landelijk Gebied en de VROMraad over de stad, verkeer en vervoer, het landelijk gebied en sturing, zijn in het voorbereidingsproces van de Vijfde Nota van grote waarde geweest.

De Vijfde Nota is een strategische nota met een selectieve rol van het rijk. Als sturingsfilosofie is ervoor gekozen om de beleidsvrijheid van de andere overheden zo groot mogelijk te houden: centraal wat moet, decentraal wat kan. Het rijk wil krachtig sturen op de uitvoering van het nationaal beleid, maar geen gedetailleerde voorwaarden stellen aan de beleidsontwikkeling door andere overheden. Dat betekent selectief zijn. Er wordt niet gestreefd naar een van bovenaf gedicteerde ruimtelijke inrichting, waarbij van rijkszijde voor allerlei functies locaties worden aangewezen. Het beleid in deze nota zal vooral met en door andere overheden en private initiatiefnemers worden uitgewerkt en uitgevoerd.

Op een beperkt aantal onderdelen van het beleid is er voor het rijk een hoofdrol weggelegd; daar neemt het rijk de verantwoordelijkheid voor het eindresultaat. Ook dan zal in veel gevallen de uitvoering worden overgelaten aan andere overheden en heeft het rijk een toetsende rol. Voor het overige wordt aan de andere overheden veel vrijheid gelaten om gestalte te geven aan een eigen gebiedsgericht beleid. Het rijk zal zich vooral toeleggen op (programmatisch) kaderstelling en gebruik maken van het wettelijk kader van de WRO, naast stimulerend en faciliterend beleid.

Veranderende opvattingen over kwaliteit

Vlak na de Tweede Wereldoorlog stond de ruimtelijke ordening in het teken van de wederopbouw. De plannen waren bedoeld om de bestaande achterstanden zo snel mogelijk in te lopen. Kwaliteit werd uitgedrukt in opheffing van de woningnood, werk voor iedereen, meer vrije tijd, massaal gebruik van duurzame consumptiegoederen, vooral bromfietsen en auto's, ook voor gezinnen met een kleine beurs. In de jaren zestig leek dit beeld werkelijkheid te worden. De nieuw gebouwde woningen bleken echter vaak te klein, van onvoldoende kwaliteit en teveel samengepakt in wijken waar behalve wonen niets gebeurde. Aan andere wijken werd onvoldoende aandacht gegeven. En de wegen konden het toenemende verkeer niet meer aan.

Een reactie volgde. Het wegennet werd uitgebreid. Behalve voor nieuwe wijken kwam er ook aandacht voor de bestaande stad, met vernieuwbouw naast nieuwbouw, verbeteren in plaats van slopen, stadsvernieuwing en bouwen voor de buurt.

De jaren tachtig brachten economische tegenslag. De investeringen stagneerden, op de overheidsuitgaven moest worden bezuinigd. Daardoor kwam de kwaliteit van de omgeving onder druk te staan. Begin jaren negentig trad herstel in; de opvattingen over ruimtelijke kwaliteit werden nu sterk economisch getint. Nederland moest zijn geografische ligging uitbuiten en zodoende aantrekkingskracht uitoefenen op buitenlandse bedrijven. Onder het motto *Nederland - Distributieland* werden de *mainports* gelanceerd. Er kwamen nieuwe woonwijken van hogere kwaliteit dan voorheen, eengezinswoningen in laagbouw met veel groen.

Intussen werd de maatschappelijke discussie over de ruimtelijke kwaliteit steeds intensiever gevoerd. Meer en meer werd beseft dat de relatie tussen economie en milieu, die in de jaren zeventig een centrale plaats kreeg in de economische politiek, ook ruimtelijke dimensies heeft. Naarmate natuur en landschap meer onder druk kwamen te staan, klonken er luidere pleidooien om de belevingswaarde daarvan beter te beschermen. Tegelijk kwam er een herwaardering van stedelijkheid op gang. Vitale steden waar het goed wonen, werken en recreëren is, worden door veel Nederlanders zeker zo aantrekkelijk gevonden als een woonplaats in het groen of op het platteland.

Criteria van ruimtelijke kwaliteit

De behoefte aan en het streven naar een mooie en functionele leefomgeving is hieronder samengevat in een zevental dimensies of criteria van ruimtelijke kwaliteit. Het zijn deze zeven criteria voor ruimtelijke kwaliteit, die richting geven aan de ruimtelijke inrichting van Nederland de komende dertig jaar.

Ruimtelijke diversiteit. Verschillen tussen stad en land moeten worden geaccentueerd. Uiteenlopende stedelijke milieus en landschappen moeten hun eigen karakter kunnen behouden en versterken. Daarvoor zijn onder meer van belang:

- groene gebieden tussen steden
- grote open ruimten zoals (delen van) het Groene Hart en het rivierengebied

- karakteristieke landschappen van Noordwest-Europese betekenis (duinen, getijdengebieden, veenweidegebieden, droogmakerijen, zeekleipolders, rivierengebieden, wetlands)
- afwisseling tussen open en stedelijk landschap langs infrastructuur
- afwisseling tussen gebieden met hoge en lage intensiteit van geluid en licht
- bundeling van bebouwing in steden en dorpen

Economische en maatschappelijke functionaliteit. Functies als wonen, werken, mobiliteit en ontspanning mogen elkaar niet verdringen, maar moeten goed op elkaar aansluiten, zodat ze elkaar versterken. Daardoor verbetert het vestigingsklimaat en wordt verspilling tegengegaan. Belangrijke gebiedskwaliteiten zijn hierbij:

- bereikbaarheid van en verbinding tussen economische kerngebieden in Nederland en aangrenzende regio's
- aansluiting van bedrijventerreinen op hoofdinfrastructuurnetwerken
- bundeling van ruimte voor bedrijventerreinen

Culturele diversiteit. Mensen en groepen moeten zich op hun eigen manier kunnen ontplooiën. Er moet ruimte zijn voor een verscheidenheid aan culturele, recreatieve en bewegings-activiteiten. De historie moet naast de technologische vernieuwingen zichtbaar blijven en waar mogelijk als inspiratiebron te dienen.

Het gaat om behoud of versterking van:

- gebieden met hoge cultuurhistorische waarde
- karakteristieke landschappen van nationale of regionale betekenis (hoogveenontginningsgebied, veenweidegebied, beekdal, bos, kleinschalig landschap)
- cultureel erfgoed en diversiteit in architectuur
- multiculturele woon-, werk- en recreatiemilieus in de steden

Sociale rechtvaardigheid. Zowel tussen sociale groepen als tussen regio's bestaat ongelijkheid. Deze ongelijkheid moet worden tegengegaan. We moeten ervoor zorgen dat ook lagere inkomensgroepen toegang hebben tot wonen, werken, recreatie en mobiliteit. En we moeten voorkomen dat er een rijk landelijk gebied ontstaat, in contrast met arme steden. De ruimtelijke omstandigheden moeten iedereen kans bieden op een gezond bestaan.

Kenmerkend zijn gebiedskwaliteiten als:

- bereikbaarheid van lokale en regionale voorzieningen
- toegankelijkheid van gebieden voor dag- en verblijfsrecreatie
- voldoende ruimtelijke spreiding van het openbaar vervoer
- ruimtelijk evenwicht in de woningmarkt (geen segregatie)
- goede mix tussen wonen en werken
- goede afstemming van zorgvoorzieningen op woon- en werklocaties

Duurzaamheid. Ecologisch waardevolle systemen moeten in stand blijven of worden hersteld. Ook het ruimtelijk systeem van steden en platteland moet duurzaam zijn, wil het vitaal blijven in economische en sociaal-culturele zin. De ruimtelijke ordening moet bijdragen aan de bestrijding van milieuproblemen en aan de zorg voor een veilige omgeving.

Deze bijdrage komt onder andere tot uiting in:

- aandacht voor gebieden en verbindingzones die behoren tot de ecologische hoofdstructuur
- zonerings als bescherming tegen geluidshinder en ontmenging van woningen en bedrijven in verband met veiligheidsrisico's en luchtvervuiling
- aanwijzen van stiltegebieden en van aandachtsgebieden voor integrale verbetering van de kwaliteit van het grondwater en de bodem

Aantrekkelijkheid. Behoud van landschaps- en stedenschoon is een cultuuropgave. Er is meer aandacht nodig voor ontwerp en inrichting - niet alleen van stad en landschap, maar ook van de inpassing van infrastructuur. Denk hierbij aan:

- de (visuele) uitstraling van verstedelijking op landelijk gebied
- zones langs infrastructuur
- open ruimten, bufferzones, natuurgebieden (maatregelen als verdiepte ligging, ondergrondse aanleg, geen afslagen, minimale barrièrewerking)
- mooie steden

Menselijke maat. De inrichting van de ruimte moet passen bij de behoeften en de belevingswereld van de burgers. Zij mogen niet worden overweldigd door gebouwen en infrastructuur. Waar de maatvoering groot is, moet extra aandacht worden besteed aan de inrichting van de openbare ruimte. Kenmerkende gebiedskwaliteiten zijn:

- voldoende mooie openbare ruimten in de stedelijke centra
- overzichtelijke knooppunten van infrastructuur

1.3 Opzet van de Vijfde Nota

Leeswijzer

Veranderend Nederland, de toenemende behoefte aan ruimte voor uiteenlopende doeleinden en het groeiend besef van de kwaliteit van de ruimte - dit zijn de drie invalshoeken van waaruit het nationale beleid voor de ruimtelijke ordening in deze nota is gewikt, gewogen en bijgesteld.

Na een beknopte terugblik op vroegere nationale nota's ruimtelijke ordening en het vigerende beleid in hoofdstuk 2 worden in hoofdstuk 3 veranderingen in maatschappelijke en ruimtelijke trends geschetst. Hoofdstuk 4 bevat een inventarisatie en weging van de totale ruimtebehoefte in de komende dertig jaar. Niet iedere vraag naar ruimte kan zonder meer worden gehonoreerd. Er zijn dus keuzen nodig. Die worden in deze nota gemaakt aan de hand van een drietal interventie-strategieën: intensiveren, combineren en transformeren. Ook bij alle keuzen die op basis van het beleid in deze nota nog gemaakt moeten worden, fungeren deze strategieën - samen met de criteria van ruimtelijke kwaliteit - als leidraad.

Na de beschouwingen over de trends en de ruimtevraag volgt in hoofdstuk 5 de formulering van het nieuwe nationale ruimtelijke beleid. In hoofdstuk 6 wordt dit uitgewerkt voor de landsdelen Noord, Oost, West en Zuid en voor de Noordzee. Uitvoering van het nationaal ruimtelijk beleid is een kwestie van organiseren en delegeren, maar heeft ook vertrouwen en samenwerking. Beide aspecten komen aan de orde in hoofdstuk 7 over de uitvoering van het beleid door het rijk, andere overheden en andere partijen.

Als inhoudelijke voorbereiding en ter ondersteuning van de diverse overlegplatforms zijn verschillende voorstudies uitgevoerd. Deze voorstudies hebben bijgedragen aan de onderbouwing, de probleemstelling en de beleidskeuzen in deze nota.

Kaartenreeks

In deze nota is een vernieuwende en systematisch opgebouwde kaartenreeks opgenomen (zie afbeelding 2). Vernieuwend omdat gekozen is voor digitale technieken in combinatie met *remote sensing*. Systematisch opgebouwd omdat in de opeenvolgende kaarten telkens gebruik wordt gemaakt van de daarvoor ontwikkelde kaartbeelden. Bovendien zijn de kaarten grensoverschrijdend, en is de zee nadrukkelijk meegenomen. Zo ontstaat de volgende reeks, gerelateerd aan de hoofdstuk indeling van de nota:

- kaartuitsneden (hoofdstuk 1)
- basiskaarten, zoals lagenkaarten, Noordzeekaart en ruimtelijke analysekaarten (hoofdstuk 3)
- kaarten met een indicatie van de ruimtevraag (hoofdstuk 4)
- kaarten van de ruimtelijke hoofdstructuur en ontwikkelingsbeelden (hoofdstuk 5)
- kaarten van de landsdelen en de Noordzee (hoofdstuk 6)
- pkb-kaarten nationaal ruimtelijk beleid

De planologische kernbeslissing

De Nota 'Ruimte maken, ruimte delen' is een strategische nota op hoofdlijnen. Hij bevat de hoofdkeuzen die het rijk moet maken voor de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. Deze hoofdkeuzen geven richting aan de ruimtelijke ontwikkelingen in Europees verband, maar bevatten geen beslissingen over concrete locaties. In de Vierde Nota schreef het rijk voor op welke plekken er in welke volumes gebouwd moest worden. In deze Vijfde Nota gebeurt dat niet. Provincies, regio's en gemeenten bepalen dat zelf. Het rijk geeft alleen de spelregels mee op grond van de hoofdlijnen van beleid en van de criteria van ruimtelijke kwaliteit. Het richtjaar van deze nota is 2020, maar er wordt ook een doorkijk geboden naar 2030.

De herijking van de bestaande verstedelijkingsafspraken 2005-2010 is onderdeel van het proces van de Vijfde Nota. Deze herijking zal worden benut om beleidskeuzes uit deze nota te laten doorwerken in de verstedelijkingsafspraken 2005-2010. Daarmee is een zorgvuldige overgang van verstedelijkingsbeleid uit de Vierde nota Extra naar verstedelijkingsbeleid uit deze nota gewaarborgd. Het nieuwe beleid zal worden betrokken in de herijkingsvoorstellen die het rijk in de periode tot deel 3 zal doen aan provincies en kaderwetgebieden. In het hoofdstuk over uitvoering is aangegeven welke wijzigingen in instrumentarium gevolgen zullen hebben voor de verstedelijkingsafspraken 2005-2010. De herijking zal tegelijk met de publicatie van PKB deel 3 worden afgerond. Voor de periode van 1995 tot 2005 zijn Vinex-convenanten afgesloten. In 2000 heeft een kwantitatieve ijking plaatsgevonden van de woningbouwafspraken. De convenanten worden in beginsel niet herzien, maar het kabinet zal in de eerste helft van 2001 nadere afspraken maken met decentrale overheden over kwaliteitsverbeteringen in de verstedelijking tot 2005.

De hoofdkeuzen van deze Vijfde Nota worden neergelegd in een *planologische kernbeslissing (PKB)*. Daardoor krijgen zij wettelijke status. Dat is nodig om te verzekeren dat het nationaal ruimtelijk beleid doorwerkt in de plannen van lagere overheden. De wettelijke procedure voor een planologische kernbeslissing bestaat uit vier stappen. Dit boek bevat deel 1 van de PKB Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening. Het kabinet geeft hierin zijn visie op het te voeren ruimtelijk beleid. Daarop volgt een inspraakronde. In deel 2 worden de inspraakreacties gebundeld. Mede op grond van deze reacties neemt de regering een standpunt in, dat wordt neergelegd in deel 3. Na behandeling in de Tweede Kamer volgt uiteindelijk in deel 4 van de PKB de finale Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening.

In dit deel 1 zijn inhoudelijke beschrijvingen van uitwerkingen per landsdeel opgenomen. In deel 3 worden de hoofdlijnen van beleid verder uitgewerkt voor (deel)gebieden en projecten. De regie van die uitwerkingen ligt bij de landsdelen. Daarna moet het beleid worden uitgevoerd onder regie van de provincies. Aan de uitwerkingen kunnen te zijner tijd uitvoeringscontracten worden gekoppeld, bijvoorbeeld in de vorm van regiocontracten. Met de publicatie van de PKB deel 3 is ook de herijking van de uitvoeringsafspraken die voortvloeien uit de geactualiseerde Vierde nota Extra, afgerond.

Het beleid in deze Nota vraagt om een nieuwe investeringsimpuls met een nieuwe ambitie. De Vierde nota richtte zich sterk op investeringen, ook van de overheid, in de mainports en de achterlandverbindingen. Deze investeringen worden voortgezet. Daarnaast zal er bij nieuwe investeringen meer aandacht zijn voor investeringen in ruimtelijke kwaliteit. Het ruimtelijk ontwikkelingsbeeld moet voorzien zijn van een reële uitvoeringsstrategie, gedragen door nationale ruimtelijke investeringsprojecten. In hoofdstuk 7 van deze nota worden de

hoofdpijnen van de investeringsstrategie neergelegd. In deel 3 van de PKB zullen deze hoofdpijnen worden uitgewerkt.

Dialog

Deze Nota is tot stand gekomen in een open dialoog met burgers, maatschappelijke organisaties en mede-overheden. Ter voorbereiding van de nota hebben wij de maatschappelijke discussie over de ordening en de kwaliteit van de ruimte bewust gestimuleerd. Doordat we niet alleen beleidsmakers en deskundigen, maar ook burgers bij deze discussies betrokken, ontstond er een beeld van de opvattingen in onze samenleving over de kwaliteit van de leefomgeving, de belevingswaarde van de ruimte en het gewenste ruimtegebruik.

In diverse overleg rondes zijn ideeën, wensen en reacties uitgewisseld, over de problematiek maar ook over de gewenste aanpak daarvan. Op sommige bijeenkomsten ontvouwd zowel jonge als gerenommeerde ontwerpers hun visie op de inrichting van Nederland. Op andere werden jongeren uitgenodigd hun ideeën over ruimtelijke ordening in woord en beeld uit te drukken. Resultaten van die bijeenkomsten zijn terug te vinden in aparte 'boxen' in deze nota.

Het interactieve project *Geef mij de ruimte*, uitgevoerd in 1999 en 2000, verschaft inzicht in de voorkeuren van mensen in verschillende delen van Nederland. Er is een opiniewijzer opgesteld die via kranten, internet en telefoon is verspreid, en waarop 17.500 reacties zijn binnengekomen. Een klein deel van de respondenten heeft daarna 'burgeradviezen' per landsdeel opgesteld en aan de minister van VROM aangeboden. Verder heeft het NIPO een steekproef onder honderd Nederlanders gehouden. De resultaten van het project '*Geef mij de ruimte*' zijn bij de voorbereiding van de Vijfde Nota gebruikt.

Tijdens het opstellen van deze Nota heeft een *Groen polderoverleg* plaatsgevonden tussen een delegatie van het kabinet en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. Tot de deelnemers behoorden werkgevers- en werknemersorganisaties en natuur- en milieuorganisaties. Verder heeft in drie rondes *landsdelig overleg* plaatsgevonden tussen het rijk en regionale en lokale overheden over de vier landsdelen en over de Noordzee. Daarbij is verkend hoe de wensen van de landsdelen in overeenstemming kunnen worden gebracht met de hoofdpijnen van het nationaal ruimtelijk beleid.

In het kader van het "Actieplan Emancipatietaakstellingen departementen" (juli 1999) is een *Emancipatie Effect Rapportage* voor de Vijfde Nota opgesteld. De functie daarvan is om beleidsvoorstellen te toetsen op hun 'gender-effect'. De rapportage is gelijktijdig met de ontwikkeling van PKB deel 1 opgesteld door onafhankelijke deskundigen. De resultaten en aanbevelingen zijn in een apart rapport neergelegd. Zij zullen verder worden uitgewerkt en hun beslag krijgen in deel 3.

HOOFDSTUK 2 TERUGBLIK

Inhoudsopgave

2.1 Inleiding.....	2
2.2 Voltooiing van de wederopbouw	3
2.3 De trek uit de steden.....	5
2.4 Stadsvernieuwing en nieuwe steden	7
2.5 Een land van steden in een ongedeeld Europa	9
2.5.1 Een omslag.....	9
2.5.2 Concepten en instrumenten in de Vierde nota.....	10
2.6 Conclusies	20
2.6.1 Lessen uit de voorgaande nota's.....	20
2.6.2 Onvoltooide ruimtelijke opgaven.....	22

De geschiedenis van de ruimtelijke ordening sinds de Tweede Wereldoorlog is vele malen beschreven. Het beleid uit de Vierde nota is uitgebreid geëvalueerd, onlangs nog op initiatief van de Tweede Kamer¹. In dit hoofdstuk wordt het voorgaande beleid afgezet tegen de ontwikkelingen zoals ze werkelijk plaatsvonden. De meeste aandacht gaat uit naar de Vierde nota.

2.1 Inleiding

Het ruimtelijk beleid is steeds de resultante van de zorgen van de tijd en de visie op een beter ingerichte ruimte die bestuurders en planologen daartegenover stellen. De ruimtelijke ordening van de laatste vijftig jaar laat naast lang volgehouden beleidslijnen ook wijziging en vernieuwing zien. Er is veel tot stand gebracht, maar er is ook beleid dat niet is geslaagd. De publicatie van een nieuwe beleidsnota is een geschikt moment om constanten en wisselingen, succes en mislukking, visie en misrekening de revue te laten passeren en daaruit lessen te trekken.

Het zal blijken dat ruimtelijke ordening resultaten boekt als zij actief anticipeert op lange-termijnontwikkelingen zonder op korte termijn inflexibel te worden, als het beleid tevoren goed in al zijn consequenties is doordacht, en als een effectieve uitvoeringsorganisatie aanwezig is, voorzien van ontwikkelings- en handhavinginstrumenten.

¹ Tweede Kamer, Parlementaire werkgroep Vijfde Nota ruimtelijke ordening, *Notie van ruimte. Op weg naar de Vijfde Nota ruimtelijke ordening*, TK vergaderjaar 1999-2000, 27 210, nrs. 1-2, Den Haag, 2000. Van deze brede evaluatie is in dit hoofdstuk gebruik gemaakt.

2.2 Voltooing van de wederopbouw

Het ruimtelijk beleid zoals wij dat nu kennen, viert op gemeentelijk niveau binnenkort zijn honderdste verjaardag. De Woningwet van 1901 introduceerde het uitbreidingsplan als directe voorloper van het huidige bestemmingsplan en stelde overeenstemming met het uitbreidingsplan als vereiste bij het verlenen van bouwvergunningen. Hiermee werd de basis gelegd voor de moderne ruimtelijke ordening. Het moderne school vooral in de landelijke uniformering volgens een eenvoudig, helder systeem, niet in het bedrijven van ruimtelijke ordening als zodanig. Daarin bestond al een eeuwenlange traditie die alles te maken had met de wijze waarop Nederland op het water veroverd en tegen het water beschermd moest worden, en met de relatief hoge verstedelijkingsgraad die, althans in het westen van het land, ook al vroeg werd bereikt. In het oosten en zuiden speelden deze factoren aanvankelijk een minder grote rol. Daar kreeg de ruimtelijke ordening een impuls in de tweede helft van de negentiende eeuw toen ook daar verstedelijking en industrialisering optraden en op grote schaal de zandgronden in cultuur werden gebracht.

In de jaren twintig drong het inzicht door dat allerlei ruimtelijke ontwikkelingen gemeentegrenzen begonnen te overschrijden. Antwoord daarop waren de eerste streekplannen, die toen nog slechts beperkte gebieden omvatten. Na de Tweede Wereldoorlog ontstond ook behoefte aan ruimtelijk beleid op nationaal niveau. Dat beleid moest bijdragen aan herstel van de oorlogsschade, aan het opheffen van de woningnood en aan het scheppen van een nieuwe economische basis. De 'motor' van het economisch herstel was het westen van het land. Daarheen verwachtte men forse migratiestromen vanuit het noorden, oosten en zuidwesten. Alleen Noord-Brabant en Limburg lieten min of meer een migratie-evenwicht zien omdat deze provincies een stevige eigen industriële ontwikkeling doormaakten. De eerste naoorlogse opgave werd het voorbereiden van een beleidsnota over de gewenste ontwikkeling van het westen van het land. Daartoe werd in 1951 een speciale Werkcommissie Westen des Lands ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van rijk, provincies en gemeenten. Het rapport *De ontwikkeling van het Westen des lands* verscheen in 1958. Tijdens de werkzaamheden werd duidelijk dat ook de rest van het land aandacht vroeg. In 1960 werd een eerste algemene Nota inzake de ruimtelijke ordening uitgebracht. In deze eerste nota werd de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling geschetst vanuit de economisch-geografische positie van Nederland binnen Europa. Daaruit werd de ontwikkeling van de havens, de industrie, de landbouw en de dienstensector afgeleid.

De sterke concentratie van bevolking en bedrijvigheid in het westen wakkerde de vrees voor congestie aan. Anderzijds vreesde men voor verslechtering van de levensomstandigheden in de landsdelen die door emigratie bevolking verloren. De Eerste nota wilde de economie van Oost- en Noord-Nederland zodanig stimuleren dat een half miljoen inwoners kon worden vastgehouden die anders zouden vertrekken. Dan nog stond het westen voor een grote opgave: één miljoen extra inwoners in een periode van twintig jaar. Alleen een zorgvuldige inrichting zou kunnen voorkomen dat de kwaliteit van het leefmilieu even slecht zou worden als in grote agglomeraties als Parijs of Londen.

De 'recepten' voor die zorgvuldige inrichting waren in 1960 in grote lijnen al dezelfde als nu. Het Groene Hart moest open blijven en met landelijke functies ingericht. Landbouw was belangrijk, omdat Nederland na de ervaring van de hongerwinter in zijn eigen voedselbehoefte

wilde kunnen voorzien. De steden moesten zich ontwikkelen in een ring rond het Groene Hart, door groene bufferzones gescheiden, zodat ze elk van een overzichtelijke omvang bleven en hun eigen identiteit behielden.

Aanvullende ruimte voor de groeiende bedrijvigheid en woningbehoefte moest worden gevonden in nieuwe steden in uitwaartse richting. Alleen voor Den Haag, waar de uitwaartse richting door de zee werd geblokkeerd, werd een nieuwe stad in het Groene Hart geprojecteerd: Zoetermeer. De bufferzones, het Groene Hart en de open ruimten rond de bestaande en nieuwe steden aan de buitenzijde van de Randstadring, boden alle stedelingen op korte afstand recreatiemogelijkheden in het groen. Dit patroon verschilde fundamenteel van de vooroorlogse stedenbouw.

Het beleid van de Eerste nota kenmerkte zich door een sterk geloof in de 'maakbaarheid' van de fysieke ruimte. De omstandigheden daarvoor waren gunstig. Er was een allesbeheersende drang tot voltooiing van de wederopbouw die na de Tweede Wereldoorlog ter hand was genomen. Politiek bestond er grote eensgezindheid, sociaal-cultureel en economisch was de samenleving homogener dan nu. De regering wilde het land voorzien van een nieuwe economische basis, als resultaat van gericht overheidshandelen en in nauwe samenwerking met maatschappelijke organisaties.

De nieuwe basis werd gevonden in de opbouw van een moderne industrie en in een sterke productiviteitsverhoging van de landbouw, gericht op het veroveren van een vooraanstaande exportpositie. Het verrassend snelle economische herstel van het naoorlogse Duitsland droeg ertoe bij dat de oude transport- en distributiefunctie van de Nederlandse economie spoedig herleefde. Het ruimtelijk beleid speelde bij de wederopbouw een belangrijke rol: het schiep ruimte voor nieuwe economische activiteiten en infrastructuur en voor goede woningen in een gezonde leefomgeving. In de praktijk bleek het opheffen van de woningnood overigens veel meer tijd te kosten dan aanvankelijk werd gedacht.

Samengevat werd het beleid uit de periode van de Eerste nota gekenmerkt door een vastberaden en samenhangend opererende overheid, die onder gunstige omstandigheden opmerkelijke resultaten heeft bereikt. Maar het modelleren van de groei naar het prille streefbeeld van een stedenring rondom een groen hart lukte niet. De verstedelijking voltrok zich vooral in plattelandsgemeenten.

2.3 De trek uit de steden

De Tweede nota (1966) volgde kort na de eerste, omdat zich sneller dan verwacht een aanhoudend sterke groei aftekende, die op de lange termijn ingrijpende gevolgen zou hebben. De nota richtte zich op het jaar 2000 en verwachtte voor dat jaar 20 tot 21 miljoen inwoners - zes miljoen bovenop het aantal dat de Eerste nota voor 1980 voorzag. Voor de werkgelegenheid werd een overeenkomstige groei verwacht en voor het autoverkeer, onder invloed van de doorbrekende massa-motorisering, een nog veel sterkere toename. Opnieuw was er veel aandacht voor de inkadering in Europese ontwikkelingen, vooral georiënteerd op de zeehavenfunctie. De luchthavenfunctie kreeg nog weinig aandacht.

Ongeveer tegelijk met de publicatie van de Tweede nota werd, na een lange voorbereidingstijd, een aparte *Wet op de Ruimtelijke Ordening* van kracht (1965). Het ruimtelijk beleid kreeg daarmee een eigen wettelijk fundament.

De schrijvers van de Tweede nota veronderstelden dat een evenwichtige ontwikkeling van het westen ten opzichte van de andere landsdelen een rem op de migratie naar de Randstad vereiste: twee miljoen inwoners zouden in de perifere regio's moeten worden vastgehouden. In de Eerste nota was dat aantal nog op een half miljoen gesteld. Zelfs als dit ambitieuze voornemen zou slagen, bleef de opgave voor de Randstad formidabel en was er een grote inspanning nodig om de bufferzones en het Groene Hart open te houden en de groei te concentreren op de stedenring.

Men vreesde dat de enorme bevolkingsgroei gepaard zou gaan met woningnood in de steden en zou leiden tot suburbanisatie en versnippering van het buitengebied. De eerste gevolgen werden al zichtbaar. In het westen kregen de uitdijende steden en opzwellende plattelandskernen zichtbaar invloed op de leegte en openheid die het buitengebied altijd hadden gekenmerkt. Tegelijk werd het buitengebied zelf drastisch gemoderniseerd door een ruilverkavelingsprogramma dat in deze periode goed op stoom kwam. Het ruimtelijk aanzien van Nederland begon in snel tempo te veranderen. Van middelhoogbouw ging men over op hoogbouw. De meeste hoogbouw in Nederland is neergezet tussen 1964 en 1974. Voortgezette agglomeratievorming zou het centrum van de steden onbereikbaar maken door het toenemende autoverkeer. Daarom werd, in aanvulling op de Eerste nota, een aantal nieuwe beleidsdoelstellingen geformuleerd: stedelijke milieudifferentiatie, gebundelde deconcentratie, en een netwerk van autowegen. Die differentiatie en deconcentratie kregen gestalte door reconstructie van de binnensteden en verdeling van de woningbouw over kernen die wel, en kernen die niet mochten groeien. Zo zouden geschakeerde conglomeraten van grotere en kleinere groeikernen rond een stedelijk hoofdcentrum ontstaan, die zouden uitgroeien tot stadsgewesten.

Het rijkswegenplan projecteerde een dicht wegennet over Nederland. De Tweede nota was autovriendelijk zonder bijgedachten. Wel voerden doorgaande wegen niet langer dwars door de steden; zij gingen eromheen. Dankzij de nieuwverworven mobiliteit zouden de grotere afstanden naar werk, recreatie en voorzieningen geen bezwaar vormen.

Met de uitbouw van deze ruimtelijke principes is de Tweede nota, meer dan de Eerste, een visionair ontwerp geworden van het Nederland van de toekomst. Toch is het anders gelopen. De inkt was nog niet droog of het Nederlandse geboortecijfer begon drastisch terug te lopen. De opvattingen over optimale gezinsgrootte en over de toelaatbaarheid van geboortebeperking veranderden snel. Goede anticonceptiemiddelen kwamen voor iedereen beschikbaar. Binnen enkele jaren werd duidelijk dat Nederland in 2000 geen 20 miljoen, maar hoogstens 17 of 18 miljoen inwoners zou tellen.

Inmiddels weten we dat zelfs dat niet is gehaald: het aantal waarmee we het nieuwe millennium ingaan bedraagt 16 miljoen. Een deel van de groei is bovendien het gevolg van het immigratie-overschot dat Nederland al jarenlang kent. De schrijvers van de Tweede nota hadden daar geen rekening mee gehouden; in de naoorlogse periode kende Nederland juist een emigratie-overschot.

Ook met de groeikernen is het anders gelopen dan de Tweede nota voorzag. In de praktijk kwamen ze niet van de grond, doordat er geen specifieke rijksondersteuning was voor de kleine gemeenten die ze moesten ontwikkelen. De steden liepen tegen hun gemeentegrenzen aan en kampten met hoge grondprijzen, waardoor ze na 1970 vrijwel niets meer konden bouwen. Alleen de dorpen binnen de stadsgewesten - en vaak ook daarbuiten, op grotere afstand - bleken goed in staat te groeien. Zo ontstond in korte tijd een omvangrijke stroom 'suburbanisanten' die de steden de rug toekeerden en naar de dorpen verhuisden. Daar vonden ze laagbouwoningen met veel groen, die beter aan hun wensen voldeden. Het beleid dat bedoeld was om de suburbanisatie te keren, had op deze gang van zaken geen passend antwoord. De suburbanisatie zette door.

2.4 Stadsvernieuwing en nieuwe steden

In 1973 verscheen de Oriënteringsnota, het begin van een reeks deelnota's die samen de Derde nota over de ruimtelijke ordening zouden vormen². Deze nota handhaafde de ruimtelijke principes van zijn voorgangers. In die zin is er sterke continuïteit. Er zijn ook belangrijke verschillen. De Derde nota bevatte voor het eerst beleid voor het landelijk gebied. Het besef groeide dat onder invloed van de grote ruilverkavelingen niet alleen het landschap grondig veranderde, maar dat er door de schaalvergroting in de landbouw ook een onomkeerbaar proces van vernietiging van planten- en diersoorten aan de gang was. Bovendien introduceerde de Derde nota de stadsvernieuwing en kwam de nota met een effectief uitvoeringsinstrumentarium voor de nieuwe verstedelijking.

Begin jaren zeventig was de tijd van de welvaartsstaat; het wereldbeeld werd bepaald door de verwachting van permanente welvaarts groei. Dit droeg belangrijk bij aan een aandachtsverschuiving van welvaartsontwikkeling naar verdeling van welvaart. Verdelvingsvraagstukken, ook van kennis en macht, stonden hoog op de agenda. Ook ruimtelijk vond dat zijn doorwerking, in de doelstelling van gelijke toegang voor iedereen tot een goede en aantrekkelijke leefomgeving, met voor ieder in beginsel dezelfde keuzemogelijkheden.

De snel doorzettende suburbanisatie versterkte de noodzaak van bundeling binnen stadsgewesten en het opstarten van de groeikernen. De filosofie van het stadsgewest werd uitgebreid met een vervoersconcept: er moesten goede openbaar vervoersverbindingen komen tussen de uitbreidingskernen en de centrale stad. In de Verstedelijkingsnota (1976) werd het voor de groeikernen benodigde financiële instrumentarium gesmeed³.

Nu de groeikernen van de grond kwamen, vertrokken de middeninkomens versneld uit de steden, vooral uit de vier grote steden. Deze kampten met stagnerende woningbouw en ernstige kwaliteitsgebreken in de bestaande voorraad. Veel woningen die rond 1900 waren gebouwd om naar de stad trekkende arbeiders te huisvesten, hadden van het begin af aan een slechte bouwtechnische kwaliteit en waren nu tot een onaanvaardbaar peil verkommerd. De steden eisten van het rijk steun op twee fronten: ten eerste financiering en wettelijke regeling van een uitgebreide stadsvernieuwingsoperatie, ten tweede toepassing van het groeikerninstrumentarium op stedelijke uitbreidingen, waar nodig gekoppeld aan gebiedsuitbreiding. Pas toen daaraan voldaan was, nam de ongewenste groei van de suburbs binnen en buiten de stadsgewesten af en werd de stedelijke migratie minder eenzijdig.

In de loop van de jaren zeventig bleek dat de verwachting van voortgaande economische groei niet uitkwam. Bedrijven volgden de werknemers niet naar de groeikernen en de wegen vulden zich met files. De grote steden waren niet langer gelukkig met de uittocht van hun bewoners. De bouw mogelijkheden in de stad zelf bleken groter dan voorzien. Het idee van de *compacte stad* won terrein. In 1985 (Structuurschets stedelijke gebieden), op het hoogtepunt van de

² Het gaat om de Verstedelijkingsnota en de Nota Landelijke Gebieden, gevolgd door de Structuurschets voor de Stedelijke en Landelijke gebieden. Aanvankelijk waren dit twee gescheiden structuurschetsen; in 1989 werden ze samengevoegd. Op deze deelnota's volgden de Structuurschema's, waarin de ruimtelijke aspecten van sectorbeleid werden geregeld.

³ Dit instrumentarium bestond uit grondkostensubsidies en gesubsidieerde woningcontingenten, versterking van het ambtenarenapparaat van groeigemeenten, een goede uitvoeringsorganisatie (ICOG), en bekostiging door het rijk van infrastructuur.

bouwprestaties, paste het beleid zich aan: de aanwijzing van nieuwe groeikernen ging niet door, de afgesproken groeitaken werden verlaagd en de bouw werd getemporeerd.

2.5 Een land van steden in een ongedeeld Europa

2.5.1 Een omslag

In de jaren tachtig beleefde Nederland een economische depressie. Werkloosheid en bezuinigingen bepaalden de politieke agenda. Bovendien stonden er moeilijke keuzen voor de deur. In 1992 zouden de Europese binnengrenzen verdwijnen en zou Nederland zich moeten handhaven als een betrekkelijk kleine regio binnen een groot Europa. Het doemscenario van Nederland als het 'Jutland van Europa' drong zich op. Het is daarom niet verwonderlijk dat het besef van een open Europa samenging met een bezinning op de concurrentiepositie van Nederland. De Europese eenwording zou ook een enorme impuls kunnen zijn voor de economie. Welke kansen lagen er in het verschiet? Wat waren onze troefkaarten? Deze vragen hebben het regeringsbeleid eind jaren tachtig, begin jaren negentig sterk beïnvloed.

De dubbele oriëntatie van de Vierde nota

Op het gebied van de ruimtelijke ordening gaf de Vierde nota over de ruimtelijke ordening (1988) antwoord op deze vragen⁴. Met de Vierde nota beleefde de Nederlandse ruimtelijke ordening een omslag. Het beleid van de nota stond in het teken van de Europese eenwording, de verwachting van nieuwe economische groei en de zorg voor (milieu)kwaliteit. De tijd van zorg voor kwantiteiten was voorbij: de woningnood was bedwongen en ook in de andere elementaire maatschappelijke behoeften was voorzien. Nu diende zich een nieuwe tijd vol kansen aan. De Vierde nota was met deze positiebepaling een schot in de roos. Het toekomstbeeld dat werd geschetst, is feitelijk al binnen een kleine tien jaar werkelijkheid geworden. De economische groei overtrof al snel alle verwachtingen.

Naast deze economische oriëntatie reflecteerde de Vierde nota een toenemende zorg voor kwaliteit. De economische voorspoed zou de mensen veeleisender maken ten aanzien van hun dagelijkse leefomgeving. Groei had geleid tot milieuschade. De bodem was op veel plaatsen vervuild. De uitstoot van koolstoffen en zwavel, met name door het verkeer, vormde een steeds groter probleem. De intensieve landbouw werd een onaanvaardbare belasting voor het milieu. Met een aantrekkende economie zou de milieudruk verder oplopen. Zo kon het niet langer doorgaan. In de Vierde nota werd volgens critici nog te weinig aandacht aan deze milieuproblemen besteed. In de *Vierde nota Extra* (Vinex), een aanvullend beleidsstuk dat in 1992 verscheen, werd dit tekort gerepareerd.

Deze dubbele oriëntatie - enerzijds op economische concurrentiekracht, anderzijds op kwaliteit en milieu - was kenmerkend voor het beleid van de Vierde nota. Twee

⁴ De Vierde nota bestaat uit de *Vierde nota over de ruimtelijke ordening* (Vino, 1988), de *Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra* (Vinex, 1992), en de *Actualisering Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra* (Vinac, 1997). Tussen de Vierde nota en de Vinex lag een kabinetswisseling. De nieuwe coördinerend minister voor de ruimtelijke ordening, Alders, presenteerde in de Stellingnamebrief aan de Tweede Kamer een aanvullend programma voor de Vierde nota. In de Vinex is dit uitgewerkt in meer aandacht voor de uitvoeringsgerichtheid van het beleid (sleutelprojecten, Vinex-convenanten), leefbaarheid, mobiliteitsbeperking en milieu (koersenbeleid).

beleidsstrategieën stonden daarin centraal, de eerste gericht op het uitbuiten van economische kansen in internationaal perspectief, de tweede gericht op het vormgeven van ruimtelijke kwaliteit en tegenwicht bieden aan ongewenste ontwikkelingen. De uitvoering van deze strategieën werd beïnvloed door de filosofie van de terugtrekkende overheid. Het beleid stelde minder op maakbaarheid door de overheid en meer op een nieuwe rolverdeling tussen markt en overheid, waarbij deze laatste de markt uitnodigde om te investeren in de beleidsuitvoering.

Voor het werken aan de **concurrentiepositie** werd in de Vierde nota een heldere strategie verwoord: versterk je sterke punten. Spreiding van kennis, macht en welvaart was niet langer het parool, eerst en vooral moest de concurrentiepositie worden veiliggesteld. Het ruimtelijke antwoord op de vraag welke troeven Nederland rijk was, luidde: zijn strategische ligging als poort van Europa, zijn waterrijk karakter en zijn bijzondere stedelijke structuur. Dit werd uitgewerkt in drie thema's: *Nederland Distributieland*, *Nederland Stedenland* en *Nederland Waterland*.

Internationale vestigingsplaatsfactoren speelden hierbij een hoofdrol: internationale transportmogelijkheden en bereikbaarheid, stedelijke centra met internationale allure, hoogwaardige woonomgeving, een schoon milieu en waardevolle (gebruiks)natuur. De aanpak werd gekenmerkt door het sturen van investeringen naar de plekken met de hoogste potentie. Financiering zou grotendeels uit de private sector moeten komen. De overheid kon bijdragen door processen te versterken. Waar nodig kon zij het initiatief nemen om partijen bij elkaar te brengen, bijvoorbeeld met het oog op de groei van de mainports of het versterken van de internationale distributiefunctie. De sleutelprojecten voor hoogwaardige stedelijke centrummilieus werden actief gesteund.

Voor het werken aan **kwaliteit** reikte de Vierde nota een strategie aan die bestond uit actieve bevordering van gezamenlijke planvorming met andere overheden, gekoppeld aan de inzet van sectorgeld voor ruimtelijke kwaliteit. Doel was afzonderlijke projecten in een breder kader te plaatsen en de uitvoering te versnellen. Tegelijkertijd zou het beleid tegenwicht bieden aan autonome processen die de kwaliteit aantastten. Kwaliteitsaspecten waren: contrast tussen stad en land, diversiteit in plaats van monotonie, kleine afstanden tussen wonen, werken en recreëren, bouwen in dichtheden die voldoende draagvlak opleveren voor goede en gevarieerde voorzieningen, goede bereikbaarheid per openbaar vervoer van kantoren en publieksvoorzieningen, een mooie openbare ruimte, concentratie van intensieve landbouw, aaneengesloten natuurgebieden. De Vierde Nota kwam op drie terreinen met een vernieuwd inrichtingsbeleid:

- een ruimtelijk patroon voor nieuwe uitbreiding van wonen en werken;
- locatieprincipes voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen;
- een ruimtelijk kader om ontwikkelingen in het landelijk gebied (landbouw en natuur) te sturen.

2.5.2 Concepten en instrumenten in de Vierde nota

De Randstad

In de Vierde nota wordt de Randstad omschreven als een ring van grote en middelgrote stadsgewesten rond een open middengebied. Om zich te kunnen meten met het buitenland zou de Randstad een schaa sprong moeten maken en aan grootstedelijkheid en concurrentiekracht moeten winnen: een *grand design* van topwoon-, werk- en recreatiemilieus met uitstekende voorzieningen en een daaraan gekoppeld investeringsprogramma. De steden zouden zich ieder in een bepaalde richting moeten specialiseren. De *Nadere Uitwerking Randstad Internationaal* was bedoeld om daarover afspraken te maken.

De twee grootste steden bleken echter behoefte te hebben aan verbreding in plaats van specialisatie. Verder bestond er aan investeerders geen gebrek: tegen de verwachting in was een verdeling van schaarse gelden niet aan de orde. Vergeleken met de werkgelegenheids-ontwikkeling in andere Europese grootstedelijke regio's was de Randstad in de periode 1987-1993 een sterke groeier⁵. Gegeven de hoge Nederlandse werkgelegenheidsgroei van de opvolgende jaren, is in die situatie waarschijnlijk weinig veranderd.

Ook het unieke karakter van het Groene Hart zou volgens de Vierde nota bijdragen aan de concurrentiekracht. Met het oog daarop zouden de kwaliteiten van natuur, open landschap, recreatie en duurzame landbouw verder moeten worden ontwikkeld in de *Nadere Uitwerking Groene Hart*. Inmiddels zijn talrijke projecten vastgelegd in het *Ontwikkelingsprogramma Nationaal Landschap Groene Hart*.

Stedelijke knooppunten

De troefkaart *Nederland Stedenland* werd uitgewerkt in het concept van de stedelijke knooppunten. De Vierde nota bevatte een selectie van de steden die de Europese concurrentie moesten aangaan en die zouden fungeren als trekkers van de Nederlandse economie. De economische ontwikkeling van deze steden kreeg daarom voorrang. Nieuwe grootschalige publieke voorzieningen zouden bij voorkeur in de knooppunten worden gesitueerd. De knooppunten kregen rijkssubsidies ter bevordering van het regionale bedrijfsleven. Ze hadden voorrang bij investeringen in infrastructuur terwille van een goede bereikbaarheid, en - bij gelijke milieu-urgentie - bij milieu-investeringen. Ook mochten ze één terrein voor grootschalige detailhandelsvestiging (GDV) ontwikkelen, wat buiten de knooppunten niet is toegestaan.

Tussen 1992 en 1995 gold het bedrijfsomgevingsbeleid (BOB) vrijwel uitsluitend voor de knooppunten. De voorrangsregel voor milieu-investeringen is in de praktijk nooit toegepast, en ook in het rijksinvesteringsprogramma voor de infrastructuur zijn de knooppunten niet zichtbaar. Wel gelden de verbindingen waardoor de knooppunten worden ontsloten als de belangrijkste nationale verbindingen: de achterlandverbindingen en hoofdtransportassen. Deze verbindingen hebben automatisch voorrang in het investeringsprogramma.

Door dit beleid werden de steden zich bewuster van de concurrentie die zich aandien de. Losse plannen werden onder een visie gebundeld tot strategische projecten. Het idee dat steden zich moeten profileren om bedrijven aan te trekken, is inmiddels gemeengoed geworden. Economische effecten van het beleid voor de stedelijke knooppunten laten zich echter niet isoleren. Uit een vergelijking tussen de knooppunten en andere steden blijkt dat de knooppunten zich qua economische prestaties niet hebben onderscheiden⁶. Ook het aandeel

⁵ Buck Consultants International, *Balans Ruimtelijke Kwaliteit 2000, Basisdocument Economie*, Nijmegen, 2000.

⁶ Van der Meer, J. en P.M.J. Pol, *Stedelijk-knooppuntenbeleid en het stedelijk vestigingsmilieu in Nederland*, uitgebracht als

nieuwe buitenlandse bedrijven dat zich in een knooppunt heeft gevestigd, is klein⁷. Gezien de intentie om de knooppunten op te stoten tot economische trekkers, is dit resultaat teleurstellend.

Sleutelprojecten

De sleutelprojecten hebben betrekking op grootschalige investeringen in de belangrijkste stedelijke gebieden van ons land. Gemeentelijke plannen en projecten die pasten in het rijksbeleid werden geselecteerd. Het strategisch belang van die projecten was voor het rijk reden om zich direct met de coördinatie te bemoeien. Het rijk spande zich in voor kwaliteit en versnelde besluitvorming; bovendien gaf de rijksbemoeienis de sleutelprojecten naar de marktpartijen toe status en betrouwbaarheid. De Vierde nota introduceerde hiermee een vernieuwende aanpak, die nog niets aan actualiteit heeft ingeboet. Nog in 1998 bepleitte de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in de publicatie 'Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek' directe aansturing door het rijk van lokale inrichtingsprojecten van nationaal strategisch belang.

Het resultaat van de sleutelprojecten is wisselend. Van de elf sleutelprojecten van de eerste generatie zijn er vier uitgevoerd en twee mislukt (IJ-oever in Amsterdam en Integraal Plan Noordrand in Rotterdam). De Erasmusbrug (Kop van Zuid, Rotterdam) is een voorbeeld van een geslaagd project dat met voorrang geld heeft gekregen. De uitgevoerde projecten hebben, ondanks het soms moeizame proces, zeker bijgedragen aan de versterking van het stedelijk vestigingsmilieu⁸. Inmiddels is een nieuwe generatie van zes sleutelprojecten in uitvoering, gericht op de stationsomgevingen van de vier grote steden plus Breda en Arnhem.

Regio's op eigen kracht

Door het wegvallen van de Europese binnengrenzen in 1992 konden de regio's buiten centraal Nederland meer gaan profiteren van hun aansluiting op het buitenland. Het devies voor deze regio's was: verbreed je speelveld. De regio's werden aangespoord zich te beraden op hun eigen kwaliteiten en hun positie ten opzichte van buitenlandse kerngebieden en het Nederlandse kerngebied. Afgezien van een beperkt aantal uitwerkingen waaraan het rijk een bijdrage zou leveren, werd regionale ontwikkeling gezien als een verantwoordelijkheid van de regio's: regio's op eigen kracht. Daarmee nam het rijk afstand van een actief stimuleringsbeleid voor de regio's (voor het noorden bleef wel een regeling bestaan).

De autonome groeikracht van regio's blijkt beperkt. In de afgelopen tien jaar heeft het merendeel van de perifeer gelegen gebieden werkgelegenheidsaandeel verloren⁹.

Mainports

Meer nog dan de stedelijke knooppunten werden de mainports als trekkers van de economie gezien. Schiphol en Rijnmond waren bedoeld als poorten naar de wereld en als zodanig een

bijlage 2 van het Tweede Kamer rapport Notie van ruimte, Erasmus Universiteit Rotterdam, EURICUR, Rotterdam, 2000.

⁷ Gemiddeld dertig procent over de periode 1994-1998. Buck Consultants International, *Balans Ruimtelijke Kwaliteit 2000*, Basisdocument Economie, Nijmegen, 2000.

⁸ Van der Meer, J. en P.M.J. Pol, *Stedelijk-knooppuntenbeleid en het stedelijk vestigingsmilieu in Nederland*, uitgebracht als bijlage 2 van Tweede Kamer rapport Notie van ruimte, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam, 2000.

⁹ Deze uitspraak geldt op het niveau van zogenaamde 'Corop-regio's', een statistische indeling van gebieden.

onmisbaar onderdeel van Nederlands aantrekkingskracht voor economische activiteiten. Het ruimtelijk beleid speelde daarop in door de ontwikkeling van de mainports zo goed mogelijk te faciliteren. Vooral de verbindingen met het Europese achterland kregen aandacht, met de Betuwelijn en de hsl als exponenten.

De concrete uitwerking van het beleid voor Schiphol kwam in een eigen kader tot stand: het Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving van 1991, in 1995 gevolgd en van een wettelijke status voorzien door de pkb Schiphol en omgeving. Het beleid voor Rijnmond werd uitgewerkt in het kader van de ROM-Rijnmond¹⁰, wat geleid heeft tot een bestuurlijke overeenkomst en 47 projecten.

De groei van Rijnmond was niet spectaculair, maar de positie van de haven wordt binnen Europa niet reëel bedreigd. De groei van Schiphol was wel onstuimig, ook in vergelijking tot andere Europese luchthavens. Vliegtuigbewegingen, passagiers, luchtvracht, directe en indirecte werkgelegenheid, grondmobiliteit van en naar de luchthaven - alles nam toe. Hetzelfde gold echter voor de negatieve effecten, zoals geluidshinder, emissies en onveiligheid. De voorspoedige ontwikkeling van de luchthaven bracht de ruimtelijke ordening in een lastig parket. De mainportgedachte kwam steeds meer op gespannen voet te staan met de algemene kwaliteitsdoelen van de Vierde nota.

Noch voor Rijnmond, noch voor Schiphol schetste de Vierde nota een beeld van de ruimtelijke ontwikkeling. Vooral marktpartijen drukten hun stempel op de inrichting van de groeiende mainports.

Voor beide mainports gold een dubbele doelstelling. Hun groei moest gepaard gaan met regionale investeringen in natuur en milieu, ter verbetering van de leefomgeving. In de ROM-Rijnmond is een uitbreiding van het natuur- en recreatieareaal voorgesteld van duizend hectare, waar in het kader van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR) 750 hectare aan wordt toegevoegd. In de pkb Schiphol worden diverse 'groene' projecten voorgesteld. Met de uitvoering moet nog worden begonnen¹¹.

Hoofdtransportassen

De belangrijkste weg-, water- en railverbindingen tussen het economisch kerngebied van Nederland, de stedelijke knooppunten en het Europese achterland zijn in de Vierde nota aangemerkt als hoofdtransportassen. Deze verbindingen hebben prioriteit bij investeringsbeslissingen.

Alle investeringen ten spijt, kan echter niet gezegd worden dat de bereikbaarheid over de weg op peil is gebleven. Om de doorstroming op wegen te kunnen volgen, worden jaarlijks congestiekansen berekend voor het gehele hoofdwegennet. Ook zijn er normen bepaald met betrekking tot de maximaal toelaatbare congestiekans. Voor de hoofdtransportassen, in het bijzonder de achterlandverbindingen, geldt een strengere norm dan voor gewone hoofdwegen. In 1990 voldeed bijna 26 procent van de achterlandverbindingen en bijna 7 procent van de overige hoofdtransportassen niet aan de norm. In 1998 waren die cijfers opgelopen tot 46

¹⁰ ROM = Ruimtelijke Ordening en Milieu.

¹¹ NOVIO Consult, *Balans Ruimtelijke Kwaliteit 1999, Basisdocument Monitor Nederland in Internationaal Verband*, Nijmegen, 1999.

procent van de achterlandverbindingen en bijna 15 procent van de overige hoofdtransportassen¹².

De mogelijkheden voor (internationaal) vervoer over water zijn uitstekend, van serieuze capaciteitsproblemen is geen sprake. De kwaliteit van de internationale spoorverbindingen gaat met een sprong omhoog zodra de Betuwelijn en de hsl-zuid gereed zijn. De problemen rond een acceptabele lokale inpassing van deze grootschalige projecten zijn vooraf onvoldoende onderkend, met als gevolg dat budgetten en tijdschema's fors zijn overschreden. Dat laat onverlet dat beide lijnen een strategische bijdrage leveren aan de internationale bereikbaarheid van de mainports en de Randstad.

Stadsgewesten

Op regionale schaal werd het denken over verstedelijking en het stedelijk functioneren beheerst door drie gedachten:

- De nieuwe verstedelijking moest ruimtelijk gebundeld plaatsvinden (nabijheid boven bereikbaarheid).
- Iedere regio moest voorzien in de eigen behoefte aan wonen, werken en voorzieningen. Hiermee moest zowel de overloop uit de Randstad naar de omliggende provincies worden tegengegaan, als de spreiding van de verstedelijking over de grote open ruimten.
- Dagelijkse functionele relaties zouden zich moeten afspelen binnen de schaal van een centrale stad met omliggende forensenplaatsen.

Met deze principes, waarvan de stadsgewesten de belichaming vormden, zou een aantal essentiële kwaliteitsdoelen worden gediend. Nieuwe verstedelijking versterkt het draagvlak voor de voorzieningen in de centrale stad. De mogelijkheden voor openbaar vervoer en de fiets worden geoptimaliseerd, wat resulteert in een lagere automobiliteit. Een gedifferentieerd aanbod van woningen, werkgelegenheid en voorzieningen in het stadsgewest vermindert de behoefte aan verplaatsing over grotere afstanden. Bebouwing van de buitengebieden wordt ingedamd.

Het stadsgewest is in veel opzichten succesvol geweest. De bundeling van wonen, werken en voorzieningen is vrijwel gelijk gebleven¹³. Binnen het stadsgewest worden naar verhouding meer kilometers per fiets en openbaar vervoer afgelegd dan erbuiten¹⁴. Aangezien het voorzieningenniveau in de stadsgewesten tussen 1991 en 1997 met meer dan zeventien procent is gestegen, mogen we aannemen dat er geen draagvlakproblemen zijn¹⁵ - maar versterking van het stedelijk draagvlak is in de Vierde nota niet echt meetbaar omschreven.

De dagelijkse verplaatsingen vinden nu in iets mindere mate binnen één stadsgewest plaats dan in de jaren tachtig¹⁶. Vooral het aandeel verplaatsingen tussen twee stadsgewesten

¹² Ministerie van V&W, *Beleidseffectrapportage 1999*, Den Haag, 1999.

¹³ De mate waarin nieuwe woningen, werkgelegenheid en voorzieningen in de stadsgewesten gebundeld worden, komt ongeveer overeen met de bestaande mate van bundeling (Ministerie van VROM, Rijksplanologische Dienst, *Balans Ruimtelijke Kwaliteit 1999*, Den Haag, 1999).

¹⁴ Binnen de stadsgewesten is het aantal kilometers, afgelegd met openbaar vervoer en langzaam verkeer, bijna gelijk aan het als autobestuurder afgelegde kilometrage. Buiten de stadsgewesten ligt het autokilometrage meer dan tweemaal zo hoog als het kilometrage per openbaar vervoer en langzaam verkeer (MuConsult, *Balans Ruimtelijke Kwaliteit 1999, Basisdocument Verkeer en Vervoer*, Amersfoort, 1999). Ook in vergelijking met het buitenland is de situatie in Nederlandse steden gunstig (NOVIO Consult, *Balans Ruimtelijke Kwaliteit 1999, Basisdocument Monitor Nederland in Internationaal Verband*, Nijmegen, 1999).

¹⁵ STOGO Onderzoek & Advies, *Balans Ruimtelijke Kwaliteit 2000, Basisdocument Voorzieningen & Leefomgeving*, Utrecht, 2000.

¹⁶ In de periode 1986-1997 is het aandeel intra-stadsgewestelijke woon-werkverplaatsingen met zes procent afgenomen. Bij de

neemt toe. Dit duidt op het ontstaan van functionele netwerken die de stadsgewestelijke schaal overstijgen. Intussen heeft het stadsgewest voor het dagelijks functioneren zeker niet afgedaan. In 1997 speelde nog altijd 63 procent van de woon-werkverplaatsingen en 82 procent van de op voorzieningen gerichte verplaatsingen zich af binnen de grenzen van een enkel stadsgewest. De principes achter het stadsgewest zijn nog even actueel. Het probleem is dat de stadsgewesten ruimtelijk statisch zijn gedefinieerd, terwijl dagelijkse functionele relaties zich dynamisch ontwikkelen en de grenzen van het functionele systeem steeds opschuiven.

Vinex-locaties

De Vierde nota ging in eerste instantie uit van een woningbehoefte van één miljoen, voor het grootste deel te situeren in de Randstad. Voor die beslissing bestonden goede gronden: de Randstad beschikte over de meeste werkgelegenheid en voorzieningen, en bood bovendien de beste voorwaarden voor ontwikkeling en gebruik van een goed openbaar-vervoerstelsel. In een zo dichtbevolkt gebied vroeg dit om zorgvuldige afweging van de nieuwe bouwlocaties. Beheersing van het autogebruik door befietsbare afstanden en een goede ontsluiting per openbaar vervoer was een eerste vereiste.

Het rijk formuleerde de inrichtingsprincipes die uiteindelijk geleid hebben tot de bouwlocaties uit de Vinex-contracten: bouwen op de ring, geen uitstraling naar buiten waar de werkgelegenheid niet heen wil, geen instraling richting Groene Hart. In eerste instantie bouwen in de stad of dicht tegen de centrale stad aan, en pas als het niet anders kan op afstand van de stad. Geen grote barrières tussen uitleg en centrumstad, nabijheid van recreatiegroen, geen milieuhinder, en bouwen in voldoende dichtheid voor een rendabel openbaar vervoer.

Het vinden van voldoende verstedelijkingscapaciteit volgens deze principes vereiste regionale samenwerking tussen gemeenten. De Vinex anticipeerde op de Kaderwet bestuur in verandering en de BoN-regio's¹⁷. Het rijk onderhandelde rechtstreeks met de BoN-regio's. Voor de overige stadsgewesten liepen de afspraken via de provincie. Het rijk behandelde de vier stadsgewesten in de Randstad als één project.

De voorkeurslocaties van het rijk brachten hoge uitgaven met zich mee vanwege excessieve grondkosten en de noodzakelijke nieuwe infrastructuur. Het rijk stelde daar gecoördineerde bijdragen tegenover: subsidies voor grondkosten, bodemsanering en infrastructuur voor stadsgewestelijk openbaar vervoer. Deze subsidies hadden het karakter van een eenmalig bod; de gemeenten konden financiële tegenvallers niet op het rijk verhalen. Dit betekende een ommekeer in de systematiek van de rijksfinanciering. De onderhandelingen met de stadsgewesten kostten vier jaar. De coördinatie van de rijksfinanciering ging niet zo ver dat de bijdragen voor woningbouw en voor infrastructuur gelijktijdig beschikbaar kwamen. Veel bewoners moesten het daardoor lange tijd zonder openbaar vervoer stellen.

In de convenanten werden ook afspraken gemaakt over restrictief beleid: bouwen in open ruimten buiten de stadsgewesten moest worden voorkomen om de Vinex-locaties te beschermen tegen concurrentie. Naar nu blijkt is het aandeel woningbouw buiten de stadsgewesten groter dan afgesproken, en het ziet er niet naar uit dat aan deze overproductie spoedig een einde zal komen.

verplaatsingen gericht op voorzieningen bedroeg de afname drie procent. Ministerie van VROM, Rijksplanologische Dienst, *Balans Ruimtelijke Kwaliteit 1999*, Den Haag, 1999.

¹⁷ BON = Bestuur op Niveau.

Door de risico's bij de gemeenten te leggen, droeg het rijk ertoe bij dat deze uit voorzichtigheid langlopende contracten tekenden met een beperkt aantal grote projectontwikkelaars. Flexibel inspelen op veranderingen in de woningmarkt werd daardoor lastig. Projectontwikkelaars hebben een voorkeur voor grote bouwseries, hetgeen ten koste kan gaan van de variëteit. De gemeenten durfden op dit punt weinig eisen te stellen¹⁸. Hierdoor was de invloed van de woonconsumenten op de ontwikkeling van de Vinex-locaties klein. Op de inrichting van de Vinex-wijken is veel kritiek gekomen, die de werkelijkheid niet altijd recht doet. Er zijn ook voorbeelden van vernieuwing¹⁹.

ABC-locatiebeleid

Op zoek naar verdere mogelijkheden tot mobiliteitsreductie, aanvullend op algemene inrichtingsprincipes als bundeling en nabijheid, heeft het rijk in de Vinex specifiek locatiebeleid voor bedrijven geformuleerd. Dit beleid grijpt in op de vestiging van bedrijven. Ieder bedrijf en iedere instelling genereert een bepaalde hoeveelheid mobiliteit, te onderscheiden in woon-werkverkeer, bezoekersverkeer en vrachtverkeer. De mogelijkheden om die mobiliteit af te wikkelen via milieuvriendelijke vervoerswijzen als het openbaar vervoer en de fiets, zijn afhankelijk van de aard van het bedrijf.

Op basis van de aard van de mobiliteit is voor ieder bedrijf een mobiliteitsprofiel vast te stellen. In het ABC-locatiebeleid bepaalt dit profiel wat een geschikte vestigingsplaats is: een A-locatie (centrumlocatie goed per openbaar vervoer bereikbaar), B-locatie (redelijk per openbaar vervoer én auto bereikbaar) of C-locatie (snelweglocatie goed per auto bereikbaar). Het profiel moet aansluiten bij de vervoersmogelijkheden van de vestigingsplek: het juiste bedrijf op de juiste plaats. Het locatiebeleid werd geflankeerd door een parkeerbeleid. Dit houdt in dat strenge parkeernormen gelden op plaatsen met een openbaar-vervoersontsluiting (A- en B-locaties). Deze normen moeten bevorderen dat het beoogde gebruik van openbaar vervoer en fiets ook werkelijk tot stand komt.

De uitvoering van het locatiebeleid ligt bij de gemeente. Die moet iedere nieuwe vestiging van een bedrijf of instelling toetsen op de beleidsuitgangspunten. Op papier verwierf het locatiebeleid een breed draagvlak, maar in de praktijk was het succes beperkt: van de nieuwe bedrijfsvestigingen tussen 1991 en 1996 is eenderde terecht gekomen op een 'juiste' plek, eenderde op een 'onjuiste' plek en eenderde op een plek die als juist noch onjuist kan worden betiteld. Veel B-locaties blijken onvoldoende ontsloten met het openbaar vervoer, terwijl het autovervoer er niet lager ligt dan op de C-locaties aan de snelweg²⁰.

Met een drietal zaken hield het locatiebeleid onvoldoende rekening. Ten eerste wordt het scheppen van werkgelegenheid op provinciaal en gemeentelijk niveau, met reden, van groot belang geacht. Daarbij raken gemeenten al snel in concurrentie met elkaar. Dat stelt grenzen aan hun bereidheid om strenge voorwaarden te stellen aan nieuwe bedrijfsvestigingen. Ten tweede is het locatiebeleid nooit doorgerekend op de specifieke behoeften aan vestigingsplaatsen die het zou genereren. In de jaren negentig is de

¹⁸ Needham, D.B., P.J. te Raa, T.J.M. Spit en T.H.C. Zwanikken, *Kwaliteit, winst en risico: de invloed van het VINEX-onderhandelingsmodel op de programmatische ontwikkeling van VINEX-locaties*, uitgebracht als bijlage 3 van het Tweede Kamer rapport Notie van ruimte, Katholieke Universiteit Nijmegen, Nijmegen, 2000.

¹⁹ Bijvoorbeeld: Brandevoort (Helmond), Haverlei (Den Bosch), IJburg (Amsterdam), Stad van de zon (Heerhugowaard), Vathorst (Amersfoort). Zie: RIGO, *VINEX 2000: uitbreidingswijken in soorten en maten*, Amsterdam, 1999.

²⁰ AVM & Ligtermoet en Louwerse, *Een goede locatie voor activiteiten, fact finding en aanbevelingen ten behoeve van een nieuw locatiebeleid*, Leeuwarden, 1999.

werkgelegenheid in de kantorensector enorm gegroeid. De nieuwe kantoren hadden een plaats moeten krijgen op A- en B-locaties, maar omdat die niet voorhanden waren, zijn veel kantoorvestigingen terechtgekomen op C-locaties aan de snelweg. Ten derde heeft men zich destijds niet gerealiseerd dat het maximaal haalbare mobiliteitseffect van het locatiebeleid beperkt zou zijn. De mogelijke substitutie tussen auto en openbaar vervoer/fiets is beperkt, evenals het deel van de werkgelegenheid waarop het beleid greep heeft²¹.

Van oudere datum dan de Vierde nota is het aan het locatiebeleid verwante PDV/GDV-beleid²², bedoeld om grootschalige detailhandelsvestigingen in het buitengebied - 'weidewinkels' en dergelijke - aan regels te binden. Dit beleid is redelijk succesvol geweest, maar nieuwe ontwikkelingen in de markt nopen nu toch tot herziening²³.

Restrictief beleid

Het restrictief beleid voor de open ruimte in het landelijk gebied vormt de 'contramal' van het verstedelijkingsbeleid. Doel is het landelijk gebied te vrijwaren voor verstedelijking en de kwaliteit ervan te verhogen. In de praktijk heeft de nadruk steeds op de vrijwaring gelegen en veel minder op kwaliteitsverbetering. In de Vierde nota²⁴ werden restrictief-beleidsgebieden en bufferzones aangewezen waar uitbreiding van het ruimtebeslag door verstedelijking in beginsel niet mocht plaatsvinden. Voor de effectuering van het beleid vertrouwde men op de reguliere doorwerkingslijnen. Pas toen in de tweede helft van de jaren negentig bleek dat de doorwerking haperde, is het rijk beter gaan toezien op de naleving van het restrictief beleid in streekplannen.

Hoewel van het beleid een preventieve werking is uitgegaan²⁵, geldt ook hier dat op gemeentelijk niveau tegengestelde overwegingen een rol speelden. Eerdere toezeggingen, opvang van de lokale woningbehoefte, het aantrekken van nieuwe werkgelegenheid en financiële belangen konden gemeenten verleiden om toch verdere verstedelijking toe te staan. Bovendien waren veel bestemmingsplannen verouderd en niet geschikt om verstedelijking tegen te houden. Met actualisering maakte men geen haast. Ook rijksinitiatieven omzeilden het restrictief beleid (hsl-tracés, kassenverplaatsing, ruimte-voor-ruimte-regeling)²⁶.

De ontwikkelingen spreken voor zich. Tussen 1989 en 1996 nam het stedelijk ruimtegebruik in de restrictieve gebieden met 11,5 procent toe, bijna even sterk als in het landelijk gebied als geheel (ruim 12 procent). In de bufferzones bedroeg de toename bijna 9 procent. De toename deed zich vooral voor aan de randen van bestaand bebouwd gebied, meestal binnen de bebouwingscontouren die in het streekplan zijn aangegeven. Ook de toename van het aantal woonadressen is fors. In de restrictieve gebieden is het aantal adressen buiten bestaand bebouwd gebied tussen 1990 en 1999 met 29 procent gegroeid

²¹ Van Wee, B., *Kantoor naar het spoor: de invloed van bedrijfsverplaatsingen naar openbaar vervoerknooppunten op de personenmobiliteit*, RIVM, Bilthoven, 1997.

²² PDV = Perifere Detailhandels Vestiging, GDV = Grootschalige Detailhandels Vestiging

²³ MDW Werkgroep PDV-GDV, *Meer met minder, naar een nieuw ruimtelijk beleid voor de detailhandel*, Den Haag, 2000.

²⁴ De notie van vrijwaring van open ruimte dateert al van 1958 (Nota Westen des Lands). In de Nota Landelijke Gebieden (1979) werden gebieden aangewezen waar de bevolkingsgroei moest worden beperkt. Dit bleef zo totdat de Vinex overging op een verbod op verder ruimtebeslag, in de Vinac geformaliseerd in bebouwingscontouren waarbuiten geen ruimtebeslag is toegestaan.

²⁵ BRO Adviseurs en Alterra, *Restrictief beleid: wonderlijke zelfbinding of verborgen calculatie*, Vught/Wageningen, 2000.

²⁶ Tweede Kamer, Parlementaire werkgroep Vijfde Nota ruimtelijke ordening, *Notie van ruimte. Op weg naar de Vijfde Nota ruimtelijke ordening*, TK vergaderjaar 1999-2000, 27 210, nrs 1-2, Den Haag, 2000.

(gehele landelijk gebied: 51 procent). Dat zijn ruim 35.000 nieuwe woonadressen, waarvan de helft aan de rand van bestaande kernen en de helft elders in de open ruimte²⁷.

De nadruk op restrictie leidde ertoe dat verbetering van groene kwaliteiten niet actief werd nagestreefd. Uitzondering op de regel is het Groene Hart: daar gebeurde het wel. De restrictieve gebieden profiteerden daarnaast van ander rijksbeleid: ecologische hoofdstructuur, waardevolle cultuurlandschappen en strategische groenprojecten.

Koersen voor het landelijk gebied

De toenemende achteruitgang van de kwaliteit van het landelijk gebied vroeg nieuw beleid. Onder invloed van de landbouw deden zich ernstige problemen voor van verdroging, vermessing en verzuring, verlies aan verscheidenheid, en aantasting van natuur en landschap. De landbouw beleefde een periode van intensivering en schaalvergroting, industrialisering, economische verbreding en in geringe mate ook wel extensivering. De verschillende functies in het landelijk gebied zaten elkaar steeds meer in de weg.

Om ruimte te creëren voor bestaande processen in de landbouw, natuurontwikkeling, economische verbreding en recreatieve ontwikkeling met behoud van ruimtelijke kwaliteit, werd het koersenbeleid geïntroduceerd. Beslissingen in het heden over ruimtelijke inrichting moesten passen in de lange-termijn ontwikkelingskoers die voor een gebied was uitgezet. Het beleid onderscheidde vier koersen²⁸. In elk daarvan werd uitdrukkelijk aandacht gevraagd voor de waterhuishouding en het waterbeheer.

Het koersenbeleid kende geen goede koppeling met het sectorinstrumentarium en met de financiële instrumenten uit het Structuurschema Groene Ruimte (SGR). Van eigen instrumenten was het beleid niet voorzien. Hoewel de meeste provincies in hun streekplannen aandacht besteedden aan soortgelijke zaken, konden zij in de praktijk niet met de koerskleuren uit de voeten²⁹. Om investeringen in de landbouw te sturen was het beleid veel te passief vormgegeven.

De processen in de landbouw gaan intussen onverminderd door. De druk op natuur en milieu blijft bestaan, maar het totale areaal natuurlijk terrein neemt als gevolg van reservaatvorming, natuurontwikkeling en bosaanleg sinds lange tijd weer toe (van circa 450.000 hectare in 1985 tot 461.000 hectare in 1996). De totstandkoming van de ecologische hoofdstructuur vordert langzaam maar gestaag. In 2018 zal Nederland beschikken over een samenhangend stelsel van natuurgebieden met een oppervlakte van zo'n 700.000 hectare. Verdragende factoren zijn het gepuzzel om in gebieden met een sterke functieverweving een gebied voor één functie te begrenzen, de huiver voor planologische schaduwwerking en de gestegen grondprijzen³⁰. Milieudoelstellingen inzake de vermindering van verdroging, vermessing en verzuring worden stelselmatig niet gehaald³¹. Ook de verschraling van de biodiversiteit is nog niet gekeerd.

Leefbaarheid

²⁷ Ministerie van VROM, Rijksplanologische Dienst, *Balans Ruimtelijke Kwaliteit 2000*, Den Haag, 2000.

²⁸ Gele koers = accent op agrarische productiefunctie, Groene koers = accent op natuurontwikkeling, Blauwe koers = accent op economische integratie van verschillende functies, Bruine koers = accent op grondgebonden landbouw in een mozaïek van functies.

²⁹ Instituut voor Toegepaste Wetenschappen (ITS), *Landelijk gebied op koers: een evaluatie van planstudies in de proefgebieden koersbepaling*, Nijmegen, 1994.

³⁰ Ministerie van VROM, Rijksplanologische Dienst, *Balans Ruimtelijke Kwaliteit 2000*, Den Haag, 2000.

³¹ RIVM, *Milieubalans 2000: Het Nederlandse milieu verklaard*, Alphen aan den Rijn, 2000.

De kwaliteit van de dagelijkse omgeving loopt als een rode draad door de Vierde nota. Over de hele linie moest die kwaliteit op een hoger plan worden getild. In de nota werd een zestal plattelandsgebieden aangewezen waar de leefbaarheid zorgen baarde³². Het rijk stelde hiervoor bescheiden subsidies beschikbaar. De werking was vooral psychologisch: aandacht doet goed. Maar de groei van de werkgelegenheid bleef achterlopen, voorzieningen bleven verdwijnen, experimenten met openbaar vervoer liepen stuk³³. Buiten deze gebieden beperkte de rol van het rijk zich tot de Voorbeeldplannen, die lokale initiatieven tot kwaliteitsverbetering een steuntje in de rug gaven in de vorm van landelijke aandacht en een stimuleringssubsidie. In de echte probleemwijken faalde deze 'lichte' aanpak. Een veel actievere opstelling en flinke financiële injecties - het Grotestedenbeleid (GSB) en Integrale Stedelijke Vernieuwing (ISV) - moeten hier uitkomst bieden.

³² De zes gebieden waren: de kop van Noord-Holland, Noordwest-Friesland, Noordoost-Friesland/Noordwest-Groningen, Oldambt, Oostermoer en Zeeuws-Vlaanderen, later nog uitgebreid met Noordwest-Overijssel, Noordoost-Overijssel en de Peel.

³³ Werkgroep Leefbaarheid Platteland, *Nieuw elan in de aandachtsgebieden leefbaarheid platteland*, eindadvies, Den Haag, 1995.

2.6 Conclusies

2.6.1 Lessen uit de voorgaande nota's

De Eerste nota over de ruimtelijke ordening schiep de benodigde ruimte voor de ontwikkeling van havens, industrie, landbouw, verdere bedrijvigheid en wonen - maar tegen de rijksplannen in voltrok de groei zich in plattelandsgemeenten. De Tweede nota bood een visionair alternatief voor deze ongebreidelde suburbanisatie in de vorm van overloopkernen, maar kwam niet verder dan de tekentafel. De dorpen groeiden nog steeds veel sneller dan de steden. Pas de Derde nota kreeg de groeikernen en de stadsvernieuwing van de grond, dankzij effectieve uitvoeringsinstrumenten. Toen tien jaar later de negatieve effecten van het beleid op de centrale stad zichtbaar werden, paste het rijk de groeitaakstellingen aan.

Kracht en zwakte van de Vierde nota

De Vierde nota getuigde van de ambitie om nieuwe denkbeelden de wereld in te sturen, om overheden en markt door een nieuwe bril naar Nederland te laten kijken: Nederland in internationaal verband en een veel hogere kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving. Het was een nota bedoeld om te enthousiasmeren, samenhangen aan te brengen, ontwikkelingen uit te lokken, kader te bieden aan acties van overheid en particulieren - een nota om te overtuigen. De kracht van de Vierde nota was zijn communicatieve waarde. Eigen instrumentarium zat er bijna niet bij. Dat paste bij de geest van de tijd, die de terugtrekkende overheid propageerde.

De verwachting van economische groei waarop het beleid van de Vierde nota werd gebaseerd, blijkt tien jaar later ruimschoots uitgekomen. Deze groei leverde inderdaad de middelen - deels afkomstig uit de private sector - voor meer ruimtelijke kwaliteit. Het beleid speelde goed in op de Europese eenwording. Maar ook dit keer verliep niet alles volgens plan. De ruimtelijke ordening was niet altijd voldoende toegerust om de gestelde doelen te bereiken. Ook bleef het beleid onveranderd, terwijl de context ervan aanzienlijk veranderde door de veel snellere en hogere groei.

Welbeschouwd was het beleid ten aanzien van Nederlands concurrentiepositie een nieuwe vorm van ruimtelijke ordening, met concepten gericht op functionele (economische) relaties in plaats van op inrichting³⁴. Doel was het versterken van processen. Het economisch belang prevaleerde. De kracht van het beleid lag in het bieden van een aansprekend ontwikkelingsperspectief, een oriëntatie op kansen in plaats van problemen. Andere overheden en marktpartijen hebben die visie overgenomen en waargemaakt door strategische projecten op te zetten en uit te voeren. De rol van het rijk was beperkt, zeker in financieel opzicht. Dat was een bewuste keuze. Achteraf kunnen we vaststellen dat dit geen belemmering is geweest voor een gunstige ontwikkeling.

De zwakte van de Vierde nota was dat de schrijvers niet voorzagen welke aanslag de zo vurig bepleite ontwikkeling van de mainports en het goederenvervoer zou plegen op de

³⁴ Korthals Altes, W.K., *De Nederlandse planningdoctrine in het fin de siècle: voorbereiding en doorwerking van de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening (Extra)*, proefschrift, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 1995.

kwaliteit van de lokale en regionale leefomgeving. Daarmee ontstond een dilemma dat met de Vierde nota niet op te lossen was, omdat een ruimtelijk streefbeeld ontbrak.

Met zijn zorg voor kwaliteit pakte de Vierde nota de traditionele taken van de voorgaande nota's weer op: geleiding van de ontwikkeling van wonen en werken, inclusief de landbouw, en bescherming van natuur en landschap. Door in te zetten op gezamenlijke planvorming voor specifieke gebieden, heeft de Vierde nota een succesvol stimuleringsinstrument tot stand gebracht om te werken aan kwaliteit. De nagestreefde integraliteit had als grote verdienste dat de samenhang tussen inrichtingsprojecten erdoor werd vergroot, maar bracht ook een complicering van processen met zich mee. Onder andere daardoor bleek de oorspronkelijk beoogde versnelling van de uitvoering niet altijd haalbaar³⁵.

De drie terreinen waarop de Vierde nota zelf met een vernieuwd inrichtingsbeleid kwam, laten een wisselend beeld zien. Het stedelijk vestigingspatroon voor wonen en werken was met de convenanten goed geïnstrumenteerd. De bouw op de Vinex-locaties loopt goed. Schaduwzijde is echter dat onder invloed van de versnelde economische groei ook buiten deze locaties voortvarend wordt gebouwd, met toch weer meer spreiding en concurrentie als gevolg. De systematiek van de convenanten biedt weinig mogelijkheden om daar flexibel op in te spelen. De gestage toename van verstedelijking in restrictieve gebieden, die ook niet paste bij het nagestreefde vestigingspatroon, is met het handhavingsinstrumentarium evenmin tegengehouden. De kwaliteitscriteria van het rijk hadden betrekking op de situering van de bouwlocaties, niet op de inrichting. Dat was een bewuste keuze.

De locatieprincipes voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen en de vestiging van bedrijven bleken, ondanks een goede doorwerking, onvoldoende effectief voor het doel: het juiste bedrijf op de juiste plaats. Door het ontbreken van ontwikkelingsinstrumenten slaagden gemeenten er niet in om voldoende geschikte kantoorlocaties te realiseren. De komst van kantoren naar snelweglocaties, die daarvoor niet bedoeld waren, was daardoor niet te keren. Het beleid was in die zin onevenwichtig dat de locatie van het wonen door het rijk werd gecoördineerd en gesubsidieerd, terwijl de vestigingsplaatskeuze van bedrijven werd overgelaten aan gedragsbeïnvloeding door gemeenten³⁶. Ook de kwaliteit van de inrichting van bedrijventerreinen was in de Vierde nota geen beleidsonderwerp.

Bij het koersenbeleid, dat het ruimtelijk kader voor alle ontwikkelingen in het landelijk gebied zou moeten bieden, waren ambitie en instrumentatie niet met elkaar in evenwicht. Koppeling aan het financiële instrumentarium van het Structuurschema Groene Ruimte bleef achterwege. Er was geen uitvoeringsorganisatie. Het rijk stelde zich bewust terughoudend op.

Ook het knooppuntenbeleid kende, afgezien van het bedrijfsomgevingsgeld, geen extra financiële impuls van rijkswege die private investeringen zou kunnen aantrekken, zoals wel gebeurde bij de sleutelprojecten. Aanduiding op de kaart is niet voldoende geweest om de internationale ambities van het knooppuntenbeleid waar te maken.

Kritische factoren

³⁵ Tweede Kamer, Parlementaire werkgroep Vijfde Nota ruimtelijk ordening, *Notie van ruimte. Op weg naar de Vijfde Nota ruimtelijke ordening*, TK vergaderjaar 1999-2000, 27 210, nrs 1-2, Den Haag, 2000.

³⁶ Tweede Kamer, Parlementaire werkgroep Vijfde Nota ruimtelijk ordening, *Notie van ruimte. Op weg naar de Vijfde Nota ruimtelijke ordening*, TK vergaderjaar 1999-2000, 27 210, nrs 1-2, Den Haag, 2000.

Achteraf beschouwd blijkt een aantal kritische factoren het verloop van de beleidsuitvoering te bepalen. Heeft het beleid meerwaarde, voegt het iets toe aan het sectorbeleid? Is het tevoren in al zijn consequenties doordacht? Had het beleid voldoende oog voor situaties die zich anders ontwikkelden dan voorzien, en werd het daarop aangepast? Werd het beleid consequent gehandhaafd? Waren beleidsconcepten zwaar genoeg geïnstrumenteerd voor de pretenties die ze moesten waarmaken? Was er voldoende geld en draagvlak, en een goede uitvoeringsstrategie? Was het beleid van de departementen onderling voldoende afgestemd? Deze vragen houden evenzovele lessen in voor het vervolg.

De Tweede Kamer komt op grond van zijn bevindingen tot de volgende aanbevelingen: beleid moet uitgaan van zorgvuldig gedefinieerde ambities, moet meerwaarde en integraliteit bezitten, van een passende uitvoeringsstrategie vergezeld gaan en handhaafbaar zijn, het moet transparant en controleerbaar zijn, gemonitord kunnen worden, en tijdig bij te sturen zijn³⁷.

2.6.2 Onvoltooide ruimtelijke opgaven

Dit hoofdstuk besluit met een overzicht van die ruimtelijke opgaven die met het beleid van de Vierde nota niet bevredigend zijn opgelost en waarmee de Vijfde Nota aan de slag moet. Zoals gezegd is de economische expansie van de mainports ten koste gegaan van de lokale ruimtelijke en milieukwaliteit. Vergeleken met het geld en de inspanningen die in het accommoderen van de expansie zijn gestoken, heeft de **dagelijkse leefomgeving** te weinig aandacht gekregen. Het rijk is er niet in geslaagd met een passend en goed geïnstrumenteerd plan te komen. Voor de toekomst ligt hier een dringende opgave voor de ruimtelijke ordening.

In de Randstad overschrijden de functionele relaties inmiddels de grenzen van de stadsgewesten. De **vormgeving van het stadsgewest** is een lastige puzzel. Aan de ene kant liggen er bovengemeentelijke planningstaken die al gauw aanleiding geven tot begrenzing van een gebied. Aan de andere kant is de dynamiek van de functionele relaties waarop het stadsgewest is gebaseerd, nu juist dat de grenzen ervan steeds opschuiven. De opgave is om een concept uit te werken dat recht doet aan de ruimtelijke samenhang tussen activiteiten, maar tevens gelijke tred kan houden met ontwikkelingen in die activiteiten.

Op de **kwaliteit van de Vinex-locaties** is veel kritiek gekomen. Nu de woningbouw grotendeels door de markt wordt gerealiseerd, blijkt variatie in woonmilieus lastig door de overheid te sturen. Onderwerpen als type woonmilieu, vormgeving en sociaal klimaat in de Vinex-wijken zijn tevoren niet goed doordacht. De beleidsaandacht is vooral uitgegaan naar de locatie en de aantallen. Deze eenzijdige aandacht wordt nu als een ernstig tekort ervaren.

Geleiding van de groei van de bedrijvigheid is in de Vierde nota een onderbelicht thema. Het ABC-locatiebeleid is slechts van toepassing op een deel van alle bedrijfslocaties, en de resultaten zijn pover: niet meer dan eenderde van de nieuwe kantoorvestigingen is beleidsconform gesitueerd. Belangrijke ontwikkelingen als het ontstaan van uitgestrekte monofunctionele kantoorgebieden en verminderde functiemenging in de stedelijke centra blijven buiten beeld. Het kwaliteitsdoel - het ontwikkelen van aantrekkelijke en goed ontsloten

³⁷ Tweede Kamer, Parlementaire werkgroep Vijfde Nota ruimtelijk ordening, *Notie van ruimte. Op weg naar de Vijfde Nota ruimtelijke ordening*, TK vergaderjaar 1999-2000, 27 210, nrs 1-2, Den Haag, 2000.

bedrijfslocaties binnen stadsgewesten en het tegenhouden van verkeerde vestigingen - staat nog onverminderd hoog op de agenda. Dringende kwesties zijn ruimte-intensieve inrichting van bedrijventerreinen en actualisering van het beleid voor grootschalige en perifere vestigingen.

Veel inrichtingsbeleid beoogt het indammen van onnodige verkeersstromen: de Vinex-locaties, bundeling binnen stadsgewesten, het ABC-locatiebeleid. Ook waar de inrichtingsdoelen werden bereikt, bleef de uitwerking op de verkeersstromen klein. **Mobiliteit** ontwikkelt zich onder invloed van factoren die met ruimtelijke ordening niet te beïnvloeden zijn en waarvan het effect vele malen groter is. De grenzen van wat ruimtelijke ordening vermag zijn hier bereikt.

De **bereikbaarheid van het economisch kerngebied** is de afgelopen tien jaar alleen maar achteruitgegaan. Steeds meer verbindingen, met name achterlandverbindingen, kampen met congestie.

Essentieel onderdeel van het kwaliteitsbeeld van de Vierde nota is het behoud van het **contrast tussen stad en land** en het open houden van het buitengebied. Dit streven is terug te vinden in het bundelingsbeleid, de Vinex-convenanten, het koersenbeleid, het ABC-beleid en het restrictief beleid. Het blijkt het meest kwetsbare onderdeel van de Vierde nota. Hoewel een groot deel van de nieuwe verstedelijking beleidsconform plaatsvindt in stadsgewesten, wordt daarnaast nog steeds buiten de stadsgewesten gebouwd. De kwaliteiten van het buitengebied staan nog steeds onder druk.

Het koersenbeleid heeft zijn ambities niet waargemaakt. Doel was de ruimtelijke inkadering van veranderingen in het landelijk gebied onder invloed van de landbouw. Terecht vreesden de schrijvers van de Vierde nota dat deze veranderingen schadelijk konden zijn voor de kwaliteit van de leefomgeving. Het beleid zou landbouw, economie en natuur goede ontwikkelingskansen moeten bieden. Het beleid is er echter niet in geslaagd anderen te inspireren, en ander instrumentarium was er niet. De probleemstelling - de **kwaliteit van het landelijk gebied** - blijft staan. Het economisch belang van de landbouw neemt af. De recreatieve, landschappelijke en culturele betekenis gaat de inrichting van het landelijk gebied in de toekomst bepalen.

Ten slotte zijn er twee bestuurlijke vraagstukken waarvoor in de toekomst betere oplossingen moeten worden gevonden. Een structureel probleem is dat de ruimtelijke ordening **geen substantiële eigen middelen** heeft. Behalve op private middelen is zij aangewezen op publieke middelen die in eerste instantie aan andere beleidsdoelen gekoppeld zijn, en waarover anderen de scepter zwaaien. Daarmee wordt een zware wissel getrokken op de interne consistentie van het rijksbeleid. In de praktijk komt de ruimtelijke kwaliteit al gauw op de tweede plaats. De aanbeveling van de parlementaire werkgroep Vijfde Nota om de benodigde publieke en private middelen te mobiliseren met behulp van een eigen budget voor de ruimtelijke ordening, sluit hierop aan³⁸.

Een tweede probleem is het **pijplijneffect**: het nieuwe beleid werkt niet door omdat oude plannen die daarmee in strijd zijn niet tijdig worden aangepast. De uitvoering van de Vierde nota heeft daar herhaaldelijk mee te maken gehad. Dit vraagstuk staat op de agenda van de fundamentele herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening.

³⁸ Tweede Kamer, Parlementaire werkgroep Vijfde Nota ruimtelijk ordening, *Notie van ruimte. Op weg naar de Vijfde Nota ruimtelijke ordening*, TK vergaderjaar 1999-2000, 27 210, nrs 1-2, Den Haag, 2000.

HOOFDSTUK 3 NEDERLAND VERANDERT

Inhoudsopgave

3.1 Inleiding.....	2
3.2 Nederland in Europa: een gelaagde ruimte	4
3.2.1 Ondergrond	4
3.2.2 Netwerken	7
3.2.3 Occupatie	11
3.2.4 Noordzee	13
3.3 Maatschappelijke trends	16
3.3.1 Bevolking en wonen	16
3.3.2 Economie.....	26
3.3.3 Landbouw	39
3.3.4 Informatie- en communicatietechnologie (ICT)	46
3.3.5 Arbeidsmarkt.....	48
3.3.6 Vrije tijd.....	52
3.3.7 Mobiliteit	54
3.3.8 Milieu en energiegebruik	59
3.3.9 Sociaal-culturele verscheidenheid.....	64
3.3.10 Sociale ongelijkheid.....	69
3.3.11 Culturele en etnische minderheden	70
3.4 Ruimtelijke verandering in stad en landelijk gebied	76
3.4.1 Stad en stedelijkheid	76
3.4.2 Landelijk gebied in verandering.....	85
3.5 Conclusies	89
3.5.1 Maatschappelijke trends.....	89
3.5.2 Betekenis voor ruimtelijk beleid	92
3.5.3 Op weg naar een ruimtelijk raamwerk	94

Nederland verandert voortdurend. Dat geldt voor de ondergrond, de infrastructuurnetwerken en de manier waarop mensen beslag leggen op de ruimte. Soms verlopen veranderingen heftig en snel, zoals bij een overstroming. Andere veranderingen voltrekken zich langzaam maar zeker, zoals een stijgende zeespiegel en het uitdijen van steden. Veel maatschappelijke veranderingen leiden tot een ander gebruik van de ruimte. Ook de beleving van de ruimte verandert. De toenemende welvaart leidt ertoe dat burgers, ondernemers en buitenlandse bezoekers steeds hogere kwaliteitseisen stellen aan de inrichting van de ruimte. Daar komt bij dat de Nederlandse bevolking nog toeneemt en dat de meeste functies extra ruimte vragen. Ruimtelijk beleid moet inspelen op al die veranderingen en trends die zich in de samenleving en de fysieke gesteldheid van het land voordoen. In dit hoofdstuk is op drie manieren gekeken naar veranderingen in de ruimte: door de ruimte uiteen te leggen in verschillende lagen, door een analyse van ruimtelijk relevante maatschappelijke trends, en door in te gaan op de veranderingen in stad en landelijk gebied.

3.1 Inleiding

Lagenbenadering

In paragraaf 3.2 wordt de ruimte uiteengelegd en geanalyseerd in drie lagen: ondergrond, netwerken en occupatie. De *ondergrond* geeft de natuurlijke omstandigheden weer waarin ruimtelijke veranderingen optreden. In Nederland worden de bijzondere kenmerken van de ondergrond vooral bepaald door hoogte en watersystemen. De laag van de *netwerken* heeft betrekking op de lijnen en punten in de ruimte die tezamen de infrastructuur vormen. Deze laag is samengesteld uit het geheel van wegen, spoorwegen, waterwegen, havens, luchthavens en overstappunten. Ook 'onzichtbare' routes en verbindingen horen tot deze laag, zoals vliegroutes, buis- en pijpleidingen en digitale netwerken. De *occupatielaag* omvat het fysieke patroon dat voortkomt uit het gebruik dat mensen maken van de ondergrond en de netwerken. Activiteiten als wonen, werken en recreëren worden fysiek zichtbaar in de manier waarop en de plaatsen waar mensen bezit nemen van de ruimte. In dit occupatiepatroon wordt het onderscheid zichtbaar tussen stad en land, en tussen bebouwde en onbebouwde ruimte.

In en tussen de verschillende lagen zijn sporen aanwezig van de geschiedenis, in de vorm van archeologische waarden, gebouwde monumenten en historische landschappen. Samen vormen deze de weerslag van de grote ruimtelijke dynamiek van Nederland.

Voor ieder van de drie lagen is in dit hoofdstuk een nauwkeurige, en daardoor ook complexe, basiskaart opgenomen. Deze kaarten vormen het vertrekpunt van een ruimtelijke analyse per laag, die uitmondt in de aanduiding van een aantal 'structuurdragers': de markante kenmerken van de gelaagde ruimte van Nederland. Deze structuurdragers vormen op hun beurt de basis voor het nationaal ruimtelijk beleid zoals beschreven in hoofdstuk 5.

Maatschappelijke trends

Maatschappelijke trends werken door in de manier waarop mensen de ruimte gebruiken. In paragraaf 3.3. zijn de trends beschreven die de grootste invloed op dit ruimtegebruik uitoefenen¹. Achtereenvolgens komen aan de orde: trends in bevolking en wonen, economie, landbouw, ICT, arbeidsmarkt, vrije tijd, mobiliteit, milieu en energiegebruik, sociaal-culturele verscheidenheid, sociale ongelijkheid en culturele en etnische minderheden.

De trends zijn zo veel mogelijk in hun internationale context beschreven. Veel trends zijn immers niet specifiek Nederlands maar voltrekken zich op Europese of wereldschaal. Wel kan Nederland een bijzondere plaats innemen door afwijkingen van de trends of bijzondere uitingen ervan.

Ruimtelijke veranderingen

Het visuele en functionele onderscheid tussen stad en land was eeuwenlang kenmerkend voor de ruimtelijke inrichting van Nederland. In de afgelopen decennia zijn de steden en het landelijk gebied in hoog tempo veranderd onder invloed van de stijgende welvaart, structuurveranderingen in de economie en overheidsbeleid. Ook sociale en culturele veranderingen hebben hun uitwerking op de ruimte niet gemist. Deze ontwikkelingen zijn onder meer herkenbaar in de veranderde verschijningsvorm van steden en het landelijk gebied. Mede op basis van de analyse van de drie 'lagen' en de maatschappelijke trends zijn in paragraaf 3.4 de ruimtelijke veranderingen geschetst in stad en landelijk gebied.

¹ Wat betreft mogelijke toekomstige trends is gebruik gemaakt van publicaties van onder andere de planbureaus.

3.2 Nederland in Europa: een gelaagde ruimte

3.2.1 Ondergrond

Ligging in de Noordzeedelta

De kenmerken van de Nederlandse ondergrond hangen samen met de hoogteverschillen en de watersystemen in Europa. Deze twee kenmerken vormen ook de belangrijkste legenda-eenheden van kaart 2 (ondergrond Noordwest-Europa) en kaart 3 (ondergrond Nederland). De zeeën rond het vasteland worden gevoed door rivieren die ontspringen in centraal en zuidelijk gelegen heuvel- en berggebieden. Schelde, Maas, Rijn, Weser en Elbe stromen in noordwestelijke richting en vormen samen de Noordzeedelta. Op een lager schaalniveau maken tal van beeksystemen deel uit van grensoverschrijdende watersystemen op de overgang van de hoge naar de lage delen van de Noordzeedelta.

Europa heeft een lange kustlijn in verhouding tot zijn landoppervlak. De Verenigde Staten hebben in totaal bijna 20.000 kilometer kustlijn, terwijl deze alleen al in West-Europa bijna 60.000 kilometer lang is. West-Europa vormt in zekere zin één groot 'schiereiland'. De Europese kusten variëren sterk. In Schotland, Wales, Cornwall, Bretagne, Normandië en Oost-Denemarken komen baaien, rotskusten en kliffen voor. De Noordzeekust van Denemarken tot Noord-Frankrijk bestaat uit wadden en kustduinen.

Nederland ligt op de overgang van de hogere gronden in Duitsland en België naar de Noordzee. De ligging van ongeveer eenderde van het land beneden de zeespiegel is internationaal uitzonderlijk. In West-Nederland zijn de diepste droogmakerijen zichtbaar. Deze lagere delen van Nederland bestaan uit laagveen- en zeekleigebieden. Tot de hogere delen behoren de duingebieden, de lössgronden in het Limburgse Heuvelland, de zandgebieden en de hoogveenontginningen met enkele kleine resten hoogveen. Het rivierengebied doorsnijdt de hogere en de lagere delen van Nederland. De bodem bevat de sporen van menselijke activiteiten uit het (verre) verleden, in de vorm van een rijke, archeologische erfenis die in de natte bodem goed bewaard is gebleven.

Nederland ligt in het lage deel van de stroomgebieden van Rijn, Maas, Schelde en Eems, en heeft als deltagebied een belangrijke functie bij de waterafvoer uit de omringende landen. Daardoor is Nederland zeer kwetsbaar voor wateroverlast en watervervuiling. De Rijn en de Maas zijn van belang voor de waterhuishouding van het hele land. Het stroomgebied van de Rijn (en de Waal) is het grootste stroomgebied in Nederland. De Rijn is zowel een regen- als een smeltwaterrivier. De hoeveelheid af te voeren water wordt bepaald door het smeltwater, de regenval en de verdamping. Dit heeft tot gevolg dat de Rijn een vrij gematigd afvoerloop kent. Bij de regenrivier de Maas bepalen regenval en verdamping de afvoer. In het stroomgebied van de Maas is weinig ruimte voor waterberging, waardoor na hevige regenval grote afvoeren kunnen optreden.

Naast de stroming van het oppervlaktewater is de stroming via het grondwater van belang voor de zoetwatervoorziening. Nederland bestaat enerzijds uit hooggelegen inzigggebieden, waar het regenwater de grond ingaat, anderzijds uit laaggelegen kwelgebieden, waar het grondwater weer aan de oppervlakte komt. Delen van Zuid- en Oost-Nederland worden gevoed door grondwater uit de buurlanden.

Diversiteit aan milieus

De Noordzeedelta kenmerkt zich door veel verschillende milieus met aantrekkelijke overgangen. Voedselarme en voedselrijke gebieden, land- en watermilieus, zoet- en zoutwatermilieus wisselen elkaar op een klein oppervlak af. Aan de kust vallen grofweg drie vormen te onderscheiden: de estuariumkust bij de Zeeuwse - Zuid-Hollandse eilanden, de gesloten kust met duinen langs Zuid- en Noord-Holland, en de waddenkust die bestaat uit een serie langgerekte eilanden met enkele zeegaten.

De Zeeuwse wateren en de Waddenzee zijn ecologisch van internationale betekenis. De 'kustrivier' vervult daarbij een belangrijke functie. Deze stroming parallel aan de kust zorgt voor transport van slib- en voedselrijk water vanuit de rivieren en de Zeeuws-Zuid Hollandse delta naar de Waddenzee. De Waddenzee is het grootste natte natuurgebied in West-Europa en is een belangrijk rust-, foerageer- en broedgebied voor vogels.

De Noordzee is van grote waarde door de rijke bodemflora en -fauna en de talrijke soorten zeevogels en zeezoogdieren. De zandige zeebodem, de grote variatie in waterdiepten en de dynamiek van de zeestromen dragen hiertoe bij. Op de overgangen van zee naar land zijn getijdengebieden, duingebieden, zeeklei- en laagveengebieden ontstaan. Deze laatste gebieden zijn ontgonnen en grotendeels in gebruik genomen door de landbouw.

De getijdengebieden zijn de Oosterschelde, de Westerschelde en de Waddenzee. Hier is de invloed van de mens op de natuur het minst ingrijpend geweest. Het zijn onmisbare schakels in het grotere Noordzee-ecosysteem en belangrijke verbindingen in een internationale keten van natuurgebieden. De grote rivieren die Nederland binnenstromen vormen een van oudsher zeer dynamisch systeem dat door menselijk ingrijpen sterk is beperkt. Typerend zijn de uiterwaarden, de laaggelegen komgronden met zware klei, de hooggelegen en zandige oeverwallen en de oude rivierarmen.

Op de hoger gelegen delen van Nederland komen zandgronden voor: de dekzandgebieden in het oosten en het zuiden, de stuwwallen in Midden-Nederland en de grondmorenegebieden in het noorden. Zuid-Limburg is vanwege zijn heuvelachtig karakter uniek voor Nederland. De grote variatie in bodemtypen zorgt er voor een grote verscheidenheid aan flora en fauna. Typerend voor dit gebied zijn de beekdalmoerassen, bron- en hellingbossen en mergelgroeven.

Invloed van ruimtegebruik

Door menselijk ingrijpen zijn de processen in de ondergrond veranderd. In Europa is steeds meer ruimte nodig voor wonen, werken en verplaatsen. Technische maatregelen worden genomen om de ondergrond aan te passen en te beheersen. Deze trend geldt voor alle Europese landen, al zijn er verschillen in de vorm en het tempo waarin hij zich voltrekt. Ook in Nederland zijn in de afgelopen eeuwen de bodem en de watersystemen aangepast aan de maatschappelijke behoeften. Om grote gebieden geschikt te maken voor gebruik, waren ingrepen nodig in de waterhuishouding: inpoldering, bedijking, zeewering, kanalisatie van rivieren en beken, bemaling, waterwinning en aanleg van nieuwe vaargeulen. Ook de ontwikkeling van steden, de klei- en grindwinning, de ontginning van woeste gronden en de agrarische productie hebben de ondergrond beïnvloed.

In Nederland zijn de laatste tijd grote vorderingen gemaakt met het verminderen van de bodem- en watervervuiling. Het waterkwaliteitsbeleid heeft ertoe geleid dat de verontreiniging

door industrie en huishoudens is afgenomen. De waterkwaliteit van de Rijn is daardoor de laatste jaren verbeterd. De kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater blijft echter onder druk staan. Vooral de verspreiding van meststoffen wordt nog onvoldoende teruggedrongen. Dit heeft ertoe geleid dat de voor Nederland zo typerende verschillen tussen voedselarme en voedselrijke gebieden zijn vervaagd, en dat de diversiteit van natuurgebieden is afgenomen. De kwaliteit van het Noordzeewater is een internationaal probleem. Door de zeestromen parallel aan de kust is de kwaliteit van de Waddenzee direct afhankelijk van de kwaliteit van het zeewater en van Rijn, Waal, Maas, Schelde, Eems, Elbe en Weser.

Overstromingen zijn in Europa een structureel probleem. De laatste jaren treedt een aantal Europese rivieren vaker buiten zijn oevers dan voorheen. Overstromingen veroorzaken grote schade aan zowel particuliere eigendommen als de hele economie. Hoogwater is een gevolg van verschillende factoren die mede door de mens worden veroorzaakt. Rivieren zijn geregulariseerd en natuurlijke overstromingsgebieden zijn bebouwd. Zelfs in de droogste gebieden van Europa waar korte, maar hevige regenbuien vallen, treden de laatste jaren steeds vaker overstromingen op.

Door zijn lage ligging in de Noordzeedelta is Nederland kwetsbaar voor de mogelijke gevolgen van klimaatverandering en bodemdaling. De zeewering wordt bedreigd doordat kustafslag plaatselijk leidt tot zandverlies en versteiling van de kust, terwijl achter de kuststrook bodemdaling optreedt. Bodemdaling ontstaat onder meer door bemaling en peilbeheer en kan tot 2050 in veen- en kleigebieden in omvang variëren tussen 10 en 45 centimeter (zie afbeelding 8). In Zuidelijk Flevoland zijn in die periode nog dalingen te verwachten tussen de 10 en 70 centimeter door het rijpingsproces van de bodem. Ook door aardgas- en zoutwinning treedt lokaal bodemdaling op: maximaal 35 centimeter door aardgaswinning en plaatselijk tot 60 centimeter door zoutwinning bij Franeker en Harlingen² (voetnoot verplaatsen). Hierdoor kan, als niet wordt ingegrepen, de verzilting van het grond- en oppervlaktewater toenemen (zoute kwel) en vernatting ontstaan (voetnoot nr.2). Door de lage zomerwaterstanden in de grote rivieren kan de 'zouttong' zich landinwaarts verplaatsen. Vooral de boeren in de betrokken gebieden kunnen daarvan hinder ondervinden.

Klimaatverandering kan leiden tot aantasting van de biodiversiteit en tot overstromingen. Het *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) verwacht dat de gemiddelde jaartemperatuur de komende eeuw met 1 tot 4° C kan stijgen (zie afbeelding 9)³. De mondiale zeespiegel stijgt daardoor mogelijk 10 tot 100 centimeter boven het huidige peil. Voor de Noordzee wordt in de komende eeuw een stijging tussen de 20 en 110 centimeter verwacht en tevens een kleine toename van de getijdenverschillen⁴. De neerslag in Nederland kan naar verwachting met enkele procenten toenemen en zich meer in de winterperiode gaan concentreren. Zeespiegelrijzing, een toename van de getijdenverschillen en een toename van de neerslag in de winterperiode, kunnen de kans op overstromingen en wateroverlast in Nederland doen stijgen.

² Haskoning en Zandvoort Ordening & Advies, Klimaatverandering en bodemdaling: bouwstenen voor ruimtelijk beleid, Voorstudie Vijfde Nota nr. 6, Rijksplanologische Dienst, Den Haag, 2000.

³ Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *Second Assessment Report of Working Group I*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.

⁴ De bandbreedte in de voorspellingen wordt veroorzaakt door spreiding in de modelresultaten en in de verschillende scenario's. De grote spreiding in de modelresultaten, die sterker doorwerkt dan de spreiding in de scenario's, maakt het weinig zinvol om de onzekerheden te kwantificeren.

Vooraf in het westen van het land blijkt de boezemcapaciteit vaak te beperkt om grote hoeveelheden neerslag te verwerken. Terwijl de behoefte aan waterberging groeit, vermindert het aantal gebieden dat voor waterberging in aanmerking kan komen. Verzilting van het grondwater beïnvloedt het oppervlaktewater, vooral in Zeeland, de kop van Noord-Holland, Noord-Friesland, Noord-Groningen, Flevoland en de droogmakerijen in het westen. Ook in hoog Nederland zijn problemen van wateroverlast te voorzien. Naast deze problemen rond een teveel aan water vraagt ook de zoetwatervoorziening aandacht. Door de voorziene langere droogteperiodes in de zomer wordt een goede watervoorziening voor de natuur en voor de mensen een steeds belangrijkere opgave.

Deze opgaven eisen een flexibel antwoord, maar het Nederlandse gebruik van de ondergrond is eerder verhard te noemen. De historische opeenvolging van menselijke ingrepen in de ondergrond heeft geleid tot strakke stabiele kusten, 'rechtgetrokken' rivieren tussen hoge dijken, en vaste waterpeilen. Dit heeft enerzijds toenemende kwetsbaarheid en risico's teweeggebracht, anderzijds een afnemende geschiktheid van de ondergrond als drager van het ruimtegebruik.

De belangrijkste resultaten van de analyse van de ondergrond zijn samengevat op kaart 4 (ruimtelijke analyse ondergrond). Hier zijn ook de **structuurdragers** van de ondergrond aangegeven.

3.2.2 Netwerken

De laag van de netwerken wordt beschreven aan de hand van twee categorieën: netwerken van infrastructuur en netwerken van verkeer en vervoer. Infrastructuur wordt meestal in een korte periode aangelegd, waarna de invloed op de ruimte eeuwenlang merkbaar blijft. Veranderingen in de traditionele infrastructuur verlopen daardoor vaak langzaam.

Veranderingen in verkeer- en vervoersnetwerken kunnen juist razendsnel gaan. Een luchtvaartmaatschappij, reder of busbedrijf kan van de ene dag op de andere veranderingen aanbrenge in het vervoersnetwerk dat hij aanbiedt. De capaciteit van de infrastructuur verandert wel mee met de vervoersnetwerken en met de omvang van het vervoer, maar aanpassingen kosten veel tijd. De plekken waar op- of overgestapt kan worden, zoals opritten van wegen, stations, lucht- en zeehavens, zijn meestal ook centra van economische en sociale activiteit. De fysieke aanwezigheid en het functioneren van netwerken is nauw verbonden met de manier waarop de ruimte wordt gebruikt. De netwerken van fysieke infrastructuur zijn in beeld gebracht op kaart 5 (netwerken Noordwest-Europa) en kaart 6 (netwerken Nederland).

Infrastructuur

De infrastructuur in Europa geeft een ingewikkeld beeld te zien van lijnen en kruisingen. Tal van weg-, spoor- en waterverbindingen hebben alle delen van Europa bereikbaar gemaakt. De hoogste dichtheden van infrastructuur zijn te vinden in de gebieden met de hoogste bevolkingsdichtheid. Vooral in het Ruhrgebied, de Randstad en Vlaanderen is de dichtheid zeer hoog; meer naar het oosten en zuiden wordt het wegennet grofmaziger. Op kaart 5 is te

zien dat veel infrastructuurnetwerken in het verleden op nationale schaal tot stand zijn gekomen. Er ontstaan nu ook netwerken op Europese schaal.

De fijnmazigheid van het snelwegennet, dat via talloze op- en afritten is te bereiken, biedt burgers en bedrijven een vrijwel uniforme bereikbaarheid binnen het Noordwest-Europese kerngebied van steden. Plannen voor nieuwe grensoverschrijdende wegverbindingen zijn beperkt. Wel zijn er plannen voor verbetering van wegverbindingen tussen Noord-Nederland en Nedersaksen, en tussen Zuidwest-Nederland en Vlaanderen.

Europa beschikt over een wijdvertakt spoorwegennet. Op het gebied van hogesnelheidslijnen is de uitvoering van nieuwe projecten in Nederland minder ver gevorderd dan in de omliggende landen. Frankrijk en Duitsland beschikken al over hogesnelheidsverbindingen. In 1995 was in Frankrijk 1.240 kilometer aan hsl in gebruik tegenover 427 kilometer in Duitsland⁵. Vooral in Duitsland wordt volop gewerkt aan uitbreiding van het hsl-net. De Nederlandse aansluiting op het Europese hogesnelheidsnet zal in 2005 gestalte krijgen door de ingebruikname van de hsl-zuid.

Voor het internationale goederenvervoer per spoor is op dit moment de Betuwelijn in uitvoering. De aansluiting van die lijn in Duitsland is aanwezig, maar de capaciteit moet nog worden verruimd. Ook België en Duitsland plannen verbeteringen van de spoorinfrastructuur voor het goederenvervoer, vooral op trajecten van en naar de zeehavens. De aanleg van Lijn 11 tussen Roosendaal en de Antwerpse haven heeft als doel de railcapaciteit tussen Rotterdam en Antwerpen te vergroten om de groei in het goederenvervoer op te vangen.

De ligging en spreiding van de waterwegen laten zien dat Nederland een zeer uitgebreid stelsel van bevaarbare waterverbindingen heeft. Dat stelsel bestaat grotendeels uit natuurlijke waterlopen en reikt tot ver in België en Duitsland. Door de aanleg van het Main-Donaukanaal is de Noordzee via het water verbonden met de Zwarte Zee. Ontbrekende schakels zijn een Rijn-Rhôneverbinding en een verbinding tussen het Twentekanaal en het Mittellandkanaal.

De zeehavens in Noordwest-Europa liggen vrijwel allemaal aan de monding van een rivier. Door de combinatie van diep zeewater in de Rotterdamse haven en het grote bereik van Rijn en Waal tot diep in het achterland, is de binnenvaart in Nederland echter uniek in zijn omvang. Dit verklaart mede het grote marktaandeel van de Rotterdamse haven in vergelijking met andere havens in Noordwest-Europa (zie afbeelding 10). Aan de Westerschelde ontwikkelt zich nieuwe havenactiviteit die gebruik kan maken van de uitgebreide transportmogelijkheden over water.

De infrastructuur van oliepijpleidingen, aardgasleidingen en offshore boor- en productieplatforms is een typische land-zeecombinatie. Aanlandingspunten van deze leidingstraten kunnen risico's opleveren voor de kwetsbare duinenkust. De meest onzichtbare, maar economisch belangrijke infrastructuur ligt onder de grond. Dat zijn de leidingen voor elektriciteit, telecommunicatie, brandstof, drinkwater en afval.

De lengte van het hoofdwegennet is sinds 1945 sterk toegenomen. In 1950 was Nederland 121 kilometer autosnelweg rijk, nu is dat 2.600 kilometer. Pas na de oorlog kwamen omvangrijke investeringen in de autoinfrastructuur op gang. In Nederland maken autosnelwegen 2 procent van het totale wegennet uit, tegen 1,2 procent in België en 1,7 procent in Duitsland⁶ (dit moet

⁵ Ministerie van V&W, *Internationale vergelijking infrastructuur*, Den Haag, 1996.

⁶ Lambooy, J.G. et al., *De Ruimtelijke effecten van ICT in Nederland*, Regioplan Stad en Land, publicatienr. 44, Amsterdam, 2000.

voetnoot 5 zijn). Gewogen naar landoppervlak heeft Nederland samen met België en Luxemburg van de landen van de Europese Unie de grootste lengte aan autosnelwegen.

Het spoorweginet bereikte zijn grootste lengte en dichtheid al eerder. De meeste investeringen in spoorwegen vonden plaats in de negentiende en begin twintigste eeuw. In 1930 werd een hoogtepunt bereikt met bijna 3.700 kilometer railverbinding. Sindsdien is een geleidelijke afname te zien, vooral doordat oude tram- en spoorlijnen werden opgeheven en vervangen door busdiensten. In 1950 was er nog zo'n 3.200 kilometer over en in 1998 nog 2.800 kilometer.

De spreiding van de grote luchthavens over Europa is in hoofdzaak het resultaat van nationaal luchthavenbeleid en -planning in de afzonderlijke landen. De capaciteit van de verschillende Europese luchthavens is niet steeds een afspiegeling van de natuurlijke omstandigheden of van de aanwezige bevolkingsconcentratie. De ontwikkeling van concurrerende vervoersnetwerken door luchtvaartmaatschappijen heeft ertoe geleid dat op enkele luchthavens, met name Schiphol en Frankfurt, veel buitenlandse klanten overstappen naar een intercontinentale bestemming en vice versa. In de meeste landen is het hsl-systeem rechtstreeks aangesloten op de grote luchthavens. De hsl-verbindingen kunnen daardoor korte-afstandsvluchten vervangen. Of dat ook zal gebeuren, hangt af van de ontwikkeling van de luchthavencapaciteit, de vervoersvraag en de prijsverhoudingen.

De snelst groeiende netwerken zijn die van de telecommunicatie. Vrijwel iedere plek in Nederland is op verschillende manieren bereikbaar, per telefoon, per kabel en draadloos. Aansluiting op het netwerk met de hoogste capaciteit en de nieuwste technieken voor dataverkeer blijkt voor bepaalde bedrijven een interessante vestigingsplaatsfactor. Vooral in de sfeer van onderzoek en ontwikkeling zijn zulke vestigingsplaatsen in trek (hier voetnoot 6 plaatsen). De *Amsterdam Internet Exchange* heeft zich ontwikkeld tot een belangrijk ICT-knooppunt. De netwerken van internetproviders in Nederland komen hier samen. Daardoor kunnen zij data uitwisselen en zijn ze aangesloten op buitenlandse netwerken. De Amsterdam Internet Exchange vormt het grootste internetknooppunt op het Europese vasteland in termen van volume en aantal aangesloten aanbieders⁷. Voor Europa als geheel is Londen het grootst.

Vervoersnetwerken

De netwerken van infrastructuur vormen de basis voor vervoersnetwerken: de logistieke en transportdiensten voor het vervoer van goederen en personen. Deze netwerken omvatten meer dan alleen de fysieke verkeersstromen; het gaat ook om de - niet zichtbare - organisatie van het transport. De zichtbare verkeersstromen op de weg, het water en het spoor zijn een optelsom van korte- en lange-afstandsvervoer. Veel internationaal vervoer is opgedeeld in deeltrajecten: een stuk via de weg, dan over zee en vervolgens per binnenschip en vrachtauto naar de plaats van bestemming. De lange-afstandstrajecten zijn veelal gebundeld, terwijl de einddistributie uitwaaiert in een grote hoeveelheid korte ritten met elk een klein deel van de hoofdlading.

Deze organisatie van het vervoer maakt het lastig om complete vervoersketens op basis van precieze metingen in beeld te brengen. Bij wijze van indicatie is op kaart 7 een aantal hoofdroutes aangegeven waarlangs een deel van het internationale vervoer wordt afgewikkeld. Zij geven een indruk van de hoofdstromen tussen de belangrijkste herkomst- en

⁷ Ministerie van EZ, *Nota Ruimtelijk Economisch Beleid*, gebaseerd op Telegeography, 1999.

bestemmingsgebieden in Noordwest-Europa. De positie van Nederland in deze hoofdstromen hangt grotendeels samen met de rol van de zeehaven Rotterdam. Onder de hoofdstromen, die sterk gebundeld zijn, ligt een uitgebreid web van kriskras-vervoer in eigen land en eigen stad, een patroon van talloze kleine stroompjes die van overal naar nergens lijken te gaan.

Schiphol heeft een uitgebreid vervoersnetwerk met bestemmingen binnen en buiten Europa. Het netwerkarakter van het vervoer op de luchthaven is de afgelopen tien jaar sterk toegenomen⁸. Dat is op te maken uit de groei van het aantal transferpassagiers en het aantal directe verbindingen (zie afbeeldingen 12 en 13). Het totale aantal direct aangevlogen lijndienstbestemmingen ligt de laatste jaren rond de tweehonderd, waarvan ongeveer de helft intercontinentaal en de andere helft binnen Europa. Wat betreft het aantal intercontinentale verbindingen heeft Schiphol weten aan te sluiten bij de topluchthavens Frankfurt, Parijs en Londen. Schiphols snelle ontwikkeling kan niet worden verklaard uit de omvang van de thuishmarkt, maar vloeit met name voort uit het *open skies* verdrag met de Verenigde Staten⁹. Als de Europese Commissie dergelijke verdragen gaat afsluiten voor de hele Europese Unie, zal het relatieve voordeel voor Schiphol verdwijnen.

De wereldluchtvaart wordt beheerst door een vijftal internationale allianties van luchtvaartmaatschappijen, waarvan de samenstelling nog steeds in beweging is. De netwerkpositie van Schiphol is een belangrijk aspect bij alliantievorming door de KLM. Bij het toetreden tot een alliantie is een andere verdeling tussen transferverbindingen en direct herkomst- en bestemmingsverkeer niet uitgesloten. Op een grote luchthaven als Londen-Heathrow worden de slecht renderende transferverbindingen, mede als gevolg van capaciteitsbeperkingen, verminderd, zodat het aantal directe verbindingen kan toenemen. Als deze ontwikkeling zich ook op Schiphol zou voordoen, wordt de omvang van Nederland als herkomst- en bestemmingsgebied bepalend voor de toekomstige positie van de luchthaven. Gemeten in aantallen in- en uitstappende passagiers is Schiphols thuishmarkt half zo groot als die van Parijs (Orly en Charles de Gaulle) en eenderde van die van Londen (Heathrow en Gatwick)¹⁰. Deze beperkte omvang van de thuishmarkt kan Schiphols positie in het internationale netwerk van luchthavens negatief beïnvloeden. Herkomst- en bestemmingsverkeer is per definitie van direct nationaal belang. Het herkomst- en bestemmingsverkeer leidt tot toegevoegde waarde in Nederland via verwerking en complementaire activiteiten en het vormt een belangrijke component van de totale vervoersmassa. Het transferverkeer is van meer indirect belang. De massa van het vervoer zelf is weer van belang voor de continuïteit en intensiteit van het herkomst- en bestemmingsverkeer.

Ook het vervoer via de **Rotterdamse haven** heeft het karakter van een netwerk. Dat blijkt uit het Rotterdamse aandeel in de import, export en doorvoer via Nederland (zie afbeelding 15). Goederenstromen met uiteenlopende herkomsten en bestemmingen komen in Nederland vooral in Rotterdam samen. Een andere indicator is de positie van Rotterdam in de overslag van containers; die gaat de laatste vijftien jaar wel achteruit ten gunste van Antwerpen en Hamburg (zie afbeelding 14). Daarnaast komt een aantal Zuid-Europese havens sterk op in de

⁸ CBS, *Statistisch jaarboek 2000*, gegevens gebaseerd op Jaarverslag Amsterdam Airport Schiphol 1998, Voorburg/Heerlen, 2000.

⁹ *Strategem, Concurrentie-analyse van Europese hub-luchthavens*, deelonderzoek ten behoeve van de Integrale Beleidsvisie, Ministerie van V&W, Den Haag, 1997.

¹⁰ Ministerie van V&W, *Mainportnotitie Schiphol: het economisch belang van de mainport Schiphol*, Den Haag, 2000.

containerstromen van en naar Europa. Als de groei van de containeroverslag daar in het huidige tempo doorzet, veranderen de verhoudingen met de Noordwest-Europese havens ingrijpend. Prognoses van de Europese Commissie voor de groei in de containeroverslag tot en met 2010 gaan uit van een jaarlijkse groei van 6 procent in de Middellandse-Zeehavens en 2,1 procent in de Noordwest-Europese havens¹¹.

Een ander kenmerk van netwerkvorming is de ontwikkeling van relaties tussen zeehavens en bedrijven die deel uitmaken van het maritieme netwerk. Op basis van hun specialismen sluiten zij steeds vaker internationale samenwerkingsvormen en allianties. Containeroverslagbedrijven werken bijvoorbeeld vanuit meerdere havens. Net als in de luchtvaart ontstaan in de containerwereld intercontinentale mega-allianties tussen rederijen. Daardoor neemt de binding van reders aan meerdere havens toe.

De netwerkvorming in de internationale economie vindt zijn weerslag ook in **financiële en dataverkeersnetwerken** en -knooppunten. In de financiële sector is de beurs van Londen een wereldcentrum. Steeds vaker wordt geprobeerd om te komen tot vérgaande vormen van samenwerking. Londen en Amsterdam zijn de belangrijkste Noordwest-Europese knooppunten in het intercontinentale netwerk van internetverbindingen. Parijs, Brussel, Düsseldorf, Frankfurt en Kopenhagen zijn belangrijke knooppunten in het internetverkeer binnen Europa. Deze knooppunten vormen de belangrijkste *datahubs* van het internet.

De belangrijkste resultaten van de analyse van de netwerken zijn samengevat op kaart 7 (ruimtelijke analyse netwerken). Hier zijn ook de **structuurdragers** in de netwerklaag aangegeven.

3.2.3 *Occupatie*

Bebouwingspatroon

Het bebouwingspatroon in Europa kenmerkt zich door een groot aantal verspreid liggende steden van verschillende omvang. In vergelijking met andere werelddelen kent West Europa weinig grote metropolen, met Londen en Parijs als uitzonderingen¹². De hoogste bevolkingsdichtheden komen van oudsher voor in een brede zone van de Britse Midlands tot Noord-Italië. Binnen die zone is de concentratie van bevolking en werkgelegenheid het hoogst in enkele grote stedelijke gebieden in West-Europa: de Randstad, het Rhein-Ruhrgebied, de Vlaamse Ruit, Greater London en het Ile de France. Kleinere concentraties zijn Lille-Kortrijk, Frankfurt, Stuttgart, Hannover, Hamburg en Bremen. Op kaart 8 (occupatie Noordwest-Europa) is dit verstedelijkingspatroon in beeld gebracht.

Het verstedelijkingspatroon verschilt in Europa per land. Oorzaken van deze verschillen liggen onder andere in de mate van bestuurlijke en financiële autonomie van stedelijke gebieden in het verleden, en in het gevoerde ruimtelijk en economisch beleid. De Beneluxlanden, Duitsland

¹¹ Ministerie van V&W, *Tweede Voortgangsnota Zeehavenbeleid*, Den Haag, 1999.

¹² Grote, metropolitane gebieden worden hier opgevat als steden met meer dan vijf miljoen inwoners.

en Italië kennen een sterk gespreid, meerkernig verstedelijkingspatroon, terwijl in Frankrijk en in mindere mate in Engeland het beeld wordt beheerst door één grote stad, Parijs en Londen¹³.

Het ruimtegebruik in Europa geeft indirect ook de schaalverschillen in het landschap weer. In het algemeen hebben bos en bebouwing een besloten, akkerbouw- en graslanden een meer open karakter. Ook in dit opzicht zijn er verschillen tussen de Europese landen. In de Benelux overheersen kleinere eenheden, terwijl meer naar het oosten en zuiden van Europa grotere eenheden voorkomen. Dat geldt voor akkerbouwgebieden, zoals een vergelijking tussen Nederland en bijvoorbeeld Noord-Frankrijk leert, en ook voor bos. Mede door de verstedelijking kennen de lager gelegen delen van de Benelux en omgeving weinig grote bosgebieden in vergelijking met de rest van Europa.

In Nederland hebben de vroege politieke en economische zelfstandigheid van steden en de goede natuurlijke verbindingen sterk bijgedragen aan het huidige verstedelijkingspatroon: een groot aantal, verspreid liggende steden op een klein landoppervlak. De afstanden tussen steden en dorpen zijn klein, waardoor de druk op de open ruimte groot is. Door de kleine afstanden, in combinatie met een sterke ruimtelijk-economische ontwikkeling, zijn de steden in Nederland meer dan in de omringende landen aan elkaar gegroeid.

In economische zin zijn stad en land al eeuwenlang met elkaar verbonden. In de laatste decennia zijn stad en land ook in ruimtelijke zin steeds sterker met elkaar verweven geraakt. Het wegtrekken van veel stadsbewoners naar (groei-)kernen in de omgeving van de stad en de verplaatsing van bedrijven naar de randen van de steden hebben een ontwikkeling in gang gezet waarbij de stad uitgroeide tot stadsgewest¹⁴. In de afgelopen tien jaar blijkt deze trend tot schaalvergroting in het activiteitenpatroon zich verder voort te zetten. Het grootste deel van de bevolking woont en werkt weliswaar nog binnen één stadsgewest, maar een steeds groter deel pendelt tussen de stadsgewesten en naar bestemmingen in het omliggende gebied. Nabijheid boet in als criterium voor vestiging en verplaatsingsgedrag ten gunste van bereikbaarheid. Naast het vertrouwde stervormige patroon van relaties binnen steden en stadsgewesten nemen in Nederland 'kriskas' relaties in grotere stedelijke zones toe.

De spreiding van ruimtelijke activiteiten veroorzaakte een groei van het bebouwde oppervlak¹⁵. Rond 1900 was zo'n 4 procent van Nederland bebouwd (stedelijke functies en infrastructuur), 20 procent bestond uit bos en natuur, en 52 procent was in gebruik voor agrarische doeleinden. De rest bestond uit water. Rond 1996 bedroegen deze cijfers respectievelijk 14, 11 en 57 procent (zie afbeelding 17 en 62). Deze trend doet zich ook in de omringende landen voor, maar is in Nederland veel sterker zichtbaar door het grote aantal steden en de kortere afstanden. Ook in gebieden waar open ruimte moest worden behouden voor natuur, landbouw en landschap doet deze trend zich voor.

Verhouding stad-land

¹³ SPESP Co-ordination team, *Study Programme on European Spatial Planning (SPESP)*, Brussel/Stockholm, 2000.

¹⁴ Een stadsgewest wordt hier opgevat als een functioneel stedelijk geheel van een centrale stad met een reeks kleinere centra in de omgeving, dat gekenmerkt wordt door een sterk ontwikkeld woon-werkverkeer tussen centrale stad en omringende bevolkingskernen. De werkgelegenheid is in een stadsgewest vooral geconcentreerd in de centrale stad, terwijl de woonfunctie verspreid is over de diverse kernen.

¹⁵ Ministerie van VROM, Rijksplanologische Dienst, *Balans Ruimtelijke Kwaliteit*, Den Haag, 2000.

In grote delen van Europa dijt het bebouwde gebied uit en groeien steden naar elkaar toe. Landelijke gebieden hebben te maken met een zwaardere ruimtedruk naarmate ze dichterbij de grote stad liggen. In Zuid-Europa hangt de ruimtebehoefte deels samen met de groei van toerisme en recreatie, vooral langs de kusten van de Middellandse Zee en Portugal.

De gebieden die het minst zijn beïnvloed door de mens, liggen langs de overige Europese kusten en in bergstreken. Hier komen waardevolle kust- en waddegebieden, stroomgebieden en bossen voor. Zij zijn belangrijk als biotoop voor in het wild levende dieren en planten, als oorsprong van rivieren en zoetwatervoorraden, en als leverancier van natuurlijke hulpbronnen voor mensen. De ontoegankelijkheid van deze gebieden heeft ervoor gezorgd dat de natuurlijke en landschappelijke diversiteit van Europa ook nu nog zichtbaar is.

De afgelopen decennia is deze ontoegankelijkheid echter afgenomen, waardoor de diversiteit wordt bedreigd. Waardevolle kust- en waddegebieden worden beïnvloed door verstedelijking, massatoerisme en vervuiling. Bergketens en bosgebieden worden bedreigd door de aanleg van stuwdammen en verkeerswegen, door bodemerosie en ingrepen in de waterhuishouding. Rivieren zijn gereguleerd, waardoor de verdroging in stroomgebieden is toegenomen. Verdroging, verzuring en vermessing tasten de basiskwaliteiten van het landelijk gebied en natuurgebieden aan.

Ook in Nederland wordt het landschap eenvormiger en vermindert de verscheidenheid in de natuur. De toegenomen functionele en ruimtelijke vervlechting tussen stad en land leidt tot een groeiende druk op het landelijk gebied. Hoewel het oppervlak aan natuurgebied groeit, neemt de soortenrijkdom af (de laatste jaren minder snel dan voorheen)¹⁶. Vroeger werd deze achteruitgang vooral veroorzaakt door inkrimping en versnippering van het natuurareaal. Later was vooral het verlies aan milieukwaliteit hiervoor verantwoordelijk. Ook de belevingswaarde van natuurgebieden neemt af. Weidse landschappen, zoals veenweidegebieden, zeekleigebieden en droogmakerijen, én meer besloten landschappen op de zandgronden, in de duinen en in het heuvelland worden steeds schaarser. Mensen zoeken naast de turbulentie van het stedelijk leven rust, ruimte en duisternis in de natuur. Deze kwaliteiten komen steeds minder voor¹⁷.

Op kaart 9 (occupatie Nederland) is de fysieke neerslag van het ruimtegebruik weergegeven. Op kaart 10 (ruimtelijke analyse occupatie) worden de belangrijkste resultaten van de analyse van dit ruimtegebruik samengevat. Hier zijn ook de **structuurdragers** van de occupatielaag aangegeven.

3.2.4 Noordzee

Meer dan voorheen dient de noodzaak zich aan om de Noordzee te betrekken in het ruimtelijk beleid. Niet alleen als mogelijke oplossing voor problemen die zich op land voordoen, maar vooral ook vanwege vraagstukken die te maken hebben met de Noordzee zelf als ruimte voor mens en milieu. Kaart 11 (Noordzee) geeft een beeld van de veelheid aan activiteiten op, onder en boven de Noordzee.

¹⁶ RIVM, IKC-N, IBN-DLO, SC-DLO, *Natuurverkenning 1997*, Bilthoven, 1997.

¹⁷ Ministerie van LNV, *Natuur voor mensen, mensen voor natuur*, Den Haag, 2000.

Ondergrond

De diepte van de Noordzee varieert sterk. In het noordwesten van het Nederlandse deel van het continentaal plat ligt een ondiep gedeelte waar water uit verschillende delen van de Noordzee gemengd raakt, met een hoge biodiversiteit als gevolg. Hier springen de Klaverbank, de Doggersbank en de Oestergronden in het oog met respectievelijk grind, grof en fijn zand, en slibhoudend zand.

Ook de kustzone, tot zo'n twaalf zeemijlen uit de kust, heeft een ondiepe bodem. Het water is hier naar verhouding zoet en voedselrijk door de instroom van de rivieren. Hier groeit de meeste vis op. De kustzone kan in drieën worden verdeeld: de Voordelta met hoge stroomsnelheden en diepe geulen, de wadden met een sterke dynamiek van 'wandellende' platen en geulen, veel schelpdieren en vogels, en de gesloten Hollandse kust. Dit laatste deel van de kustzone heeft te kampen met forse verontreiniging door de uitstroom van de Maas en de Rijn.

Netwerken

Ook de Noordzee kent natuurlijke en door de mens ontwikkelde netwerken. Een natuurlijk netwerk is dat van de vistrek: het verband tussen paaiplaatsen, opgroeigebieden voor jonge vis en verblijfplaatsen van volwassen dieren. De kwaliteit van paaiplaatsen en opgroeigebieden is doorslaggevend voor de visstand, en wordt beïnvloed door zeestromen, waarbij water met verschillende kwaliteiten al dan niet gemengd raakt. Vogels gebruiken de kustzone om zich te oriënteren bij hun trek van zuid naar noord en vice versa. Voor de oost-westroute steken ze ten noorden van het Friese Front de Noordzee over (zie afbeelding 18). Ten westen van IJmuiden ligt nog zo'n intensief gebruikte oost-westverbinding voor vogels, evenals ten zuiden van Rotterdam.

Door de mens ontwikkelde netwerken op zee zijn de scheepvaartroutes, die tegenwoordig zo intensief worden gebruikt dat eenrichtingverkeer is ingevoerd: een scheiding tussen noord-zuid en zuid-noordverkeer. Bij de toegangen tot de grote zeehavens zijn ankergebieden aangewezen, waar schepen kunnen wachten op de loods. Een ander belangrijk netwerk bestaat uit de vele kabels en buisleidingen die op de Noordzeebodem liggen. De kabels zijn aangelegd voor elektriciteit en telecommunicatie, de buisleidingen voor olie- en gastransport. Niet zozeer de kabels en leidingen zelf als wel de veiligheidszones er om heen nemen veel ruimte in beslag.

Occupatie

In de loop der jaren is het gebruik van de Noordzee steeds intensiever geworden. Het wijdse uitzicht en de openheid blijven kernkwaliteiten. Op grond van internationale verdragen en EU-regelgeving is het aantal gebieden in de Noordzeekustzone met een beschermde status toegenomen. Van de bestaande activiteiten is vooral de zandwinning de afgelopen tien jaar sterk toegenomen: van 13 miljoen naar 22 miljoen m³ zand per jaar. Naar verwachting zal de behoefte aan zeezand voor ophogingen en kustsuppleties nog verder toenemen, onder andere

door de uitvoering van grote infrastructurele werken, de verwachte zeespiegelrijzing en het streven naar beperking van de zandwinning op land.

Ook nieuwe activiteiten zorgen voor een intensiever gebruik van de Noordzee in de komende jaren: de aanleg van een deel van de Tweede Maasvlakte, nieuwe locaties voor grootschalige zandwinning (onder meer voor die Maasvlakte), grootschalige opwekking van windenergie op zee, en de bouw van een zendmast (zie voor de ruimtevraag op de Noordzee paragraaf 4.3). Al deze activiteiten kunnen de beleving van de rust, ruimte, duisternis en vrijheid van de zee beïnvloeden. Deze aspecten zullen in de toekomst sterker gaan meewegen bij het al dan niet toelaten of beperken van het gebruik van de Noordzee.

Voor het ruimtelijk beleid van de Noordzee, dat in hoofdstuk 5 en paragraaf 6.5 wordt gepresenteerd, is naast de indeling in ondergrond, netwerken en occupatie ook de indeling in functies die de bodem gebruiken, functies die de waterkolom gebruiken en functies die de lucht benutten van belang. Deze laatste indeling vormt de basis voor kaart 12. Op deze kaart zijn de belangrijkste resultaten van de analyse van de Noordzee samengevat (ruimtelijke analyse Noordzee). Ook zijn hierop de **structuurdragers** van de Noordzee aangegeven.

3.3 Maatschappelijke trends

In deze paragraaf zijn enkele belangrijke trends beschreven die de komende tien à twintig jaar van invloed zijn op het ruimtegebruik. Achtereenvolgens komen aan de orde: trends in bevolking en wonen, economie, landbouw, ICT, arbeidsmarkt, vrije tijd, mobiliteit, milieu en energiegebruik, sociaal-culturele verscheidenheid, sociale ongelijkheid en culturele en etnische minderheden. Veel trends worden vanuit internationaal perspectief beschreven. Daarbij wordt aangegeven in hoeverre de ontwikkeling in Nederland overeenkomsten of verschillen laat zien met de internationale trend.

3.3.1 Bevolking en wonen

Wereldbevolking

De wereldbevolking groeit: in 1960 woonden er 3 miljard mensen op de wereld, op dit moment 6 miljard, en de voorspellingen voor 2025 komen uit op 8 miljard mensen. Wel neemt het groeitempo al tientallen jaren af¹⁸. De jaarlijkse bevolkingsgroei daalde van bijna 2 procent begin jaren zestig tot het huidige niveau van 1,6 procent. Verwacht wordt dat de groei van de wereldbevolking verder zal afnemen tot ongeveer 1 procent per jaar rond 2025. Daarna zal de jaarlijkse bevolkingsgroei in alle werelddelen, behalve Afrika, naar verwachting dalen tot onder de 1 procent¹⁹.

De afnemende bevolkingsgroei in de wereld wordt hoofdzakelijk veroorzaakt doordat vrouwen minder kinderen krijgen. Wereldwijd is de vruchtbaarheid sterk afgenomen: van gemiddeld 5 kinderen per vrouw in de jaren zestig tot 3 kinderen per vrouw op dit moment. Voor 2020 wordt verwacht dat het aantal kinderen per vrouw iets boven de 2 zal liggen. Daarmee benadert de gemiddelde vruchtbaarheid de netto vervangingsratio: het aantal kinderen dat nodig is om een bevolking op peil te houden. De verschillen in vruchtbaarheid tussen diverse delen van de wereld zullen in de toekomst kleiner worden.

Natuurlijke bevolkingsgroei in Europa

De Europese bevolking heeft het laagste vruchtbaarheidsniveau en het laagste sterftecijfer ter wereld. In Nederland, Groot-Brittannië, Frankrijk, België en het westelijk deel van Duitsland ligt het gemiddeld kindertal per vrouw tussen de 1,5 en 1,6. In Spanje, Italië en Oostenrijk ligt het tussen de 1,2 en 1,4. Het Nederlandse vruchtbaarheidsniveau is al ruim 25 jaar stabiel en ligt iets boven het gemiddelde in de EU (1,45)²⁰. De natuurlijke bevolkingsgroei in Europa is laag, minder dan eentiende procent per jaar (in 1995). Als zich geen noemenswaardige veranderingen in het geboortecijfer voordoen, zullen de vijftien EU-landen in de komende twintig jaar de omslag beleven van een natuurlijke bevolkingstoename naar een

¹⁸ United Nations, *World Population Prospects: The 1998 Revision*, Population Division, 1998.

¹⁹ Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI), *Regional demographic developments in Europe: trends and prospects*, Den Haag, 1997.

²⁰ Eurostat, *Regio's: statistisch jaarboek '97*, Luxemburg, 1997.

bevolkingsafname²¹. In België, Duitsland en Nederland wordt deze omslag verwacht omstreeks respectievelijk 2000, 2002 en 2025.

Internationale migratie

Tegen deze achtergrond worden internationale en interregionale migratiebewegingen belangrijker voor de demografische ontwikkeling van Europa. De netto-immigratie neemt tegenwoordig ongeveer tweederde van de totale bevolkingstoename voor haar rekening. De totale Europese bevolking zal de komende dertig jaar naar verwachting in omvang afnemen. Zelfs een omvangrijke immigratie zal deze bevolkingsdaling niet kunnen compenseren²².

De migratie naar Europa kwam door de eeuwen heen vooral voort uit economische, politieke, sociale en religieuze motieven. De arbeidsmigratie uit de jaren zestig en zeventig ging over in gezinsherenigings- en gezinsvormingsmigratie in de jaren tachtig en negentig. De laatste tijd zijn het vooral vluchtelingen en asielzoekers die naar Europa komen. Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland ontvangen momenteel in Europa de meeste asielzoekers. De toekomstige migratie is lastig te voorspellen. De verwachting lijkt gerechtvaardigd dat de migratiedruk op de rijkere Europese landen zal blijven bestaan, tengevolge van mondiale demografische ontwikkelingen, politieke conflicten en oorlogen, en de kloof tussen rijke en arme landen.

Leeftijdsopbouw in Europa

De gemiddelde leeftijd van de Europese bevolking zal verder stijgen. Er zullen steeds meer oudere Europeanen zijn - die mobieler, welgestelder en actiever zullen zijn dan eerdere generaties. Steeds meer kinderen en jongeren zullen van allochtone afkomst zijn. Alleenstaanden, alleenstaande ouders en kinderloze paren krijgen een groter aandeel in de Europese bevolking²³.

De dalende bevolkingsgroei leidt tot een afnemende omvang van de potentiële beroepsbevolking, de leeftijdsgroep tussen de 20 en 59 jaar. De economische gevolgen hiervan mogen niet worden onderschat, ook al kunnen eventuele negatieve effecten worden gecompenseerd door een hogere arbeidsparticipatie, een hogere pensioengerechtigde leeftijd, daling van de werkloosheid of toenemende arbeidsimmigratie. De leeftijdsgroep tussen de 20 en 59 jaar maakt in Europa gemiddeld 56 procent van de totale bevolking uit²⁴. Het aandeel per land varieert van 52 procent voor Ierland tot 58 procent voor Nederland. Het actieve deel van de bevolking, afgezet tegen het inactieve deel, is dan ook het hoogst in Nederland en het laagst in Ierland.

In 2025 zal het gemiddeld aandeel van de potentiële beroepsbevolking op de totale Europese bevolking naar verwachting zijn gedaald tot minder dan 51 procent. In absolute cijfers zal de potentiële beroepsbevolking teruglopen van 206 miljoen mensen in 1995 tot 196 miljoen in 2025. Ook deze ontwikkeling verloopt niet in ieder Europees land op dezelfde manier. Het aandeel van de potentiële beroepsbevolking op de totale bevolking zal het snelste

²¹ Federaal Bureau voor de Statistiek, *De bevolking van de Europese Unie vandaag en morgen*, Wiesbaden, 1998.

²² Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000*, Den Haag, 2000.

²³ Europese Commissie, *Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP) - Op weg naar een evenwichtige en duurzame ontwikkeling van het grondgebied van de EU*, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, Luxemburg, 1999.

²⁴ Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI), *Regional Demographic Developments in Europe: trends and prospects*, Den Haag, 1997.

dalen in Nederland (met bijna 8 procent), Finland en Duitsland (7 procent) en Luxemburg (6 procent). Veel lager zal de daling zijn in Griekenland en Ierland (3 procent) en Spanje (2 procent).

De spreiding in het aandeel van de potentiële beroepsbevolking in 1995 is weergegeven in afbeelding 21. De regio's met het grootste aandeel in de leeftijdsgroep tussen 20 en 59 jaar zijn ook de regio's met de hoogste bevolkingsdichtheid: de verstedelijkte gebieden in Nederland, West- en Zuidwest-Duitsland, delen van Oostenrijk en Noord-Italië, plus steden als Londen, Parijs, Rome en Helsinki. Afbeelding 21 laat ook zien hoe het aandeel van de potentiële beroepsbevolking zich tussen 1995 en 2025 zal ontwikkelen. De daling van dit aandeel is het sterkst in de genoemde dichtbevolkte regio's. Aan de andere kant zal een aantal regio's in Spanje, Portugal en Griekenland in 2025 naar verwachting een grotere potentiële beroepsbevolking hebben dan in 1995.

Bevolkingsontwikkeling in Nederland

Vlak na de oorlog telde Nederland ruim 9 miljoen inwoners. In 2000 bedraagt het inwonertal bijna 16 miljoen. Hoewel de Nederlandse bevolking nog groeit, komt het einde van de natuurlijke bevolkingsgroei in zicht. De natuurlijke bevolkingsaanwas neemt af en de bevolking veroudert. Ook in Nederland wordt immigratie steeds belangrijker voor de toekomstige bevolkingsontwikkeling. In 2030 zal Nederland naar verwachting tussen de 16,5 en ruim 18 miljoen inwoners tellen. Rond 2025 gaat de totale bevolkingsomvang volgens de lage en middenvariant van de CBS-prognose dalen (zie afbeelding 22). Alleen in de hoge variant kan de bevolking nog toenemen tot 19 miljoen inwoners in het jaar 2050²⁵. Volgens de laatste voorspellingen passeert Nederland rond 2030 de grens van 18 miljoen inwoners. Daarna zal de bevolking nauwelijks meer groeien²⁶.

Natuurlijke bevolkingsgroei in Nederland

De natuurlijke bevolkingsgroei is het resultaat van geboorte en sterfte. Afbeelding 23 laat het verloop daarvan in Nederland zien. Nederland heeft niet zoveel inwoners gekregen als in de jaren zestig werd voorzien. Er werden toen schattingen gemaakt van meer dan twintig miljoen bewoners aan het begin van de eenentwintigste eeuw. Die verwachtingen moesten echter worden bijgesteld.

Direct na de oorlog kende Nederland een geboortepiek: in 1946 liep het aantal geboorten op tot bijna 250.000. Ook andere landen kenden zo'n geboortepiek, maar Nederland was uitzonderlijk doordat het hoge geboortenniveau aanhield tot 1970. De daarop volgende daling van het geboortecijfer was in Nederland scherper dan in de meeste andere landen van Europa. Het aantal geboorten liep terug van ruim 18 per 1.000 inwoners in 1970 naar 12 per 1.000 in 1977. Het gemiddeld kindertal per vrouw daalde tot 1,5. Deze omslag vond plaats binnen 10 jaar, en is wel aangeduid als een van de meest spectaculaire kelderingen van het geboortecijfer in de hele westerse wereld²⁷. In de jaren tachtig en negentig gaf het aantal

²⁵ Beer, de, J., *Bevolkingsprognose 1998-2000*. In: Maandstatistiek van de bevolking, CBS, Voorburg/Heerlen, 1999.

²⁶ CBS, *Bevolkingsprognose 2030*, Voorburg, Heerlen, 2000.

²⁷ Uitterhoeve, W. (red.), *De staat van Nederland: Nederland en zijn bewoners, de opmerkelijke feiten en hun samenhang*, Nijmegen, 1990.

geboorten per jaar, dat in 1977 was gedaald tot 170.000, weer een lichte toename te zien: het varieerde tussen de 180.000 en 200.000²⁸.

Buitenlandse migratie in Nederland

In Nederland is de migratie, sinds de afname van de natuurlijke bevolkingsgroei, een belangrijk bestanddeel van de groei geworden. In de jaren negentig bedroeg het aandeel van de buitenlandse immigratie 45 procent van de totale bevolkingsgroei, tegen nog geen 30 procent in de jaren zeventig. Afbeelding 24 toont het verloop van de vestiging uit en het vertrek naar het buitenland in de periode 1950-1998. In dit patroon zijn de immigratiebewegingen herkenbaar die samenhangen met het koloniale verleden (Indonesië 1950 en 1958, Suriname 1975, en in mindere mate Nieuw-Guinea 1962), de krapte op de arbeidsmarkt (gastarbeiders in de jaren zestig), de eigen dynamiek van de buitenlandse immigratie (gezinshereniging, gezinsvorming) en de internationale politieke en economische situatie (vluchtelingen, asielzoekers en illegale immigranten). Het toelatingsbeleid van Nederland speelt ook een rol²⁹.

Hoe grillig het verloop van de immigratie kan zijn, wordt geïllustreerd door de ontwikkeling in de jaren negentig. In het begin van dat decennium kwamen 120.000 immigranten per jaar naar Nederland. In 1995 liep de immigratie terug tot 96.000. In 1998 liep de immigratie weer op en kwamen ruim 122.000 immigranten naar Nederland.

Het vertrek vanuit Nederland naar het buitenland is, in tegenstelling tot de immigratie, relatief stabiel. Begin jaren negentig nam de emigratie toe doordat meer Nederlanders vertrokken naar andere Europese landen. In 1998 stonden tegenover de 122.000 immigranten ruim 60.000 mensen die het land verlieten. Het migratieoverschot van 62.000 mensen was daarmee even groot als de natuurlijke bevolkingsgroei. In voorgaande jaren was het aandeel van de natuurlijke bevolkingsgroei nog altijd hoger dan het migratieoverschot.

Rond 2010 zal de jaarlijkse bevolkingsgroei in Nederland rond de 55.000 mensen liggen. Hiervan zal ongeveer 60 procent kunnen worden toegeschreven aan het migratieoverschot. Het CBS verwacht voor de toekomst een vrijwel gelijkblijvend aantal immigranten en een lichte stijging van het aantal emigranten. Het aandeel van de buitenlandse migratie in de bevolkingsgroei zal naar verwachting blijven toenemen. Het NIDI heeft becijferd dat er tot 2050 zo'n 6,5 miljoen immigranten naar Nederland zullen komen, terwijl 5 miljoen emigranten het land zullen verlaten³⁰.

De omvang van de bevolkingsgroepen met een niet-Nederlandse achtergrond is gestegen van 2,3 procent in 1975 naar 9,4 procent in 1997. In 1999 woonden er 1,9 miljoen allochtonen in Nederland, van wie 1,2 miljoen afkomstig uit niet-westerse landen, met name Turkije, Suriname, Marokko en de Antillen³¹.

Volgens verwachting van het CBS zal de groep Turken, Surinamers, Marokkanen en Antillianen toenemen van bijna 870.000 in 1999 tot 1,2 miljoen in 2015. Veel sneller zal de

²⁸ CBS, *Statistisch jaarboek 2000*, Heerlen/Voorburg, 2000.

²⁹ Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 1997*, Rapport van het werkverband Periodieke Rapportage Bevolkingsvraagstukken, Den Haag, 1997.

Beer, J. de, *Welk effect heeft het immigratiebeleid?* In: *Maandstatistiek van de Bevolking*, CBS, Voorburg, 1998.

³⁰ Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000*, Den Haag, 2000.

³¹ Tot de 'allochtonen' zijn hier diegenen gerekend die zelf in het buitenland zijn geboren en ten minste een ouder hebben die in het buitenland is geboren (eerste generatie), en diegenen die in Nederland zijn geboren en van wie beide ouders in het buitenland zijn geboren (tweede generatie).

groei zijn van het aantal allochtonen uit andere niet-westerse landen: van 350.000 nu naar ruim 750.000 in 2010. Meer dan de helft van deze groep zal in 2010 naar verwachting afkomstig zijn uit Azië, exclusief Indonesië en Japan³². De diversiteit in de allochtone bevolking - naar afkomst en generatie, maar ook naar scholing en mate van inburgering - kan in de toekomst dus groter zijn dan nu.

De buitenlandse immigratie kan het te verwachten sterfteoverschot in Nederland op termijn tijdelijk opheffen. De vruchtbaarheid van veel niet-westerse groepen ligt immers hoger dan de Nederlandse. Maar de aanpassing gaat snel. Allochtone vrouwen krijgen nog steeds meer kinderen dan autochtone vrouwen, maar ook hun kindertal daalt. Vrouwelijke immigranten lijken zich in hoog tempo aan te passen aan het gedrag van het ontvangende land. Ook de ontwikkelingen in de herkomstlanden staan wat dit betreft trouwens niet stil. Daar daalt de vruchtbaarheid in ongeveer hetzelfde tempo als hier. Wel stellen allochtone vrouwen het krijgen van kinderen nog veel minder uit dan autochtone vrouwen. Maar er zijn aanwijzingen dat dit uitstel ook onder allochtone vrouwen zal toenemen om dezelfde redenen als bij autochtone vrouwen³³.

Leeftijdsopbouw van de Nederlandse bevolking

De hoge geboortecijfers in de periode 1945-1970 werken lang door in de leeftijdsopbouw van de bevolking (zie afbeelding 25). De leeftijdsopbouw van Nederland wordt op dit moment gekenmerkt door een groot aandeel van de 20-64 jarigen en een klein aandeel jongeren (onder de 20 jaar) en ouderen (65-plus). Jongeren maken momenteel nog geen kwart uit van de Nederlandse bevolking. Een generatie eerder, in 1970, was de jeugd nog goed voor eenderde van de bevolking. Bijna 62 procent van de bevolking bevindt zich in de leeftijd tussen 20 en 64 jaar.

Het aandeel 65-plussers in de Nederlandse bevolking is in de loop der jaren langzaam maar zeker gestegen en bedraagt nu ruim 13 procent. In de meeste West-Europese landen ligt het aandeel 65-plussers rond de 15 procent. De Nederlandse bevolking veroudert echter snel. Onder de ouderen zijn vrouwen duidelijk in de meerderheid. De vergrijzing van de Nederlandse bevolking komt in een stroomversnelling tegen de tijd dat de geboortegolf de pensioengerechtigde leeftijd bereikt. Naar verwachting zal het aandeel 65-plussers in 2030 rond de 21 procent liggen.

Gezinspatronen in Nederland

In Nederland is het traditionele gezinspatroon van de man als kostwinner en de vrouw die voor huis en kinderen zorgt, steeds minder overheersend. Het aantal huwelijken is sterk verminderd - hoewel er sinds 1995 weer een stijging zichtbaar is - en men trouwt op latere leeftijd. Onder andere daardoor stijgt de leeftijd waarop vrouwen hun eerste kind krijgen en daalt het gemiddeld kindertal. Tot eind jaren zestig kende Nederland een naar Europese begrippen uitzonderlijk hoge vruchtbaarheid. In de daaropvolgende tien jaar daalde de gezinsgrootte

³² Japan is hierin niet meegenomen omdat Japan vooral westers georiënteerd is en de immigratie uit dat land veelal tijdelijke, zakelijke migratie is, net als de migratie uit de Europese Unie en de Verenigde Staten. De immigratie uit Indonesië betreft vooral migranten uit de tweede en derde generatie uit Nederlands-Indië.

³³ Schoorl, J., *Fertility trends of immigrant populations*. In S. Voets, J. Schoorl en B. de Bruijn (eds), *Demographic consequences of international migration*, The Hague, 1995, NIDI (report no 44).

Alders, M.P.C., *Allochtonenprognose 1998-2015*. In: *Maandstatistiek van de bevolking*, CBS, april 1999.

sterk. Het gezin met twee kinderen werd de norm en grotere gezinnen werden een uitzondering. Ook het aantal kinderloze gezinnen nam toe. Van de vrouwen die begin jaren vijftig werden geboren, bleef uiteindelijk 15 procent kinderloos. Voor vrouwen die in de jaren zestig zijn geboren, zal dat circa 20 procent zijn, en voor nog latere generaties kan dit aandeel stijgen tot 25 procent.

Door het uitstel van het ouderschap is de gemiddelde leeftijd van de moeder bij de geboorte van het eerste kind sinds het begin van de jaren zeventig met 5 jaar gestegen tot 29 jaar, een record. Deze leeftijd kan nog verder oplopen doordat het gemiddelde opleidingsniveau nog steeds stijgt, en vooral beter opgeleiden pas later kinderen krijgen. Uitstel van het ouderschap heeft in Nederland ook te maken met het feit dat werk en gezin moeilijk zijn te combineren. Deze dubbele belasting vormt vooral een probleem voor vrouwen, die nog steeds het grootste deel van huishouden en kinderopvang voor hun rekening nemen. Daarnaast stellen jonge paren het krijgen van kinderen uit om redenen van scholing, werk of persoonlijke ontplooiing.

Sinds de jaren negentig lijkt het gemiddelde kindertal in Nederland zich te stabiliseren op 1,5 à 1,6 kind per vrouw. Verwacht wordt dat dit aantal nog licht zal stijgen tot circa 1,7 in de periode 2000-2050³⁴. In de nationale bevolkingsprognose wordt daarom rekening gehouden met een bandbreedte in het vruchtbaarheidsniveau.

Regionale verschillen

De bevolkingsspreiding in Nederland wordt in belangrijke mate bepaald door sociaal-culturele en economische factoren³⁵. Aan het begin van de twintigste eeuw was de binding van mensen aan hun stad of dorp vanzelfsprekend. Pas door beter vervoer en kortere werkdagen gingen huishoudens verder van de werkplek wonen. Dit leidde tot de eerste vormen van spreiding van bevolkingsgroepen over centra, uitbreidingswijken en forensengemeenten. Later in de twintigste eeuw ontstond spreiding over grotere afstanden, door het teruglopen van de werkgelegenheid in de landbouw en de groei van industrie en dienstensector. Vooral de steden in het westen van het land trokken veel migranten uit de minder verstedelijkte agrarische gebieden. Ook de industriegebieden in Twente en Noord-Brabant trokken migranten aan op zoek naar werk. Dit migratiepatroon met Utrecht, Noord- en Zuid-Holland als dominante vestigingsprovincies bleef tot eind jaren vijftig bestaan.

De jaren zestig gaven een trendbreuk te zien in dit patroon³⁶. De interregionale migratie werd steeds meer gekenmerkt door een uitstroom uit het westen naar de overige landsdelen, vooral naar Oost- en Zuid-Nederland. Vooral Gelderland en Noord-Brabant zijn favoriete vestigingsprovincies geworden. Noord- en Zuid-Holland, Friesland, Groningen en Limburg kennen al vele jaren een negatief binnenlands migratiesaldo. In het westen van het land wordt het negatieve saldo van Noord- en Zuid-Holland gecompenseerd door het positieve saldo van Utrecht en Flevoland. Het traditionele negatieve migratiesaldo voor het noorden van het land is gering.

³⁴ Onderzoek Gezinsvorming '93, CBS, 1994. Het cijfer is gebaseerd op waarnemingen per kalenderjaar. Het cijfer is berekend uit het totaal van de geboorten van verschillende generaties in een bepaald jaar. Hierdoor telt de bijdrage van de jongste geboortegeneraties, die net aan de voortbrenging zijn begonnen, relatief zwaar mee in het vruchtbaarheidscijfer. Voor de bepaling van het toekomstige vruchtbaarheidsniveau is het beter om te kijken naar het totale vruchtbaarheidsniveau naar geboortegeneratie. Iedere vrouwelijke geboortegeneratie heeft circa 30 jaar ter beschikking om kinderen voort te brengen, namelijk tussen haar vijftiende en vijfveertigste jaar. Bezie men de vruchtbaarheidsontwikkeling op basis van de geboortegeneraties vrouwen, dan komt het gemiddelde kindertal op circa 1,7 uit.

³⁵ Heide, H. ter, *De binnenlandse migratie in Nederland*, Den Haag, 1965.

³⁶ Heide, H. ter en Ch. L. Eichperger, *De interne migratie*. In: Heeren, H. en Van Praag, Ph., Van nu tot nul, Utrecht, 1974.

De bevolkingsstromen van vestiging en vertrek binnen Nederland zijn divers naar samenstelling, omvang en motieven. Zo trekt de Randstad per saldo migranten door arbeidsmigratie, maar verliest zij woon- en pensioenmigranten³⁷. Begin jaren negentig lieten de stedelijke regio's Rotterdam en Haaglanden voor het eerst een positief arbeidsmigratiesaldo zien, met een omvang van enkele honderden arbeidsmigranten³⁸. In de Noordvleugel van de Randstad bestaat al langer een gunstiger economische ontwikkeling met een positief effect op de arbeidsmigratie.

Per regio toont de bestemming van vertrekkers overigens een uiteenlopend beeld. Veel migranten die op zoek zijn naar een betere woning verhuizen uit de Noordvleugel van de Randstad, komen terecht in de kop van Noord-Holland en op de Noordwest-Veluwe. De vertrekkers uit de Zuidvleugel van de Randstad verhuizen relatief vaak naar het westen van Noord-Brabant, terwijl de mensen uit Utrecht vooral naar de Noordwest-Veluwe en de regio Arnhem-Nijmegen gaan.

De pensioenmigratie in Nederland is gering. Vanwege sociale contacten en voorzieningen verhuizen mensen op oudere leeftijd niet graag over grote afstand. De grote differentiatie aan woonmilieus in de Randstad maakt het bovendien voor ouderen niet echt nodig om de rust in de provincie op te zoeken.

De verschillen in bevolkingsontwikkeling tussen de verschillende provincies zijn kleiner geworden. De geboorte- en sterftcijfers tonen over vele jaren en voor de verschillende landsdelen een stabiel beeld. Voor de periode 1998-2030 wordt verwacht dat de bevolkingsgroei in Groningen en Limburg aanzienlijk beneden het Nederlands gemiddelde zal liggen. Ook in Zuid-Holland blijft de bevolkingsgroei in deze periode achter bij de landelijke groei. De groei in de overige provincies wijkt minder af van het landelijk gemiddelde³⁹.

Wel bestaan er binnen Nederland verschillen in vruchtbaarheid en sterfte tussen de verschillende regio's⁴⁰. Deze verschillen vloeien grotendeels voort uit verschillen in bevolkingssamenstelling en leeftijdsopbouw. Duidelijk zijn de lage vruchtbaarheidscijfers voor de grootstedelijke regio's en de hoge vruchtbaarheidscijfers in gebieden in het oosten en noorden van het land. In Limburg, rond Arnhem en Nijmegen en in Twente is de sterfte al tientallen jaren lang hoog in vergelijking met het landelijk niveau. De sterfte in Zeeland is daarentegen laag. Deze verschillen waren in het verleden groter dan nu en zullen verder afnemen, maar niet helemaal verdwijnen. Op grond van de selectieve migratie is het voorstelbaar dat verschillen in vruchtbaarheid en sterfte tussen regio's zullen voortbestaan. Zo zullen de centrum-stedelijke woonmilieus aantrekkelijk blijven voor mensen zonder kinderen, terwijl gezinnen vaker zullen kiezen voor landelijke woonmilieus⁴¹.

Buitenlandse immigranten zijn ongelijkmatig over Nederland verspreid, al nemen de verschillen tussen de landsdelen af. Voor een belangrijk deel zijn immigranten in de westelijke provincies terechtgekomen. In 1999 waren er 1,3 miljoen allochtonen (eerste generatie) in Nederland, dat

³⁷ Atzema, O.A.L.C., *Overloop van de bevolking en werkgelegenheid Randstad-Gelderland/Noord-Brabant*, Utrecht, 1996.

³⁸ Atzema, O., P. Hooimeyer en R. Nijstad, *Op zoek in Zuid-Holland: oorzaken en gevolgen van binnenlandse migratie voor de woning- en arbeidsmarkt in Zuid-Holland*, Universiteit van Utrecht, Utrecht, 1998.

³⁹ Eichperger, Ch.L. en J.L. Pálsdottir, *Regionale bevolkingsprognose 1999*, Ministerie van VROM/RPD, Den Haag, 1999.

⁴⁰ Eichperger, Ch.L. en F.C. Filius, *Bevolkingsscenario's: basisscenario's ten behoeve van het project Nederland 2030*, Ministerie van VROM/RPD, Den Haag, 1997.

⁴¹ Crommentuijn, L., *Regional household differentials, structures and processes*, Amsterdam, 1997.

wil zeggen 9 procent van de totale bevolking. Van hen woont ruim 60 procent in de drie westelijke provincies.

Allochtonen vormen een typisch stedelijke bevolkingscategorie. Zij zijn voor 42 procent woonachtig in de vier grote steden en voor nog eens bijna 19 procent in de overige gemeenten boven de 100.000 inwoners. Ter vergelijking: niet meer dan 13 procent van de totale bevolking woont in de vier grote steden en ongeveer 14 procent in de overige gemeenten boven de 100.000 inwoners. Het aandeel van de allochtonen in de bevolking van de vier grote steden blijkt tussen 1986 en 1995 ongeveer tweemaal zo groot te zijn geworden⁴². Voor een groot deel is dit het gevolg van de gezinsuitbreiding in de oorspronkelijk Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse bevolking.

Suburbanisatie en ontwikkeling per gemeenteklasse

In de jaren zestig kwam in Nederland de suburbanisatie op gang, de migratie over korte afstand uit de stad naar omringende gemeenten. Aanvankelijk trad het verschijnsel vooral op rond de grote steden in het westen, maar in de loop van de jaren zestig begonnen ook steden buiten de Randstad bevolking te verliezen aan hun randgemeenten. De trek uit de steden werd zo groot dat de bevolking in enkele steden, zoals Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, in absolute aantallen terug begon te lopen. In de tweede helft van de jaren zeventig nam het bevolkingsverlies van de vier grote steden weer af en vanaf 1984 is daar weer een groei zichtbaar. Deze omslag in de jaarlijkse bevolkingsgroei van de vier grote steden in de periode 1972-1998 is weergegeven in afbeelding 27. Het herstel van de bevolkingsgroei in de vier grote steden vanaf midden jaren tachtig is grotendeels veroorzaakt door het verminderde vertrek vanuit de steden naar andere gemeenten in Nederland, en door de toename van het aantal buitenlandse immigranten (zie afbeelding 29).

De jaarlijkse bevolkingsgroei in de overige steden met 100.000 of meer inwoners laat een minder eenduidig beeld zien. Uit afbeelding 28 blijkt dat daar tot halverwege de jaren tachtig afwisselend een bevolkingsafname en een bevolkingstoename plaatsvond. Pas vanaf midden jaren tachtig is de bevolkingsgroei van deze grotere stedelijke gemeenten weer positief.

Gemeenten met 10.000 tot 100.000 inwoners toonden de afgelopen decennia de sterkste bevolkingsgroei. Hun aandeel op de totale bevolking steeg tussen 1964 en 1994 van 45 naar 63 procent⁴³. Tegelijkertijd nam het aandeel van zowel grote steden als landelijke gemeenten af. In 1964 woonde 32 procent van de bevolking in steden met meer dan 100.000 inwoners, 30 jaar later was dit aandeel gedaald tot 27 procent. Het aandeel van de bevolking in landelijke gemeenten nam in dezelfde periode af van 23 naar 10 procent⁴⁴. Dit beeld wordt bevestigd door recentere cijfers. Tussen 1988 en 1998 is het inwonertal van de zeer sterk stedelijke gemeenten en de niet-stedelijke gemeenten gegroeid met respectievelijk 2 en 5 procent. Het nationaal gemiddelde lag op 6 procent. De groei heeft dus vooral plaatsgevonden in de middelgrote gemeenten⁴⁵.

⁴² SCP, *Rapportage minderheden: positie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt*, rapportages 1995 en 1999, Rijswijk/Den Haag, 1995 en 1999.

⁴³ Frieling, D.H., *Het Metropolitan Concept*, Amsterdam, 1995.

⁴⁴ Recentere gegevens van de bevolking naar gemeentegrootteklasse zijn niet te geven, omdat het CBS begin jaren negentig de hier gebruikte indeling in gemeentegrootteklassen heeft verlaten. Thans wordt gewerkt met een indeling naar adressendichtheid. Deze gegevens zijn niet vergelijkbaar met die van de bevolking naar gemeentegrootteklasse.

⁴⁵ Nijmeijer, H., *Stad en Land*. In: CBS Index 2000, nr. 2, pp. 22-23.

Huishoudensontwikkeling

Het aantal huishoudens in Nederland blijft toenemen, al neemt het tempo van de groei de laatste jaren af. In de jaren tachtig en begin jaren negentig groeide het aantal sterk met gemiddeld zo'n 100.000 per jaar. De afgelopen jaren is dat aantal gedaald naar 75.000 per jaar. In de toekomst zal de groei van het aantal huishoudens nog verder afnemen. Naar verwachting zal de groei na 2010 ongeveer halveren. Voor 2030 verwacht het CBS een stabilisatie van het aantal huishoudens in Nederland op een niveau van 8,5 miljoen⁴⁶. De landelijke groei van het aantal huishoudens tot 2010 zal tussen de 7 en de 10 procent schommelen, afhankelijk van het gekozen scenario (zie afbeelding 32)⁴⁷. In de periode 2010-2020 bedraagt de groei ongeveer 8 procent en in de periode 2020-2030 wordt een groei verwacht van rond de 6 procent. Deze afnemende groei van het aantal huishoudens tussen 2000 en 2030 is te zien op afbeelding 31. Voor deze periode moet rekening worden gehouden met een groei van tussen de 1,5 en bijna 2 miljoen huishoudens.

De scenario's gaan ervan uit dat de groei van de werkgelegenheid zich meer dan proportioneel in het westen zal voordoen. Onder die veronderstelling zal ook de huishoudensgroei het sterkst zijn in het westen, gevolgd door het zuiden, oosten en noorden van het land. De trendmatige ontwikkeling in de spreiding van bevolking en werkgelegenheid over de afgelopen 25 jaar laat echter een afnemende groei van het westen zien⁴⁸.

De huishoudens in Nederland worden steeds kleiner. Begin twintigste eeuw bedroeg het gemiddeld aantal personen per huishouden nog 4,5. Dit aantal is nu meer dan gehalveerd. De daling van de gemiddelde huishoudensgrootte zal de komende decennia minder snel verlopen dan in voorgaande jaren. Voor 2030 wordt een gemiddelde huishoudensgrootte rond de 2 personen verwacht (zie afbeelding 33).

Een belangrijke oorzaak van deze daling ligt in de sterke groei van het aantal één- en tweepersoonshuishoudens. Deze toename vloeit voort uit veranderingen in relatievorming (meer LAT-relaties en echtscheidingen), uitstel van kinderen krijgen en de voortschrijdende vergrijzing. Vooral oudere, kleine huishoudens zullen bepalend zijn voor de toekomstige huishoudensontwikkeling. Daarnaast speelt een rol dat kinderen eerder dan vroeger het ouderlijk huis verlaten, ten dele doordat steeds meer jongeren hoger onderwijs volgen. Ook het aanbod aan sociale voorzieningen als minimumjeugdloon, huursubsidies en bijstand maakt het voor jongeren mogelijk om eerder zelfstandig te gaan wonen⁴⁹.

Woningmarkt en woonvoorkeuren

Nederlanders wonen steeds beter en hechten steeds meer belang aan hun woonsituatie. De laatste 50 jaar zijn er in Nederland ruim 4 miljoen woningen gebouwd. De totale woningvoorraad van 6,5 miljoen woningen is daardoor relatief jong. Van de woningvoorraad is

⁴⁶ Alders, M., *Stochastische huishoudensprognose 1998-2050*. In: Maandstatistiek van de bevolking, nr. 11, CBS, Voorburg/Heerlen, 1999.

⁴⁷ Het gaat om het 'European Coordination' (EC) scenario van het Centraal Planbureau en het 'Scenario van hoge ruimtebehoefte' (SHR). Het Scenario van hoge ruimtebehoefte beschrijft een situatie waarin sprake is van hoge economische groei, zoals in het 'Global Competition' (GC) scenario van het Centraal Planbureau, aangevuld met extra immigratie en ruimtebehoeften voor natuur, recreatie en water. Een beschrijving van het scenario is opgenomen in hoofdstuk 4.

⁴⁸ TNO-INRO, *Wonen en werken ruimtelijk verkend*, Delft, 2000.

⁴⁹ CBS, *Index Bevolking*, Jaargang 6, Voorburg/Heerlen, 1999.

35 procent vóór 1960 gebouwd, en ruim 17 procent in de loop van de afgelopen 10 jaar. Als de individualisering zich voortzet, de economische groei hoog blijft en de bevolking sterk toeneemt, moet rekening worden gehouden met een groei van de woningvoorraad tot bijna 9 miljoen woningen in 2030⁵⁰.

In 1997 is de verhouding tussen huur- en koopwoningen in Nederland omgeslagen. De woningvoorraad bestaat nu voor 51 procent uit koopwoningen. De groei van de woningvoorraad komt geheel ten goede aan de koopsector; het aantal huurwoningen blijft de laatste jaren gelijk⁵¹. De toename van de vraag naar koopwoningen is al sinds jaren de belangrijkste trend en blijft zich voortzetten. Maar ook de vraag naar huurwoningen is nog steeds behoorlijk. Het aandeel koopwoningen in de vier grote steden is de laatste jaren sterk toegenomen. Desondanks ligt dit aandeel in deze steden nog steeds veel lager dan gemiddeld in Nederland.

Ook het aandeel eengezinswoningen ligt in de vier grote steden veel lager. In 1998 bestond de Nederlandse woningvoorraad voor ruim zeventig procent uit eengezinswoningen en voor bijna dertig procent uit meergezinswoningen⁵².

Er is tegenwoordig in redelijke mate voldaan aan de puur kwantitatieve vraag naar woningen⁵³. De tekorten op de woningmarkt zijn nu vooral kwalitatief van aard: de woningvoorraad sluit niet overal aan op de groeiende verscheidenheid aan woonwensen. Veranderingen in het aantal en de samenstelling van huishoudens beïnvloeden de woonvoorkeuren van mensen. Door de grotere verscheidenheid in leefstijlen en gedragspatronen groeit ook de variatie in de vraag naar woningen en woonomgevingen. Er is in dat opzicht niet langer sprake van een eenvoudige tweedeling in 'stedeling' en 'dorpsbewoner'⁵⁴ of van een driedeling in 'gezinsgerichten', 'carrièremakers' en 'consumenten'⁵⁵. Mensen bepalen hun voorkeuren veel meer dan vroeger op grond van hun eigen waarden en identiteit^{56 57}.

Aan woningen worden steeds hogere eisen gesteld: zij moeten voorzien in steeds meer functies. Bewoners willen thuis ook kunnen werken, studeren en diverse hobby's uitoefenen. Meer leden van het huishouden wensen een ruimte voor zichzelf. Hierdoor ontstaat meer vraag naar grotere woningen die eenvoudig kunnen worden aangepast aan individuele wensen. Door de groei van de welvaart zijn zulke woningen voor een grotere groep binnen bereik gekomen. Ook in de toekomst zal de vraag naar (duurdere) koopwoningen en eengezinswoningen blijven toenemen, terwijl minder (goedkopere) huurwoningen en meergezinswoningen nodig zijn. Vooral in de steden in het westen van het land neemt de behoefte aan huurwoningen en meergezinswoningen enorm af. De vraag naar bijzondere woonmilieus lijkt toe te nemen.

Er is een groeiende behoefte aan echt stedelijk wonen, en ook aan ruim en groen wonen. Voor beide wensen schiet het aanbod nu tekort. De belangstelling voor naoorlogse

⁵⁰ Gebaseerd op het 'Scenario van hoge ruimtebehoefte' (SHR). Het beschrijft een situatie waarin sprake is van hoge economische groei, zoals in het 'Global Competition' (GC) scenario van het Centraal Planbureau, aangevuld met extra immigratie en ruimtebehoeften voor natuur, recreatie en water. Een beschrijving van het scenario is opgenomen in hoofdstuk 4.

⁵¹ Ministerie van VROM, *Perspectief op wonen*, Rapport van het Woningbehoefte Onderzoek, Den Haag, 1998.

⁵² Een meergezinswoning is een deel van een meergezinswoning, zoals een flatwoning, etage-, boven- of benedenwoning, portiekwoning of maisonnette.

⁵³ Volgens het Woningbehoefte Onderzoek 1998 is het kwantitatieve woningtekort ten opzichte van eerdere metingen aan het afnemen. Momenteel ligt het tekort op 95.000 woningen. Dat betekent een afname in vier jaar van 42.000 woningen.

⁵⁴ Merton, R.K., *Social Theory and Social Structure*, London, Glencoe, 1957.

⁵⁵ Bell, W., *The City, the suburb and a theory of social choice*. In: S. Greer (ed.), *The New Urbanization*, New York, St. Marins, 1968.

⁵⁶ Versantvoort, M., *Analysing Labour Supply in a Life Style Perspective*, Research Series, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam, 2000.

⁵⁷ Reijndorp, A., V. Kompier en L. de Haas, *Wonen in de 21^e eeuw: Leefstijlen*, Nederlands Architectuurinstituut, Rotterdam, 1997.

wijken, waar geprobeerd is het beste van twee werelden - stad én groen - aan te bieden, daalt. De vraag naar woningen in 'centrum-stedelijke milieus' en in 'groen-stedelijke milieus' is in alle regio's hoog⁵⁸. Bovendien is er een behoorlijke vraag naar 'centrum-dorpse milieus'⁵⁹. In het westen en oosten van het land is de vraag naar woningen in het 'buiten-centrum milieu' laag⁶⁰. De vraag naar woningen in 'landelijke woonmilieus' is in het oosten en zuiden het hoogst⁶¹.

Jonge alleenstaanden kiezen vaak woningen in een stedelijk woonmilieu. De laatste jaren is de vraag naar zulke woningen in steden met hoger-onderwijsvoorzieningen behoorlijk toegenomen. Door de ontgroening zullen in de toekomst kleinere aantallen jongeren zich als starter op de woningmarkt, ook op de kopersmarkt, melden. Aan de andere kant zal de vraag op de kopersmarkt stijgen door de vergrijzing. Enerzijds zal er een groep vitale ouderen zijn, mobieler en actiever dan vroegere generaties, anderzijds een groep zorgbehoevende ouderen van wie de meesten ouder dan tachtig jaar zullen zijn. De woningmarkt is voor ouderen, gehandicapten en anderen die een aangepaste woning willen, vaak moeilijk toegankelijk. Bij woningtoewijzing moeten deze groepen de strijd aangaan met andere woningzoekenden. Ouderen willen zo lang mogelijk zelfstandig blijven wonen en eventuele zorg thuis kunnen krijgen. Bovendien vinden ook zij het belangrijker om ruim en gerieflijk te wonen. Keuzevrijheid wordt op prijs gesteld, maar belangrijk is vooral de zekerheid van zorg en de nabijheid van bekenden.

De woningbehoefte voor de komende jaren is niet in alle delen van Nederland even groot. In de Noordvleugel van de Randstad en in middelgrote steden is de vraag naar woningen relatief hoog. De groei van het aantal huishoudens doet zich hier in sterkere mate gelden. Sommige delen van het land - zoals de noordelijke provincies, Zeeland en ook de Zuidvleugel van de Randstad - hebben nu al een meer ontspannen woningmarkt. Of de spanning verder afneemt, is sterk afhankelijk van de spreiding van de werkgelegenheid en de kwaliteit van de woonomgeving in de steden. In andere regio's, zoals Limburg en in mindere mate Noord-Brabant, blijft de spanning op de woningmarkt vooralsnog waarschijnlijk bestaan.

In de minder aantrekkelijke delen van de voorraad komt leegstand voor. Een deel van de nieuwbouw van de komende jaren is dan ook bedoeld ter vervanging van gesloopte woningen.

3.3.2 Economie

Internationale economische trends beïnvloeden de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. De liberalisering van de wereldeconomie en de Europese integratie brengen steeds meer sectoren onder invloed van de wereldmarkt en versnellen de doorwerking daarvan. De afgelopen twintig jaar is het bruto binnenlands product (BBP) in de belangrijkste westerse economieën meer dan verdubbeld (zie afbeelding 34). De effecten van de mondialisering komen direct tot uiting in investeringen of desinvesteringen door transnationale ondernemingen. Reorganisatie, opening,

⁵⁸ 'Centrum-stedelijk' zijn woonmilieus in (historische) binnensteden en nieuwe stedelijke centra. De essentie van deze milieus is hun grootschalige complexiteit. 'Groen-stedelijk' zijn woonmilieus als uitbreidingen aan de stad en groeikernen.

⁵⁹ 'Centrum-dorps' zijn woonmilieus in historische kernen en nieuwe kernen.

⁶⁰ 'Buiten-centrum' zijn woonmilieus in vooroorlogse- en naoorlogse wijken zoals etagewoningen, herenhuizen en tuindorpen.

⁶¹ 'Landelijke woonmilieus' zijn villawijken, wonen in aantrekkelijke landschappen en landgoederen.

sluiting, samenvoeging, inkrimping of uitbreiding van vestigingen is het gevolg. Een direct effect is ook de groei van handels- en passagiersstromen.

De mondialisering werkt ook door in het gedrag van Nederlandse bedrijven: zij passen zich aan bij nieuwe, internationale concurrentieverhoudingen en marktkansen. Ook deze aanpassingen kunnen ruimtelijke consequenties hebben, zoals verplaatsing. Andere effecten zijn veranderingen in de aard van de activiteiten en het werk. Dienstverlening, informatiegeneratie en -verwerking vormt in westerse landen anno 2000 de hoofdmoot van de arbeid. Werkgevers stellen nieuwe eisen aan werknemers. Sociale bedrevenheid en het effectief kunnen verwerken van informatie zijn essentiële vaardigheden geworden. Omgekeerd stellen werknemers ook andere eisen aan hun baan. Zij staan voor de opgave hun werk te combineren met zorg, leren en recreatie. Dit complex van op elkaar inwerkende factoren leidt ruimtelijk gezien tot meerkernige stedelijke zones.

Internationale netwerkeconomie

Wereldwijd neemt de verwevenheid en wederzijdse afhankelijkheid van nationale economieën toe. Er ontstaat een mondiale 'netwerkeconomie'⁶². Drijvende krachten achter de internationalisering zijn de wereldwijde liberalisering van handel en investeringen, de integratie van financiële markten, het ontstaan van grote handelsblokken (EU, NAFTA), en de economische emancipatie van vroegere ontwikkelingslanden.

Ook technologische ontwikkelingen in productie, communicatie en transport bevorderen de internationale oriëntatie van producenten en consumenten. De kapitaal-, goederen- en informatiestromen tussen landen, regio's en steden nemen toe, waardoor de internationale concurrentie scherper wordt. De technologische ontwikkeling draagt bij aan een steeds kortere levenscyclus van producten, een toename van transportmogelijkheden, en verlaging van de kosten daarvan. Bedrijven raken eraan gewend in te spelen op de snel veranderende voorkeuren van consumenten en op snel opeenvolgende technologische vernieuwingen. Kennis van producten, productie- en marktprocessen wordt een belangrijke concurrentiefactor.

Tegelijk boeten traditionele vestigingsplaatsfactoren aan belang in. Ondernemingen zijn steeds vrijer om verschillende onderdelen van het bedrijfsproces uit te voeren op plekken waar dat het meeste voordeel oplevert. De scherpere internationale concurrentie en wereldwijde technologische ontwikkeling stimuleren veel bedrijven tot schaalvergroting en concentratie op kernactiviteiten. Doordat energieprijzen en transportkosten voor goederen en personen relatief laag zijn, kunnen bedrijfsprocessen geografisch worden opgesplitst⁶³. Toeleverings- en uitbestedingsrelaties tussen en binnen bedrijven worden op alle schaalniveaus veelvuldiger en complexer.

De toenemende concurrentie en de hoge kosten en risico's van kennisontwikkeling dwingen bedrijven tot meer samenwerking met andere bedrijven en met onderzoeks- en onderwijsinstellingen. Er ontstaan meer grote bedrijven, door overnames en fusies. Aan de andere kant komen er ook meer kleine bedrijven die specifieke producten of diensten leveren. Kleinere, gespecialiseerde bedrijven zien de geografische omvang van hun inkoop- en afzetmarkt groeien⁶⁴. Een groot deel van de handel bestaat dan ook uit goederenstromen tussen gespecialiseerde ondernemingen.

⁶² Ministerie van EZ, *Ruimte voor economische dynamiek*, Den Haag, 1997.

⁶³ Dicken, P., *Global Shift: On the internationalisation and restructuring of economic life*, 1995.

⁶⁴ Peters, D.J.A.M. en A.R. Thurik, *Het kleine bedrijfsleven floreert*. In: *Holland Management Review*, nr 12, p. 37, 1993.

De liberalisering van de wereldeconomie brengt steeds meer economische sectoren, waaronder de landbouw, onder invloed van de wereldmarkt. Naar verwachting zal de liberalisering ook de komende decennia doorzetten⁶⁵. Binnen de Europese Unie is de voortgaande liberalisering zichtbaar in de eenwording van de interne (vervoer)markt, die de afgelopen jaren nagenoeg is voltooid. Grenscontroles en interne heffingen op het vervoer van goederen tussen de lidstaten zijn afgeschaft. Bovendien is op de interne Europese goederenvervoermarkt vrijwel overal vrije marktwerking ingevoerd. Uitzondering daarop is het spoorvervoer. Onlangs zijn belangrijke vervolgstappen gezet naar monetaire integratie van de lidstaten en naar verdere uitbreiding van de EU met enkele Oost-Europese landen.

De internationalisering werkt ook door op de financiële markten. Tot het eind van de jaren tachtig voltrok het kapitaalverkeer zich voornamelijk binnen landsgrenzen. Inmiddels bedraagt in veel landen de omvang van het internationale kapitaalverkeer, in de vorm van grensoverschrijdende transacties in obligaties en aandelen, een veelvoud van het nationaal inkomen. De directe buitenlandse investeringen zijn vanaf de jaren tachtig fors toegenomen. Het Nederlandse bedrijfsleven investeerde in 1999 zo'n 94 miljard gulden in het buitenland, terwijl omgekeerd buitenlandse bedrijven 69 miljard in Nederland investeerden⁶⁶. Fusies en overnames vormen een belangrijk bestanddeel van deze buitenlandse investeringen.

Ook de marktplaatsen van kapitaal - de beurzen - ondervinden de gevolgen van de internationalisering. Initiatieven tot samenwerking en fusies van Europese beurzen komen van de grond. Als een fusie een feit is, kan vanuit meerdere steden in Europa gehandeld worden. Bij een overstap naar volledig elektronische handel kunnen beurstransacties vanaf elke gewenste plek worden verricht. Ook hier boet de plaats van vestiging dus aan belang in. Verscheidene Europese steden, waaronder Amsterdam, verliezen daarmee mogelijk een van hun onderscheidende vestigingsplaatsvoordelen.

Kennisintensivering

Kennisintensivering vindt plaats in alle sectoren van de economie, in sommige meer dan in andere. Het is een strategie om de toegenomen internationale concurrentie het hoofd te bieden. Kennis van markt, producten en productieprocessen stelt een bedrijf in staat om een goedkoper, kwalitatief beter of beter op de vraag afgestemd product op de markt te brengen. Er zijn veel kennisintensieve bedrijven te vinden in delen van de financiële sector, in de zakelijke dienstverlening, de kantoormachine- en computerindustrie, de computer-servicebranche en het luchtvervoer⁶⁷.

De ruimtelijke gevolgen van kennisintensivering staan niet vast. Kennisontwikkeling en -uitwisseling gaan gepaard met *face-to-face* contacten, waardoor concentratie in stedelijke gebieden verwacht mag worden. Technologische ontwikkelingen als e-mail en snelle en betrouwbare verplaatsingsmogelijkheden kunnen deze concentratie echter ook weer overbodig maken⁶⁸. Empirisch onderzoek toont aan dat kennisintensieve bedrijven op regionaal niveau min of meer dezelfde vestigingsplaatsseisen stellen als andere bedrijven. Bereikbaarheid en

⁶⁵ CPB, *Economie en fysieke omgeving, Beleidsopgaven en oplossingsrichtingen 1995-2020*, Den Haag, 1997.

⁶⁶ De Nederlandsche Bank, *Jaarverslag 1999*, Amsterdam, 2000.

⁶⁷ NEI, *Kennis en ruimte*, Rotterdam, 1999.

⁶⁸ Lambooy, J., *Steden als kenniscentra*. In: Rooilijn, nr 3, pp. 129, maart 1999.

goed opgeleid personeel worden het meest genoemd als vestigingsplaatsfactoren⁶⁹. Cijfers over het vestigingsplaatsgedrag van kennisintensieve bedrijven wijzen ook in die richting^{70 71}.

De groeiende concurrentie en dynamiek in de internationale netwerkeconomie stellen eisen aan het vestigingsklimaat. Op nationaal niveau zijn economische stabiliteit en een goed fiscaal klimaat belangrijke vestigingsfactoren⁷². Zij dragen bij aan een groot aantal toeleverings- en uitbestedingsrelaties tussen bedrijven op internationaal en nationaal niveau⁷³.

Maar ook het regionale vestigingsklimaat is van belang in een netwerkeconomie. Bedrijven zoeken ook in de regio naar relaties die essentieel zijn voor hun bedrijfsprocessen⁷⁴. Die relaties kunnen liggen in de sfeer van toelevering en uitbesteding, maar vooral ook in de sfeer van samenwerking op het gebied van innovatie en kennisontwikkeling⁷⁵. Binnen de internationale netwerken kunnen zo ook regionaal georganiseerde patronen van kennisintensieve activiteiten ontstaan. Veel kennis en informatie is niet digitaal uitwisselbaar, maar sterk gebonden aan persoonlijke contacten. De locatie van de ene activiteit lijkt daarmee afhankelijker te worden van die van de andere.

Het gegeven dat digitaal uitwisselbare informatie overal beschikbaar is, zorgt ervoor dat vestigingsplaatsfactoren die wél ruimtelijk verschillen belangrijker worden. Naast bereikbaarheid en arbeidsmarkt winnen andere vestigingsplaatsfactoren aan betekenis, zoals het woon- en leefmilieu en het voorzieningenniveau⁷⁶. Dit onderstreept het belang van het regionale vestigingsklimaat.

Economische groei

De economische ontwikkeling laat flinke tempowisselingen zien in de tijd en per regio. Periodes van groei worden afgewisseld met periodes van stagnatie of teruggang. De Verenigde Staten kenden eind jaren tachtig een periode van stagnatie, om daarna met dubbele snelheid de weg omhoog terug te vinden. Japan groeide juist fenomenaal in de jaren tachtig en begin jaren negentig, en verzeilde daarna in een periode van achteruitgang. Niettemin is het Japanse BBP in de periode 1982-1998 meer dan verdrievoudigd (zie afbeelding 34).

Ten opzichte van Japan en de Verenigde Staten kent Europa een stabiele economische ontwikkeling met een lichte tempoversnelling eind jaren tachtig⁷⁷. In de afgelopen twintig jaar is het BBP meer dan verdubbeld. Nederland en zijn belangrijkste handelspartners groeiden allemaal iets sneller dan het Europese gemiddelde. Gemiddeld groeide het Nederlandse BBP tussen 1974 en 1995 met ruim twee procent per jaar. De laatste jaren van de afgelopen eeuw groeide het BBP met drie procent per jaar of meer. De scenario's van het CPB laten in de groeiverwachting van het BBP een bandbreedte zien die varieert van 1,5 tot 3,25 procent per jaar⁷⁸.

⁶⁹ NEI, *Kennis en ruimte*, Rotterdam, 1999.

⁷⁰ Nyfer, *Atlas voor gemeenten*, Breukelen, 1999.

⁷¹ TNO-INRO, *Stadsgewesten en megacorridders*, Delft, 1999.

⁷² Ministerie van EZ, *Concurrentietoets 1997*, Den Haag, 1997.

⁷³ TNO, RUG en CBS, *Clusters and linkages*, Delft 1999.

Boogaard, R., D van de Hooft, M. Putman en M. Wijnstma, *ICT-bedrijvigheid: complex of formatie*, Utrecht, 1999.

⁷⁴ Hove, N. van de, J. Heijs en R. van der Linde, *Informatiemaatschappij: economische en ruimtelijke gevolgen*. In: Rooilijn, pp. 93-98, 1999.

⁷⁵ Beugelsdijk, S., F. Boekema en G.J. Hospers, *Kennis als vestigingsplaatsfactor*. In: Economisch Statistische Berichten, pp. 214-215, 1999.

⁷⁶ Ministerie van EZ, *Nota Ruimtelijk Economisch Beleid*, Den Haag, 1999.

⁷⁷ Buck Consultants International, *Balans Ruimtelijke Kwaliteit 2000: Basisdocument Economie*, Nijmegen, 2000.

⁷⁸ CPB, *Economie en fysieke omgeving: beleidsopgaven en oplossingsrichtingen 1995-2020*, Den Haag, 1997.

In 1998 bedroeg de geregistreeerde werkloosheid in Nederland ruim 4 procent, wat neerkomt op 287.000 werklozen⁷⁹. Dat is weinig in vergelijking tot de hoge werkloosheid in de eerste helft van de jaren tachtig. In werkzame personen uitgedrukt is de werkgelegenheid tussen 1973 en 1995 met 1,1 miljoen toegenomen.

In de Europese Unie waren eind jaren negentig 16,5 miljoen mensen werkloos. Hoewel de werkloosheid tussen landen moeilijk te vergelijken is, lijkt de werkloosheid in Nederland in de jaren negentig laag in vergelijking met de meeste andere Europese landen⁸⁰. Indien rekening wordt gehouden met de arbeidsongeschiktheid, is het aantal inactieven in Nederland hoog⁸¹.

De lange-termijnsenario's van het CPB laten een bandbreedte in de groeiverwachtingen zien tussen de 6,3 miljoen en 7,8 miljoen in Nederland werkzame personen in 2020⁸². Daarna loopt het aantal werkzame personen in de hoge scenario's licht terug tot 7,5 miljoen in 2030. Intussen zet de verandering in de sectorsamenstelling van de Nederlandse economie door (zie afbeelding 35). De dienstensector blijft in aandeel toenemen. Daarbinnen winnen vooral de zakelijke diensten sterk aan omvang. Ook in de lange-termijnsenario's blijft deze ontwikkeling zich doorzetten.

Handel en vervoer

De effecten van de internationalisering zijn zichtbaar in de groeiende internationale handel en de toename van het internationale goederen- en personenvervoer (zie ook paragraaf 3.3.5). De ontwikkeling van de wereldhandel is weergegeven in afbeelding 36⁸³. De wereldwijde recessie begin jaren tachtig is goed te zien, evenals de opleving van de groei in de jaren negentig. In de periode 1990-1998 groeide de waarde van de invoer naar Nederland met 74 procent en de waarde van de uitvoer met 77 procent⁸⁴. Voor de toekomst wordt een sterke verdere toename van de internationale handel verwacht.⁸⁵

In de oriëntatie van de internationale handelsstromen valt vooral de wederzijdse economische afhankelijkheid van de EU-lidstaten op. Voor Nederland geldt dat 60 procent van de invoer uit EU-landen afkomstig is, en 78 procent van de uitvoer naar EU-landen gaat (1998). De gemeenschappelijke markt heeft ervoor gezorgd dat de handel binnen de EU zich sneller heeft ontwikkeld dan die met andere wereldregio's. Binnen de EU zijn Duitsland, België en Luxemburg, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk Nederlands belangrijkste handelspartners. Europa als geheel (inclusief de niet-EU staten) is goed voor 67 procent van de Nederlandse invoer en 86 procent van de uitvoer.

De overige invoer van Nederland is afkomstig uit Azië (18 procent), Amerika (13 procent) en Afrika (2 procent). Voor de uitvoer bedragen deze cijfers respectievelijk 6, 6 en 2 procent. Overigens nemen de handelsrelaties met de rest van de wereld wel gestaag toe⁸⁶. Dat de handel binnen Europa sterker groeit dan die met andere werelddelen, laat zien dat de EU-

⁷⁹ CBS, *Statistisch jaarboek 2000*, Voorburg/Heerlen, 2000.

⁸⁰ Volgens de definitie van de Internationale Arbeidsorganisatie. In: CBS, *Statistisch jaarboek 2000*, Voorburg/Heerlen, 2000.

⁸¹ SCP, *Nederland in Europa*, Den Haag, 2000.

⁸² CPB, *Economie en fysieke omgeving: beleidsopgaven en oplossingsrichtingen 1995-2020*, Den Haag, 1997.

⁸³ CPB, *Macro-economische verkenningen 2001*, Den Haag, 2000.

⁸⁴ CBS, *Statistisch jaarboek 2000*, Voorburg/Heerlen, 2000.

⁸⁵ Ministerie van EZ, *Ruimte voor economische dynamiek*, Den Haag, 1997, uitspraak gebaseerd op: CPB, *Omgevingsscenario's Lange Termijnverkenningen 1995-2020*, Den Haag, 1996.

⁸⁶ CPB, *Economie en fysieke omgeving: beleidsopgaven en oplossingsrichtingen 1995-2020*, Den Haag, 1997.

landen steeds meer als één ruimtelijk-economisch gebied gaan functioneren. Door de uitbreiding van de EU zal de handel met andere landen binnen de vergrote EU naar verwachting toenemen tot 2010. Daarna wordt vooral een groei in de handel met landen buiten de EU verwacht⁸⁷.

Ruimtelijk-economische hoofdstructuur

Ruimtelijk wordt de netwerkeconomie zichtbaar in een gecompliceerd geheel van stedelijke concentraties en verbindingen. In West-Europa wordt dit systeem gedomineerd door een economisch 'kernegebied' met als hoekpunten Londen, Parijs, Milaan, München en Hamburg⁸⁸. Binnen dit kernegebied liggen grote stedelijke gebieden (Greater London, Ile de France, Vlaamse Ruit, Rhein-Ruhrgebied, Randstad), belangrijke internationale zeehavens (Rotterdam, Antwerpen, Hamburg) en luchthavens (Londen, Parijs, Frankfurt, Amsterdam), alsmede de hoofdverbindingssassen daartussen (zie afbeelding 37)⁸⁹.

De afgelopen tien jaar waren de economische dynamiek en de werkgelegenheidsgroei het grootst in de regio's die direct aan de stedelijke centra grenzen. In vrijwel alle grotere Noordwest-Europese steden was de groei naar buiten gericht: de sterkste groei vond plaats in de stedelijke randzones. Daarnaast groeide de werkgelegenheid sterk in die gebieden die goed gelegen zijn op het vervoersnetwerk tussen de belangrijke Europese regio's. Deze hoofdverbindingen krijgen daardoor het karakter van internationale economische ontwikkelingsassen of 'mega-corridors'⁹⁰.

Het ruimtelijk patroon op Europees niveau ligt redelijk vast. Met de val van het IJzeren Gordijn kan de oude regionaal-economische structuur van Europa zich geleidelijk herstellen en uitbreiden richting Oost-Europa en Scandinavië⁹¹.

Grote delen van Nederland liggen in het Noordwest-Europese kernegebied. Er vindt een toenemende spreiding van de economische groei plaats in het gebied tussen de Randstad, het Ruhrgebied en de Vlaamse Ruit⁹². Hier ligt een aanzienlijke (internationale) economische potentie. Binnen Nederland kunnen vooral de al sterk gegroeide provincie Noord-Brabant en de provincies Gelderland en Limburg profijt trekken van hun gunstige ligging tussen de internationale economische zwaartepunten⁹³.

Ook op Nederlandse schaal kan een gebied van stedelijke concentraties en verbindingen worden aangegeven waar economische activiteiten zich concentreren. Binnen deze 'ruimtelijk-economische hoofdstructuur' van Nederland bevindt zich zo'n tachtig procent van de economische activiteiten (zie afbeelding 38)⁹⁴. De steden vormen een belangrijk onderdeel van de ruimtelijk-economische hoofdstructuur. Het aandeel van de steden in het totale Nederlandse landoppervlak is klein (in totaal minder dan 8 procent), maar hun aandeel arbeidsplaatsen is bijna 44 procent en hun aandeel inwoners bijna 33 procent. De totale

⁸⁷ NEA, *European transport forecast 2020*, Rijswijk, 2000.

⁸⁸ Velden, W. van der en E. Wever, *Nederland in Europa*. In: W. van der Velden en E. Wever, *Regio's in beweging*, Utrecht, 2000.

⁸⁹ Ministerie van EZ, *Nota Ruimtelijk Economisch Beleid*, Den Haag, 1999.

⁹⁰ Ministerie van EZ, *Nota Ruimtelijk Economisch Beleid*, Den Haag, 1999.

⁹¹ Velden, W. van der en E. Wever, *Nederland in Europa*. In: W. van der Velden en E. Wever, *Regio's in beweging*, Utrecht, 2000.

⁹² NEI, *Atlas ruimtelijk-economische ontwikkeling Nederland*, Voorstudie Vijfde Nota nr. 8, Rijksplanologische Dienst, Den Haag, 2000.

⁹³ Janssens, P., *Brabantse steden: van grasveld tot bloemenweide*. In: F.M. Dieleman en H. Priemus (red.), *De inrichting van stedelijke regio's - Randstad, Brabantse stedenrij, Ruhrgebied* -, Assen, 1996.

⁹⁴ Ministerie van EZ, *Nota Ruimtelijk Economisch Beleid*, Den Haag, 1999.

werkgelegenheidsfunctie, dat wil zeggen het aantal arbeidsplaatsen in alle sectoren gezamenlijk, is het hoogst in de vier grote steden gevolgd door de overige steden⁹⁵.

Rotterdamse haven en Schiphol

De groei van de handelsstromen vergroot het belang van een goede positie in de internationale verkeer- en vervoersnetwerken. Een sterke internationale positie van Schiphol en de Rotterdamse haven - afgestemd op de behoeften van de Nederlandse markt en samenleving - blijft van groot belang voor Nederland. Vast staat dat de aanwezigheid van een goede internationale luchthaven en een gemakkelijk toegankelijke zeehaven een bijdrage leveren aan de economische ontwikkeling. Het blijft echter belangrijk om nut en noodzaak van elke nieuwe investering in de luchthaven- of zeehaveninfrastructuur af te wegen tegen de meerwaarde van andere investeringen, of tegen de effecten voor natuur en (leef)milieu. Groter is niet altijd beter. In twee notities aan de Tweede Kamer heeft het kabinet een genuanceerd beeld gegeven van het economisch belang van beide havens⁹⁶.

In en rond de **Rotterdamse haven** komen drie sterk verweven economische functies voor: de zeehaven fungeert als knooppunt van transport en logistiek, als vestigingsplaats voor industrie en dienstverlening, en als draaischijf in internationale productienetwerken. Deze drie functies geven gezamenlijk gestalte aan de substantiële economische betekenis van de mainport voor de nationale economie. In de Mainportnotitie Rotterdam wordt geconcludeerd dat het integrale economische belang van de haven moeilijk in cijfers valt weer te geven. Dit belang reikt verder dan de toegevoegde waarde en werkgelegenheid van het haven- en industriecomplex in Rijnmond. De schaal- en scopevoordelen komen tot stand door een complexe wisselwerking binnen en tussen clusters van uiteenlopende economische activiteiten in en om het gebied. Deze wisselwerking is te groot en te complex om nauwkeurig in cijfers aan te tonen.

Voor besluitvorming over uitbreiding van de Rotterdamse haven zijn meer aspecten van belang. De vraag is of uitbreiding tot extra materiële én immateriële welvaart leidt. Het kabinet heeft ervoor gekozen in de regio Rotterdam te blijven profiteren van de sterke kanten van de haven, maar wel binnen randvoorwaarden voor veiligheid, natuur, milieu en leefbaarheid. De bestaande bedrijvigheid moet kennisintensiever en duurzamer worden; daarnaast moet in het gebied nieuwe bedrijvigheid met een hoge toegevoegde waarde worden ontwikkeld.

De ambities van het kabinet voor de Rotterdamse haven laten zich in drie speerpunten samenvatten: Nederlands positie als internationaal handels- en industrieland versterken, voorwaarden scheppen voor nieuwe, kansrijke clusters, en een duurzame ontwikkeling op gang brengen met blijvende aandacht voor verbetering van de leefomgeving, met name in het Rijnmondgebied. De hernieuwde beleidsstrategie die hiervoor nodig is, wordt momenteel uitgewerkt in het kader van het *Bestuurlijk Overleg Mainport Rotterdam*⁹⁷.

Het kabinet heeft de hoofdlijnen van beleid voor de Rotterdamse haven al in enkele beleidsmaatregelen geconcretiseerd. Een voorbeeld is het *Project Mainportontwikkeling Rotterdam*, waarin gestreefd wordt naar versterking van de mainport én verbetering van de leefomgeving ('dubbele doelstelling'). Andere voorbeelden zijn het opheffen van knelpunten in het hoofdwegennet, het stimuleren van het gebruik van ICT en intermodaal vervoer, en het

⁹⁵ Ministerie van EZ, *Nota Ruimtelijk Economisch Beleid*, Den Haag, 1999.

⁹⁶ Ministerie V&W, *Mainportnotitie Schiphol en Mainportnotitie Rotterdam*, Den Haag, 2000.

⁹⁷ Ministerie van V&W, *Mainportnotitie Rotterdam: het economisch belang van de mainport Rotterdam*, Den Haag, 2000.

bevorderen van de marktwerking tussen dienstverleners in de haven en - in Europees verband - van een eerlijke concurrentie tussen zeehavens.

Ook de economische betekenis van **Schiphol** valt moeilijk eenduidig vast te stellen door te kijken naar toegevoegde waarde en werkgelegenheid op en rond de luchthaven zelf. Volgens een recent onderzoek door het Centraal Planbureau bieden berekeningen die het economisch belang van Schiphol in aantallen banen uitdrukken, geen goede basis om beleidseffecten in beeld te brengen⁹⁸. De economische betekenis van de luchthaven hangt veel meer af van zijn 'netwerkkwaliteit'. Het gaat daarbij om reistijdwinst, lagere transportkosten, en het gemak dat bedrijven en particulieren ondervinden door de nabijheid van een grote internationale luchthaven met veel bestemmingen in hoge frequenties. Het hoge aandeel transfervoer is van wezenlijk belang geweest voor de ontwikkeling van dit uitgebreide netwerk van Schiphol. Het transfervoer heeft de internationale bereikbaarheid voor Nederlandse passagiers en vracht vergroot en de concurrentiepositie van de KLM en de Schiphol Group versterkt⁹⁹.

In de Mainportnotitie Schiphol stelt het kabinet dat het economisch belang van de luchthaven op een beleidsmatig relevante manier vast te stellen door het marginale economische belang te bepalen. Hierbij wordt aangegeven wat er gebeurt als de positie van de luchthaven niet blijvend wordt gehandhaafd en versterkt. Er kan dan een situatie ontstaan waarin Schiphol niet langer een hoogwaardig internationaal centrum is, maar een knooppunt van overwegend nationale betekenis. Een dergelijke ontwikkeling is denkbaar als de KLM-alliantie Schiphol zou verlaten en geen van de andere luchtvaartallianties haar plaats zou innemen. Het vestigingsklimaat kan dan verslechteren, waardoor een negatieve spiraal op gang kan komen.

Het Centraal Planbureau heeft onderzoek gedaan naar de gevolgen van een beperking van de groei op Schiphol¹⁰⁰. Daarbij zijn de economische effecten berekend van een quotering tot 44 miljoen passagiers in 2020 ten opzichte van een situatie met onbeperkte capaciteit. Quotering brengt vooral negatieve effecten met zich mee voor de dienstensector: de luchtvaartsector, maar ook de toeristische sector en de vestiging van Europese distributiecentra en Europese hoofdkantoren van grote multinationale ondernemingen. Kostenverhoging en productiviteitsverliezen brengen in dit scenario ook in bredere zin economische kosten met zich mee. Op macroniveau zou het reëel nationaal inkomen in 2020 zo'n 1 tot 2 procent lager liggen dan zonder quotering. Het verlies aan werkgelegenheid zou 30.000 tot 65.000 banen bedragen. Daarbij moet wel worden bedacht dat, zeker in een krappe arbeidsmarkt, na verloop van tijd een deel van de betrokken werknemers elders aan de slag komt. Ook kan - als de overheid de monopoliewinsten zou afroemen - het effect op het nationaal inkomen en de werkgelegenheid worden beperkt. In de praktijk zal echter slechts een gedeeltelijke afroeming van monopoliewinsten mogelijk zijn¹⁰¹.

Vooralsnog wijzen luchtvaartscenario's op een voortgaande groei van passagiers, vracht en vliegtuigbewegingen op Schiphol. Uitkomsten van scenarioberekeningen voor 2020 gaan in de richting van 58 tot 97 miljoen passagiers, 3,5 tot 5,1 miljoen ton vracht en 580.000 tot 830.000 vliegtuigbewegingen¹⁰². Ter vergelijking: in 1998 werden op Schiphol 34 miljoen passagiers, 1,2 miljoen ton vracht en 377.000 vliegtuigbewegingen afgehandeld. De maximale

⁹⁸ CPB, *Schiphol: een normaal bedrijf?*, Den Haag, 2000.

⁹⁹ Ministerie van V&W, *Mainportnotitie Schiphol: het economisch belang van de mainport Schiphol*, Den Haag, 2000.

¹⁰⁰ CPB, *Grenzen aan Schiphol?*, Den Haag, 1997.

¹⁰¹ Ministerie van V&W, *Mainportnotitie Schiphol: het economisch belang van de mainport Schiphol*, Den Haag, 2000.

¹⁰² Ministerie van V&W, *ONL Luchtvaartscenario's*, Den Haag, 1999.

capaciteit van het vijfbanenstelsel op Schiphol bedraagt zo'n 600.000 vliegtuigbewegingen per jaar. Als de groeiverwachtingen werkelijkheid zouden worden, kan dus een uitbreiding van het banenstelsel nodig zijn.

Het kabinet heeft de ruimtelijke gevolgen van verdere luchtvaartgroei in Nederland uitvoerig onderzocht in het project *Toekomst Nederlandse Luchtvaart Infrastructuur*. De ruimtelijke gevolgen van havenuitbreiding in Rotterdam zijn uitgebreid bestudeerd in het *Project Mainportontwikkeling Rotterdam*. Deze projecten hebben nog eens bevestigd dat beide havens een nationaal economisch belang vertegenwoordigen. Onduidelijk is nog of verdere capaciteitsuitbreiding in de praktijk zowel ruimtelijk als economisch de gewenste kwaliteit kan opleveren. Voor beide projecten geldt echter de dubbeldoelstelling: verbetering van de economie en verbetering van de leefomgeving.

Regionaal-economische ontwikkeling binnen Nederland

De groei in bruto regionaal product en werkgelegenheid bleek de afgelopen twintig jaar het hoogst in de regio's aan de randen van de Randstad en binnen de Randstad in de Noordvleugel¹⁰³. Op nationaal niveau is de regionale spreiding van economische activiteiten tussen 1970 en 1995 nauwelijks veranderd. Nog altijd is de dichtheid van de werkgelegenheid in de Randstad drie keer zo hoog en in de periferie twee keer zo laag als in de tussengelegen zone¹⁰⁴.

Op provinciaal niveau is enige dynamiek te zien (zie afbeelding 39). Het gezamenlijk aandeel van Noord- en Zuid-Holland in het bruto nationaal product (BNP) is teruggelopen van 45 procent in 1970 tot 41 procent in 1998. Met name het aandeel van Zuid-Holland nam af. Het noorden nam al die tijd zo'n 10 procent van het BNP voor zijn rekening en het oosten 17 procent. Met name het aandeel van de provincie Groningen is langzaam afgenomen. Een stijging van het aandeel in het BNP trad op in de zuidelijke provincies (tot 23 procent), vooral door toedoen van Noord-Brabant. Voor de werkgelegenheid is een vergelijkbare ontwikkeling zichtbaar¹⁰⁵.

Achter de relatieve stabiliteit in de regionaal-economische ontwikkeling kan overigens een sterke economische dynamiek op lokaal niveau schuilgaan. Het aantal bedrijfsvestigingen in Zuid-Holland bijvoorbeeld bleef tussen 1988 en 1997 vrijwel gelijk, maar van het aantal vestigingen dat in 1988 bestond, was anno 1997 nog maar 60 procent aanwezig¹⁰⁶.

Spreidingstendensen hebben zich sterker op het schaalniveau van de stadsgewesten voorgedaan. Hier is sprake van uitdijning van economische activiteiten vanuit met name de grote steden richting hun suburbane gebieden¹⁰⁷. De ontwikkeling van het aantal arbeidsplaatsen bleef in de stadsgewesten achter bij de ontwikkeling in de gebieden buiten de stadsgewesten.

¹⁰³ NEI, *Atlas ruimtelijk-economische ontwikkeling Nederland*, Voorstudie Vijfde Nota nr. 8, Rijksplanologische Dienst, Den Haag, 2000.

¹⁰⁴ NEI, *Atlas ruimtelijk-economische ontwikkeling Nederland*, Voorstudie Vijfde Nota nr. 8, Rijksplanologische Dienst, Den Haag, 2000.

¹⁰⁵ NEI, *Atlas ruimtelijk-economische ontwikkeling Nederland*, Voorstudie Vijfde Nota nr. 8, Rijksplanologische Dienst, Den Haag, 2000.

¹⁰⁶ Van Oort, F.G., G.A. van der Knaap en W.F. Slegers, *New firm formation, employment growth and the local environment: empirical observations in South-Holland*. In: J. van Dijk en P. Pellenburg (eds.), *Spatial dynamics of firm behaviour*, Utrecht/Groningen, 2000.

¹⁰⁷ Ministerie van EZ, *Nota Ruimtelijk Economisch Beleid*, Den Haag, 1999.

In absolute aantallen groeide de werkgelegenheid in de stadsgewesten echter sterker dan daarbuiten. Afbeelding 40 laat voor vier typen stadsgewesten de ontwikkeling van het aantal arbeidsplaatsen zien over de periode 1973-1999. Tussen 1973 en 1983 is het aantal arbeidsplaatsen in de grote stadsgewesten van West-Nederland en in de stadsgewesten van 'overig Nederland' iets afgenomen. In deze periode is het aantal arbeidsplaatsen in de stadsgewesten van de intermediaire zone nagenoeg gelijkgebleven, en in de 'overige stadsgewesten in het westen' toegenomen. Na 1983 is het aantal arbeidsplaatsen in alle stadsgewesten toegenomen, vooral in de stadsgewesten van de intermediaire zone¹⁰⁸.

In Nederland doet zich een langzame spreiding van de economische groei voor. Een steeds groter deel van het land mag tot het 'kerngebied' worden gerekend. Alleen het noorden en het zuidwesten vallen nog grotendeels daarbuiten (zie de ruimtelijk-economische hoofdstructuur in afbeelding 38). Deze ontwikkeling kan worden verklaard uit een afname van de verschillen in het regionaal vestigingsmilieu voor bedrijven, uit veranderingen in de sectorstructuur, en uit een toegenomen marktbereik van ondernemingen¹⁰⁹. De afgelopen decennia zijn onder invloed van het beleid tal van verschillen in het regionaal vestigingsmilieu verdwenen. Wegen zijn aangelegd, scholen gebouwd, de woonomgeving is sterk verbeterd en de bereikbaarheid is door internet en e-mail (glasvezelkabel) in technisch opzicht aanzienlijk vergroot. Veranderingen in de sectorstructuur - vooral de opkomst van een diensteneconomie - hebben geleid tot een verschuiving in de vraag naar bedrijfslocaties. Steeds minder bedrijven zijn afhankelijk van de regionale of lokale markt. Nederland en het buitenland zijn nu de markten waarop bedrijven zich oriënteren.

Dat desondanks het ruimtelijk patroon van economische activiteiten relatief stabiel is, lijkt samen te hangen met twee factoren¹¹⁰. Ten eerste hebben overwegingen voor verplaatsing vaak geen prioriteit. Zolang bedrijven op hun vestigingsplaats niet met onoverkomelijke problemen kampen, wordt verplaatsing maar zelden overwogen¹¹¹. De verschillen in vestigingsmilieu zijn daarvoor te klein. Ten tweede is een belangrijk deel van de bedrijvigheid direct gekoppeld aan de spreiding van de bevolking (afzetmarkt en arbeidsmarkt).

Afbeelding 41 toont de ontwikkeling in de spreiding van de werkgelegenheid binnen Nederland voor twee periodes in het verleden: 1970-1985 en 1985-1995. De eerstgenoemde periode kenmerkte zich door een lage economische groei, met als dieptepunt de economische crisis begin jaren tachtig. Vooral in het Noordzeekanaalgebied en in de regio Rotterdam/Den Haag nam het aantal arbeidsplaatsen sterk af. Daarnaast verloren de provincies Groningen en Friesland veel arbeidsplaatsen. Ook de herstructureringsgebieden van Twente en Zuid-Limburg en de weerslag van de internationale herstructurering van Philips in Eindhoven vallen op. De provincie Utrecht en enkele gebieden rond de stedelijke centra waren de spaarzame groeiers in deze periode.

In de periode 1985-1995 deed zich evenwel een krachtig economisch herstel voor. Regio's met een daling van het aantal werknemers zijn nauwelijks meer te vinden. De ruimtelijk-economische hoofdstructuur van Nederland is vooral in deze periode afgebakend. De groei vond in deze periode voor een belangrijk deel plaats aan de 'flanken' van de gebieden

¹⁰⁸ TNO-INRO, *Wonen en werken in stadsgewesten*, Delft, 2000.

¹⁰⁹ Velden, W. van der en E. Wever, *Nederland in Europa*. In: W. van der Velden en E. Wever, *Regio's in beweging*, Utrecht, 2000.

¹¹⁰ Velden, W. van der en E. Wever, *Nederland in Europa*. In: W. van der Velden en E. Wever, *Regio's in beweging*, Utrecht, 2000.

¹¹¹ Ministerie van EZ, *Ruimte voor economische dynamiek*, Den Haag, 1997.

met de hoogste dichtheden aan economische activiteiten. Met name de Noordvleugel van de Randstad, het gebied rond Zoetermeer, delen van Noord-Brabant en Gelderland en de regio Groningen-Assen toonden een sterke groei. Van recentere datum is de sterke groei van stedelijke gebieden in de zone tussen Amsterdam en Eindhoven. Deze hangt samen met de goede positie van de Noordvleugel van de Randstad in kennisintensieve, vaak ICT-gerelateerde bedrijvigheid en de sterke positie van Eindhoven en omgeving als een technologisch centrum van Nederland. De regio 's-Hertogenbosch vormt de schakel tussen deze economische groeizones¹¹².

Voor de toekomst wordt een voortzetting van deze ruimtelijk-economische ontwikkelingen verwacht. Spreiding binnen de stedelijke zones en aangroei langs de randen van deze zones en langs de verbindende infrastructuur zullen naar verwachting de overwegende ruimtelijk-economische tendensen zijn.

In de Noordvleugel van de Randstad zorgen de sterke verwevenheid met de informatietechnologie, de luchthaven Schiphol en de zakelijke dienstverlening van Amsterdam voor uitgebreide formele en informele, fysieke en virtuele netwerken tussen bedrijven¹¹³. Van clustervorming rond Schiphol en de Rotterdamse haven, of tussen bedrijven in sectoren die relaties met elkaar onderhouden, kan echter nog niet worden gesproken¹¹⁴. De groei in bedrijvigheid rond beide havens lijkt vooral het product van een veelvoud van 'sectoren op eigen kracht'.

Het Centraal Planbureau veronderstelt in zijn regionale uitwerking van lange-termijnscenario's een hernieuwde concentratie van de werkgelegenheid in West-Nederland¹¹⁵. Daar bevond zich in 1995 circa 49 procent van de werkgelegenheid, maar naar verwachting komt er in de periode tot 2020 zo'n 60 procent van de groei terecht. Op provinciaal niveau leidt deze veronderstelling tot een toename van de werkgelegenheid in Noord-Holland, Utrecht en Flevoland. De overige provincies tonen met uitzondering van Noord-Brabant een afnemend aandeel in de nationale werkgelegenheid. Vooral het aandeel van het noorden loopt volgens het CPB terug.

Deze door het CPB veronderstelde concentratie van de werkgelegenheid in het westen is niet helemaal in overeenstemming met de hierboven uitgesproken verwachting dat een verdere spreiding van economische activiteiten zal plaatsvinden binnen stedelijke zones, aan de randen van deze zones en langs de verbindende infrastructuur. Ook het NEI verwacht dat het bestaande ruimtelijke patroon gehandhaafd blijft, maar dat bij een hogere groei de Randstad zal uitdijen aan de randen en langs de verbindingen met andere stedelijke zones¹¹⁶. Het gaat daarbij dan ruwweg om centraal Nederland: Zuid-Holland en Utrecht plus grote delen van Noord-Holland, Flevoland, Gelderland en Noord-Brabant.

Vestigingsvoorkeuren van sectoren

¹¹² Ministerie van EZ, *Nota Ruimtelijk Economisch Beleid*, Den Haag, 1999.

¹¹³ Knol, H. en W. Manshanden, *Functionele samenhang in de Noordvleugel van de Randstad*, Nederlandse Geografische Studies 109, KNAG, Amsterdam, 1990.

Meijers, L.D., *Ruimtelijke netwerken van de zakelijke dienstverlening*, dissertatie Erasmus Universiteit Rotterdam, Tinbergen Instituut, Rotterdam, 1999.

¹¹⁴ Oosterhaven, J., G.J. Eding en T.M. Stelder, *Hoezo mainports, hoezo periferie?* In: Economisch Statistische Berichten, pp. 548-552, 1999.

¹¹⁵ CPB, *Bedrijfslocatiemonitor regionale verkenningen 2010 - 2020: in gesprek met de regio's*, Den Haag, 1999.

¹¹⁶ NEI, *Atlas ruimtelijk-economische ontwikkeling Nederland*, Voorstudie Vijfde Nota nr. 8, Rijksplanologische Dienst, Den Haag, 2000.

Regionale verschillen in economische structuur zijn in Nederland niet groot en bovendien in de loop der tijd steeds kleiner geworden¹¹⁷. In de Achterhoek, een van oudsher agrarisch gebied, is tegenwoordig zestig procent van de werkgelegenheid in de dienstensector te vinden, en nog maar tien procent in de landbouw¹¹⁸. Voorzover er nog sectorverschillen tussen gebieden bestaan, hangen deze grotendeels samen met specifieke vestigingsvoorkeuren van bedrijven in relatie met veranderingen in het productiemilieue.

Zo is de industrie in de drie Randstadprovincies ondervertegenwoordigd. Door hoge grondprijzen, ruimtetekort, sectorale neergang en een afnemende bereikbaarheid per auto heeft de industrie zich in de jaren vijftig en zestig verplaatst naar andere delen van het land - of is opgeheven, zoals de scheeps- en vliegtuigbouw¹¹⁹. Distributie-activiteiten concentreren zich in de Randstad vooral rond Rotterdam en Schiphol. Ook in Noord-Brabant en Gelderland zijn de groeicijfers voor deze bedrijfstak hoog.

Kennisdiensten zijn goed voor een belangrijk deel van de werkgelegenheid in de Noordvleugel (vooral in en rond Amsterdam en Utrecht/Zeist) en in mindere mate in de Zuidvleugel van de Randstad. Ook de Gelderse en Brabantse steden scoren in dit opzicht goed, hoewel de grotere nadruk op kennisdiensten in Gelderland en op industrie in Noord-Brabant de twee provincies toch van elkaar onderscheidt.

Bedrijven in de dienstensector blijken vaak een voorkeur te hebben voor een plek binnen de stedelijke zone¹²⁰. Naarmate zich in Nederland een flexibele, kennisintensieve netwerkeconomie ontwikkelt, kan een centrale plek in het stedelijk netwerk een goede concurrentiepositie opleveren¹²¹. Voorbeelden van zulke 'agglomeratievoordelen' zijn: een gemeenschappelijke afzetmarkt, een 'pool' van gekwalificeerde arbeidskrachten, korte afstanden binnen een divers en gespecialiseerd netwerk van bedrijven, moderne telecommunicatievoorzieningen met internationale verbindingen, gevarieerde woon- en werkmilieus en uitgaansmogelijkheden¹²². Verder zijn steden meestal goed bereikbaar per openbaar vervoer; ook in de toekomst zullen vooral de grotere steden hiervan voordeel ondervinden.

In de steden zelf, op lokaal niveau, ontstaan ook tegenkrachten, zoals het risico van congestie en een negatief gewaardeerde leefbaarheid in sommige wijken en buurten¹²³. Volgens recent empirisch onderzoek zullen economische activiteiten, waaronder de zakelijke dienstverlening, zich binnen de stedelijke zones gaan deconcentreren^{124 125}. Er zal dus groei plaatsvinden aan de randen en langs verbindingssassen, maar desondanks blijft de vestigingsdruk in de stedelijke zones hoog doordat de 'verdienstelijing' van de economie voortgaat.

¹¹⁷ Velden, W. van der en E. Wever, *Het regionaal economisch landschap van Nederland*. In: W. van der Velden en E. Wever, *Regio's in beweging*, Utrecht, 2000.

¹¹⁸ Provincie Gelderland, *Provinciale werkgelegenheidsenquête '99*, Arnhem, 2000.

¹¹⁹ De Voogd, C., *De neergang van de scheepsbouw en andere industriële bedrijfstakken*, Rotterdam, 1993.

¹²⁰ Van der Knaap, B., *Office development, the growth in producer services and functional urban change*. Moulaert, F. en Flavia Martinelli, *Urban development: the role of producer services*. In: E. Weve, *Cities in perspective of economy, planning and the environment*, Assen, 1999.

¹²¹ Storper, M., *The Regional World*, New York, 1997.

¹²² Glaeser, et al., *Growth in cities*, *Journal of Political Economy*, 1992. Lambooy, J.G., *Agglomeratievoordelen en ruimtelijke ontwikkeling: steden in het tijdperk van de kenniseconomie*, Utrecht, 1998.

¹²³ Brakman, et al., *Negative feedbacks in the economy and industrial location*, *Journal of Regional Science*, 1996.

¹²⁴ Van der Laan, L., et al., *Groepsspecifieke implicaties van regionale arbeidsmarktontwikkelingen*, Rotterdam, 2000.

Curran, J. en R. Blackburn, *Small firms and local economic networks: the death of the local economy?*, London, 1994.

¹²⁵ NEI, *Kennis en ruimte*, Rotterdam, 1999.

Transport- en distributiebedrijven vestigen zich graag op plekken waar het snelwegennet binnen bereik is¹²⁶. Deze bedrijven met een groot ruimtebeslag, verhoogde milieurisico's en gevoeligheid voor congestie zoeken vaak stadsranden op, of gunstige plekken aan internationale verbindingen. Het internationaal georiënteerde deel van de transportsector bestrijkt het Noordwest-Europese kerngebied en kiest op grond daarvan een locatie. Of en waar deze in Nederland ligt, hangt af van het distributieconcept van het bedrijf (centraal of decentraal) en van de eisen die klanten stellen aan levertijd en frequentie van levering. Distributiebedrijven die georiënteerd zijn op regionale afzetmarkten, zoals de distributiecentra van detailhandelsondernemingen, zoeken terreinen bij vervoersknooppunten in stedelijke netwerken of bij stadsgewesten.

De locatievoorkeuren in de industrie zijn gevarieerd. Arbeidsintensieve industriële bedrijven hechten groot belang aan de kwaliteit van de arbeidsmarkt en de relaties met andere bedrijven en kennisinstellingen¹²⁷. Dit kan leiden tot concentratie, maar ook tot deconcentratie. Vooral de lichte industrie heeft grotendeels dezelfde vestigingsvoorkeuren als de dienstensector. Door het minder intensieve ruimtegebruik zijn veel vestigingen uitgeweken naar goedkopere stadsrandlocaties. Voor meer kapitaalintensieve en ruimte-extensieve industriële bedrijvigheid is de aanwezigheid van voldoende (milieu)ruimte van belang. Bedrijven uit deze sector volgen eerder de vestigingsvoorkeuren van transport- en distributiebedrijven.

Bedrijfsverplaatsingen

Bedrijfsverplaatsingen zijn in Nederland vaak spraakmakend. '*Philips naar Amsterdam*' was een krantenkop die veel aandacht trok. Dat is illustratief voor het belang dat gehecht wordt aan bedrijfsverplaatsingen. In werkelijkheid hebben zulke verplaatsingen in Nederland niet veel invloed gehad op de spreiding van werkgelegenheid. In absolute cijfers is het saldo van de verplaatsingen van de ene regio naar de andere niet zo groot. Het overgrote deel van de verplaatsingen vindt plaats over betrekkelijk korte afstanden binnen het gebied waarin personeel en klanten gevestigd zijn¹²⁸. In het algemeen worden daarbij die plekken opgezocht die goed per auto bereikbaar zijn, voldoende uitbreidingsmogelijkheden bieden en liefst ook nog een goede 'zichtlocatie' bieden. Dit betekent dat vaak een vestigingsplaats wordt gekozen op een nieuw bedrijventerrein aan de rand van de stad, of bij uitvalswegen, maar toch binnen de stedelijke invloedssfeer¹²⁹.

In de jaren vijftig en zestig kwamen nog veel bedrijfsverplaatsingen over lange afstand voor. Het belangrijkste motief was de enorme spanning op de arbeidsmarkt in alle economische kerngebieden¹³⁰. Deze tijd ligt ver achter ons, maar spanning op de arbeidsmarkt kan de komende jaren opnieuw een motief worden voor verplaatsing over grotere afstanden of het oprichten van filialen.

Het grootste deel van de ruimtelijk-economische dynamiek wordt bepaald door bedrijven die juist géén verplaatsingsgedrag vertonen, maar actief blijven waar zij gevestigd

¹²⁶ NEI, *Atlas ruimtelijk-economische ontwikkeling Nederland*, Voorstudie Vijfde Nota nr. 8, Rijksplanologische Dienst, Den Haag, 2000.

¹²⁷ NEI, *Kennis en ruimte*, Rotterdam, 1999.

¹²⁸ Atzema, O., P. Hooimeyer en R. Nijstad, *Op zoek in Zuid-Holland: oorzaken en gevolgen van binnenlandse migratie voor de woning- en arbeidsmarkt in Zuid-Holland*, Universiteit van Utrecht, Utrecht, 1998.

Kemper, N.J. en P.H. Pellenbarg, *De Randstad een hogedruk-pan*. In: *Economisch Statistische Berichten*, februari 1999.

¹²⁹ Sloterdijk en van Steen, *Bedrijvenlandschap 2000+*, Groningen, 1994.

¹³⁰ Velden, W. van der en E. Wever, *Het regionaal economisch landschap van Nederland*. In: W. van der Velden en E. Wever, *Regio's in beweging*, Utrecht, 2000.

zijn¹³¹. Zelfs in Noord-Brabant, dat een forse werkgelegenheidstoename en een grote instroom van bedrijven kent, was in de periode 1992-1996 slechts tien procent van de werkgelegenheidsgroei te danken aan het positieve migratiesaldo van bedrijven. Alleen in Flevoland was in die periode meer dan vijftien procent van de werkgelegenheidstoename het gevolg van een positief migratiesaldo¹³². In de overige provincies lag dat percentage veel lager.

3.3.3 Landbouw

De landbouw heeft als grootste ruimtegebruiker van alle economische sectoren veel invloed gehad op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. De ontwikkelingen in de landbouw sinds de Tweede Wereldoorlog kunnen worden gekarakteriseerd met de trefwoorden: expansie, intensivering, specialisatie, schaalvergroting en rationalisatie. In de periode 1950-1990 groeide het bruto productievolume van de landbouw met bijna 3,5 procent per jaar. Tussen 1970 en 1990 waren de groeicijfers zelfs hoger dan de groei van de economie in zijn geheel.

Deze enorme productiestijging is tot stand gekomen op een steeds kleiner areaal cultuurgrond: het landbouwareaal daalde tussen 1950 en 1999 met ruim 20 procent. Tegelijkertijd daalden het aantal bedrijven - met 50 procent - en het aantal werknemers in de landbouw (zie afbeelding 42). Deze productiviteitsstijging was vooral mogelijk door overschakeling op intensieve, minder grondgebonden vormen van productie en door toepassing van technologische vernieuwingen¹³³. Tegenwoordig vindt meer dan de helft van de totale land- en tuinbouwproductie plaats op minder dan 0,5 procent van het areaal cultuurgrond. De productiviteitswinst is ook ten goede gekomen aan de consumenten: sinds 1950 zijn de prijzen van landbouwproducten reëel gezien met 65 procent gedaald.

Ondanks de forse volumegroei van de productie, is het aandeel van de primaire land- en tuinbouw in de werkgelegenheid teruggelopen van 14 procent in 1950 tot nog geen 4 procent in 1996. In absolute cijfers liep de agrarische werkgelegenheid in dezelfde periode terug van ruim 550.000 arbeidsjaren tot nog geen 210.000 arbeidsjaren¹³⁴. De werkgelegenheid in de 'agribusiness' die verbonden is met die primaire productie, bedraagt evenwel 256.000 arbeidsjaren¹³⁵.

Op de Nederlandse handelsbalans is de export van land- en tuinbouwproducten een belangrijke post. De import van agrarische producten (inclusief voedingsmiddelen, vis en hout) vormde in 1998 13 procent van de totale Nederlandse goederenhandel, de export 21 procent. De belangrijkste exportproducten zijn sierteeltproducten, vlees en zuivel. De agrarische uitvoerwaarde steeg in 1998 tot meer dan 85 miljard gulden, terwijl de invoerwaarde licht daalde tot ruim 48 miljard. Daarmee bezet Nederland op de wereldranglijst van netto-exportlanden van agrarische producten al enkele jaren de tweede plaats na de Verenigde Staten¹³⁶. Ook op gemeenteniveau is het economisch belang van de agrarische sector soms

¹³¹ Ministerie van EZ, *Ruimte voor economische dynamiek*, Den Haag, 1997.

¹³² Ministerie van EZ, *Ruimte voor economische dynamiek*, Den Haag, 1997.

¹³³ Ministerie van VROM, Rijksplanologische Dienst, *Landelijke gebieden en Europa*, Den Haag, 1997.

¹³⁴ LEI, *Atlas ontwikkeling landbouw*, Voorstudie Vijfde Nota nr. 1, Rijksplanologische Dienst, Den Haag, 1999.

¹³⁵ LEI-DLO, *Landbouw-Economisch Bericht 1999*, Den Haag, 1999.

¹³⁶ LEI-DLO, *Landbouw-Economisch Bericht 1999*, Den Haag, 1999.

nog groot. In 20 procent van de gemeenten is deze sector nog goed voor meer dan een kwart van de werkgelegenheid¹³⁷.

De land- en tuinbouw stond in de jaren negentig onder druk doordat de beschermende mechanismen in het Europese beleid wegvielen, de milieu-eisen strenger werden en de internationale concurrentie zich verscherpte. Vooral in de sectoren met weinig intensiveringsmogelijkheden namen de marktkansen af. Verwacht wordt dat de groei van de landbouw de komende 25 jaar zal achterblijven bij de groei van de economie als geheel.

Markt- en beleidsontwikkelingen

De ontwikkeling van de Nederlandse landbouw heeft plaatsgevonden tegen de achtergrond van een intensief stimulerend en ondersteunend Europees landbouwbeleid. De omvang van de Europese landbouwsubsidies is de afgelopen jaren flink afgenomen, maar nog altijd aanzienlijk. In 2000 bedroeg het totaal aan Europese landbouwsubsidies voor Nederland een kleine 3,5 miljard gulden. Het grootste deel hiervan gaat naar de melkveehouderij. Binnen de Europese Unie is Nederland een van de landen die het minst afhankelijk zijn van Europese landbouwsubsidies. De afhankelijkheid van subsidies is het grootst in lidstaten met een extensieve landbouw of een grote graan- of rundvleessector. De ontwikkelingen in het Europees landbouwbeleid duiden op een vermindering van de prijssteun, meer inkomenssteun en meer steun in ruil voor tegenprestaties op het gebied van natuur, milieu en landschap.

Voor de kortere termijn (tot 2005) zijn, naast de liberalisering van het Europese landbouwbeleid, vooral verscherpte eisen uit het EU-milieubeleid (nitraat- en fosfaatrichtlijnen) van belang. Internationalisering, liberalisering en een groeiende wereldhandel leiden tot een toenemende concurrentie op traditionele landbouwmarkten (zoals de wereldmarkt voor kaas). Onder invloed van deze marktontwikkelingen en beleidseisen zal er schaalvergroting en specialisatie optreden, alsmede verdere productiviteitsstijging en een verschuiving naar producten met een hogere toegevoegde waarde per oppervlakte-eenheid. Het aantal landbouwbedrijven zal verder blijven afnemen.

Ook is er bij consumenten een groeiende vraag naar kwaliteitsproducten in de vorm van veilige, gezonde en milieu- en diervriendelijke producten. Er zal een verschuiving optreden van bulkproducten naar kwaliteitsproducten en nieuwe markten zullen ontstaan, bijvoorbeeld voor speciale zuivelproducten. Afnemers van landbouwproducten zullen steeds groter worden, onder andere door fusies tussen supermarktketens. De detailhandel speelt een centrale rol bij het doorgeven van veranderingen in de vraag naar de producenten. Door fusies en concentraties zullen detailhandelsconcerns steeds beter in staat zijn om marktontwikkelingen af te dwingen. De Engelse supermarktketen TESCO stelt bijvoorbeeld nu al eisen aan de huisvesting van varkens bij Nederlandse varkenshouders.

Op de langere termijn (tot 2030) zullen de ontwikkelingen in de landbouw worden beïnvloed door een veelheid aan factoren: de verdergaande liberalisering en verbreding van het EU-beleid van landbouwbeleid naar 'plattelandsbeleid', een verstandiger omgang met risico's in de agrarische bedrijfsvoering, een lossere relatie tussen primaire sector en agribusiness, veranderingen in de waterhuishouding, stijgende energieprijzen, verdere aanscherping van mestnormen, en een mogelijke vermindering van veevoederimporten.

¹³⁷ Gerekend is inclusief de toeleverende en verwerkende bedrijvigheid. LEI, *Atlas ontwikkeling landbouw*, Voorstudie Vijfde Nota nr. 1, Rijksplanologische Dienst, Den Haag, 1999.

Ook nationaal beleid, gericht op de integratie van specifieke maatschappelijke belangen in de landbouwhuishouding, speelt een rol. Concurrentieverhoudingen tussen Europese regio's en tussen werelddelen zullen in de toekomst kunnen verschuiven. Op langere termijn zal de bulkproductie in Nederland van bijvoorbeeld melk en bepaalde akkerbouwproducten steeds moeilijker kunnen concurreren op de wereldmarkt. De hoge grondprijzen en - in beperktere mate - het kleinschalige landschap maken veel gebieden in toenemende mate economisch ongeschikt voor zulke producten. Nederland heeft vooral een positie in grotendeels verzadigde maar wel stabiele markten. Omvang en kwaliteit van de Nederlandse producten zullen daarom in toenemende mate afhangen van de mate waarin landbouwbedrijven toegevoegde waarde kunnen realiseren in bestaande markten, of kunnen inspelen op nieuwe markten en consumentenvoorkeuren.

Betekenis van markt- en beleidsontwikkelingen voor individuele bedrijven

De betekenis van al deze markt- en beleidsontwikkelingen voor individuele landbouwbedrijven is nog onzeker. Op bedrijfsniveau zijn grofweg twee ontwikkelingsrichtingen te onderscheiden. Aan de ene kant zijn er bedrijven die zich richten op de wereldmarkt, aan de andere kant bedrijven die het zoeken in verbreding van de bedrijfsvoering.

Bedrijven die zich richten op de **wereldmarkt** proberen de kansen te benutten die ontstaan door de verdergaande liberalisering van het agrarisch handelsverkeer. Het gaat vaak om grootschalige, kapitaal- en kennisintensieve bedrijven die kunnen produceren tegen lage kosten per eenheid product. Intensieve, niet-grondgebonden bedrijven komen veel voor in Zuid-Holland (glastuinbouw), Noord-Limburg en Oost-Brabant (intensieve veehouderij). Extensieve grondgebonden bedrijven, bijvoorbeeld melkveebedrijven met minder dan 2,5 grootvee-eenheden per hectare, overheersen in Zeeland en de noordelijke provincies. De perspectieven voor de niet-grondgebonden wereldmarktlandbouw lijken het gunstigst in Zeeland en het noorden. De grondgebonden landbouw heeft ook goede vooruitzichten in Noord- en Zuid-Holland en Flevoland¹³⁸.

Bedrijven die kiezen voor **verbreding** zoeken naar neveninkomsten door agrarische productie te combineren met natuur- en landschapsbeheer, met toerisme (dag- en verblijfsrecreatie), met verwerking en verkoop aan huis, of met zorgtaken (bijvoorbeeld dagopvang van geestelijk gehandicapten)¹³⁹. Hun bedrijfsomvang is vaak te beperkt, of hun product te standaard, om te kunnen concurreren op de wereldmarkt. In 1998 voerde bijna tien procent van de Nederlandse land- en tuinbouwbedrijven één of meer verbredingsstrategieën, waarbij de eerstgenoemde drie combinaties aanmerkelijk meer voorkomen dan de laatste. Schattingen over het economisch rendement van verbreding lopen sterk uiteen: van zes procent van het totale agrarische inkomen met een doorgroei tot tien à vijftien procent¹⁴⁰, tot minder dan één procent volgens een onderzoek in de Achterhoek¹⁴¹.

Verbreding komt veel voor in Zeeland (zestien procent van de bedrijven tegen nog geen tien procent nationaal), op de waddeneilanden en in Zuid-Limburg. Dit patroon geldt vooral

¹³⁸ LEI, *Atlas ontwikkeling landbouw*, Voorstudie Vijfde Nota nr. 1, Rijksplanologische Dienst, Den Haag, 1999.

¹³⁹ LEI, *Atlas ontwikkeling landbouw*, Voorstudie Vijfde Nota nr. 1, Rijksplanologische Dienst, Den Haag, 1999.

¹⁴⁰ Ploeg, J.D. van der en R. van Broekhuizen, *Over de kwaliteit van plattelandontwikkeling: opstellen over doeleinden, sociaal-economische impact en mechanismen*, Landbouw Universiteit Wageningen, Wageningen, 1997.

¹⁴¹ Agrarisch Dagblad, 17 februari 2000, naar aanleiding van onderzoek van de Landbouw Universiteit Wageningen in opdracht van een aantal Rabobanken.

voor het agrotourisme. Natuurverbreding is vooral te vinden in de noordelijke provincies, de natte delen van het Groene Hart en het zuiden. Bewerking en huisverkoop komen weinig voor in het noordoosten van het land. Gebieden met veel verbreding waar nog meer verbreding mogelijk is, bevinden zich in het zuiden en zuidwesten van het land en ten zuiden van het IJsselmeer. De gebieden waar verbreding momenteel weinig voorkomt maar waar groei mogelijk is, liggen vooral in het noorden, in Twente en op de Veluwe. De bedrijfsstructuur is hier gunstig voor verbreding. In Twente en op de Veluwe zijn ook de omgevingsfactoren (landschap, natuur, recreatieve aantrekkelijkheid en bevolkingsdichtheid) gunstig. In delen van het noorden zijn deze laatste factoren echter minder gunstig, waardoor daar veel minder markt is voor verbreding in de landbouw.

Betekenis van markt- en beleidsontwikkelingen voor sectoren

Per sector zal de betekenis van de ontwikkelingen in de landbouw sterk verschillen¹⁴². De Nederlandse **akkerbouw** loopt op een relatief beperkt oppervlak per bedrijf door een afwijkend intensief bouwplan met veel hakvruchten nog redelijk in de pas met de Europese concurrenten. Door de jaren heen is de positie wel verslechterd. Voor grootschalige grondgebonden akkerbouw worden de mogelijkheden voor Nederland binnen Europa geringer. De grondprijs is hoog en het landschap kleinschalig. De Europese prijssteun wordt langzamerhand afgebouwd. Het akkerbouwareaal zal verder afnemen. In de vollegrondstuinbouw is een lichte areaaluitbreiding te verwachten, vooral in gebieden met gunstige productie-omstandigheden zoals beschikbaarheid van zoet water en weinig gevoeligheid voor nachtvorst. Het areaal fruitteelt zal afnemen. Boomteelt en bollenteelt zullen meer grond nodig hebben bij eenzelfde productie (extensivering). De 'reizende bollenkraam' - landbouwbedrijven die via wisselteelt bollen telen - zal zijn invloed uitstrekken over grotere gebieden.

De Nederlandse **melkveehouderij** scoort in het algemeen bedrijfseconomisch goed, maar door de hoge vaste kosten is het moeilijk snel in te spelen op de grote veranderingen in het Europees beleid (met name zuivelbeleid en mestbeleid). De melkveehouderij op de zand- en lössgronden staat vanwege de EU-nitraatrichtlijn voor de opgave te extensiveren. Dit betekent dat er minder vee per hectare kan worden gehouden, zodat voor dezelfde hoeveelheid vee meer grond nodig is. De melkveehouder wordt gedwongen tot een verantwoorde mestproductie, waarbij hij vooraf moet aantonen dat er voldoende afzetmogelijkheden voor de mest zijn op eigen grond, op grond van anderen (vooral in de akkerbouw) of buiten de landbouw. Landbouwgrond wordt onder invloed van dit mestbeleid een belangrijke productiefactor. Op den duur zal een verdergaande hervorming van het EU-zuivelbeleid noodzakelijk zijn.

Een verscherpte internationale concurrentieslag kan de positie van de Nederlandse melkveehouderij aantasten, vooral in gebieden waar de productie-omstandigheden niet optimaal zijn voor 'wereldmarktlandbouw'. Een industrieel melkveehouderijsysteem kan het gevolg zijn, waarbij de koeien op stal staan en voldoende grasland aanwezig is om de rundveemest verantwoord af te zetten.

¹⁴² LEI-DLO, *Landbouw-Economisch Bericht 1999*, Den Haag, 1999.

In de Nederlandse **glastuinbouw** neemt de sierteelt economisch gezien een sterke positie in. Dit uit zich ook in de groei van de sector. De groenteteeltbedrijven nemen een tussenpositie in. De komende periode is een grote druk te verwachten op de glastuinbouw in de Randstad. De inrichting van de traditionele vestigingsplekken is niet meer toegesneden op de eisen die vanuit de sector worden gesteld en op de eisen van milieu en ruimtelijke kwaliteit. Op deze locaties is 'verdunding' nodig. Op dit moment beschikt Nederland per saldo over voldoende vestigingsruimte voor de glastuinbouw. Hoewel versnippering ongewenst is, blijkt uit de situatie in Vlaanderen dat locaties - uit bedrijfseconomische overwegingen - niet de omvang hoeven te hebben van het traditionele glastuinbouwgebied om goed te kunnen functioneren.

De Nederlandse **varkenshouderij** heeft nog nauwelijks voorsprong in schaalgrootte en heeft duidelijk ingeleverd wat de economische resultaten betreft. Vooral Denemarken, België en Frankrijk (Bretagne) komen als sterke concurrenten naar voren, waarbij de Deense en Franse bedrijven profiteren van de veranderingen in het Europese graanbeleid. Verscherpte economische concurrentie, de eisen uit een oogpunt van dierenwelzijn, en aanscherping van mestnormen en mestafzet zullen leiden tot een afname van het aantal dieren per hectare. De intensieve veehouderij zal nog meer dan nu al het geval is onderdeel gaan vormen van industriële multinationale ondernemingen. Om verspreiding van dierziekten te voorkomen wordt gewerkt in gesloten circuits van aangesloten bedrijven, is er strenge controle op voorschriften, en is certificering in alle onderdelen van de keten standaard. .

Samengevat zullen de verschillende sectoren binnen de landbouw in de toekomst zowel verdere spreiding als concentratie te zien geven. Melkveehouderij en bollenteelt raken meer diffuus verspreid over Nederland, de intensieve veehouderij gaat zich waarschijnlijk verder concentreren in de concentratiegebieden, en de glastuinbouw zal zich verder verspreiden in kleinere concentraties. Voor een groot deel van het landelijk gebied blijft toch vooral grasland en in mindere mate akkerbouw het overwegende gebruik.

De afname van het aantal landbouwbedrijven zal ook in de toekomst verdergaan. Deze afname betekent vergroting van het gemiddelde oppervlak per bedrijf, maar schept ook ruimte voor andere functies. Verder zal een groot aantal agrarische bedrijfsgebouwen vrijkomen. De belangrijkste afname van het aantal bedrijven heeft echter al plaatsgevonden vanaf 1950: een vermindering met 210.000 tot het huidige aantal van 105.000 bedrijven. In die periode is vaak een andere bestemming voor de bedrijfsgebouwen gevonden. De nu vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen leveren dus niet plotseling een nieuw kwantitatief probleem op. Het probleem is eerder van kwalitatieve aard. Vroeger ging het veelal om rustieke boerenhoeven, waarvoor gemakkelijk een passende woonbestemming kon worden gevonden. Tegenwoordig is het zaak om grote stalcomplexen van een nieuwe functie te voorzien, of voorzieningen te treffen om ze te slopen.

Betekenis van markt- en beleidsontwikkelingen voor het landelijk gebied

De landbouw beheert zo'n 55 procent van het oppervlak van Nederland en is dus medebepalend voor de kwaliteit van het landelijk gebied. Aandacht voor natuurlijke diversiteit, waterbeheer en landschapskwaliteit in en rond het landbouwbedrijf is mede daarom van

maatschappelijk belang¹⁴³. De ontwikkelingen in de afzonderlijke landbouwsectoren beïnvloeden de functieveranderingen in het landelijk gebied elk op hun eigen manier.

De grondgebonden landbouw - **melkveehouderij** en **akkerbouw** - domineert in Nederland het ruimtegebruik van het landelijk gebied. De melkveehouderij blijft de grootste grondgebruikster in Nederland en daarmee draagster van de ruimtelijke structuur in grote delen van het landelijk gebied. In de toekomst zijn verschillende bedrijfssystemen denkbaar met uiteenlopende effecten op de ruimtelijke kwaliteit¹⁴⁴. Zo kan door verscherpte internationale concurrentie een 'industriële melkveesysteem' ontstaan: een 'los-van-de-grond'-systeem, zeer grootschalig en industrieel, waarbij de verbouw van ruwvoer, de melkproductie en de mestverwerking plaatsvinden op aparte bedrijven, en de koeien uit het landschap verdwijnen. De grootste bedreiging geldt hierbij het landschap, zeker als dit industriële systeem zich ongestuurd en verspreid vanuit bestaande bedrijven zou ontwikkelen.

Maar ook is het denkbaar dat een 'natuurgericht bedrijfssysteem' ontstaat, niet alleen gericht op melkproductie maar ook op het onderhouden van natuur en landschap. De kostprijs van het product is dan hoog door hoge kosten voor grond en arbeid. De voordelen van dit systeem zitten in de productie van agrarische natuurwaarden en het behoud van een karakteristiek landschap. Het systeem zal zich sterk moeten profileren, omdat het afhankelijk is van de bereidheid van de samenleving om er extra voor te betalen.

In het verlengde van deze ontwikkeling kan ook nog worden gezocht naar een verbreding van de inkomensbasis buiten de landbouw (baan elders, recreatie). Op de 'deeltijdmelkveebedrijven' die dan ontstaan, zijn de landbouwactiviteiten nauwelijks winstgevend maar vormt de combinatie met andere activiteiten een rendabele onderneming. Vergroting van het economisch draagvlak van het landelijk gebied is een sterk punt van deze aanpak. De grootste bedreiging ligt in de oncontroleerbaarheid van de ruimtelijke ontwikkelingen. Als boeren op grote schaal overschakelen op nevenactiviteiten, kan dat ten koste gaan van de landschappelijke waarde van gebieden.

Deze drie productiesystemen, hier min of meer extreem geschetst, staan model voor mogelijke ontwikkelingsrichtingen in de grondgebonden landbouw. De waarschijnlijkste ontwikkeling is een combinatie van deze systemen, afhankelijk van gebiedseigenschappen, marktontwikkelingen (mede gestuurd door nationaal en Europees beleid) en ondernemersgedrag van boeren.

In de **intensieve veehouderij** zijn vergelijkbare ontwikkelingsrichtingen mogelijk¹⁴⁵. Deze bedrijfstak kan zich verder ontwikkelen als een industrieel systeem: grootschalig en gebaseerd op de import van goedkope veevoeders en de export van vlees én mest. Dit systeem is afhankelijk van maatschappelijke acceptatie, van mogelijkheden tot grootschalige mestverwerking en van de wereldprijzen van energie en granen. De noodzaak om dierziekten te bestrijden is groot omdat de effecten rampzalig kunnen zijn voor een grootschalig landbouwbedrijf. Dit systeem betekent dat de intensieve veehouderij zich ruimtelijk concentreert op industrieterreinen die goed zijn ingepast in het landschap.

¹⁴³ Ministerie van LNV, *Voedsel en Groen*, Den Haag, 2000.

¹⁴⁴ Eck, W. van, B. van der Ploeg, K.R. de Poel en B.W. Zaalink, *Koeien en koersen: ruimtelijke kwaliteit van melkveehouderijsystemen in 2025*, SC-DLO en LEI-DLO, Rapport 431.1, Wageningen/Den Haag, 1996.

¹⁴⁵ Bolsius, E., *De Hamvraag*. Hoofdstuk 1 Ruimtelijke Verkenningen 1993, Jaarboek Rijksplanologische Dienst, Den Haag, 1993.

Een andere mogelijkheid is dat de intensieve veehouderij zich ontwikkelt als regionaal systeem met gesloten kringlopen: de voedervoorziening en de mestafzet zijn niet al te ver verwijderd van de vleesproductie en het vlees wordt afgezet in en buiten de regio. De hogere kosten van deze kleinschaliger productiewijze moeten worden terugverdiend via de prijs van het vlees. Dit systeem kan leiden tot een vermindering van het aantal dieren, zodat aan andere ruimtelijke aanspraken in de regio kan worden voldaan. In dit systeem lijkt de kans overigens groot dat een deel van het productievolume zal worden overgeheveld naar andere Europese regio's waar het nog mogelijk is om meer profijtelijke regionale kringlopen op te zetten, bijvoorbeeld in Oost-Europa of in grootschalige graangebieden in Frankrijk. Ook deze vorm van intensieve veehouderij moet goed worden ingepast in het landschap. Dat zal waarschijnlijk leiden tot strikte ruimtelijke kwaliteitseisen met betrekking tot de aard van de gebouwen, de situering en de mate van bedrijfsconcentratie.

Kenmerkend voor de **glastuinbouw** is dat grond in die sector zijn waarde als productiefactor heeft verloren. In dat opzicht is glastuinbouw niet meer van andere vormen van bedrijvigheid te onderscheiden. De bereikbaarheid van nationale en internationale afzetmarkten wint bij de vestigingsplaatskeuze aan belang. De concurrentiepositie van de glastuinbouw in Nederland zal verder onder druk komen te staan door buitenlandse concurrentie, bijvoorbeeld uit Zuid-Spanje¹⁴⁶. Buitenlandse voorbeelden laten zien dat nieuwe locaties voor glastuinbouw niet de omvang van de huidige centra hoeven te hebben om goed te kunnen functioneren, en dat grotere bedrijven vanwege de milieu-investeringen doorgaans betere overlevingskansen hebben. Grote afstanden tussen nieuwe locaties zijn op te vangen door telecommunicatie en logistieke optimalisering. Herstructurering van de oude glastuinbouwgebieden is nodig om infrastructuur, bedrijfsgrootte en ruimtelijke kwaliteit op peil te krijgen, teneinde de toenemende internationale concurrentie het hoofd te bieden.

De **biologische landbouw** is in Nederland nog steeds bescheiden van omvang. Het gaat om slechts één procent van de bedrijven en één procent van het areaal cultuurgrond. Een grote concentratie biologische bedrijven bevindt zich in Flevoland. Wel is de groei fors: tussen 1990 en 1997 steeg het aantal biologische bedrijven met 7 procent per jaar, en het areaal met 13 procent per jaar. Veel biologische bedrijven doen aan verbreding¹⁴⁷. De totale arbeidsopbrengst op biologische melkveebedrijven was in 1997/1998 gemiddeld 15.200 gulden en op biologische akkerbouwbedrijven (1992/1997) 40.000 gulden hoger dan op niet-biologische bedrijven¹⁴⁸. Het inmiddels ingezette stimuleringsprogramma om het oppervlak biologische landbouw te vergroten zal deze trend kunnen versterken. Omdat biologische bedrijven gebruikmaken van natuurlijke processen als natuurlijke plaagregulatie en natuurlijke bemesting, hebben zij vaak meer ruimte nodig. Duurzame productiemethoden en combinaties met natuur en recreatie dragen wel bij aan kwaliteitsverbeteringen van het landelijk gebied.

¹⁴⁶ Alleblas, J.T.W. (red.), *Vier kassengebieden in Europa: visie op ruimtelijke kwaliteit*, LEI-DLO en SC-DLO, Onderzoeksrapport 4.139, Den Haag, 1996.

¹⁴⁷ LEI, *Atlas ontwikkeling landbouw*, Voorstudie Vijfde Nota nr. 1, Rijksplanologische Dienst, Den Haag, 1999.

¹⁴⁸ LEI, *Bedrijveninformatienet*, Den Haag, 2000.

3.3.4 Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

De internationale concurrentie vormt een voedingsbodemp voor nieuwe technologische ontwikkelingen. Innovaties met belangrijke economische en maatschappelijke gevolgen doen zich voor in de informatie- en communicatietechnologie (ICT), de medische technologie en de bio- en agrotechnologie. Onder informatie- en communicatietechnologie wordt alle technologie verstaan die nodig is voor de verzameling, opslag, bewerking en doorgifte van informatie in gedematerialiseerde vorm. Wereldwijd ontwikkelt zich een aparte bedrijfstak en ontstaan nieuwe toepassingen in productie- en consumptiepatronen.

Vanwege de grote invloed die van de ICT-ontwikkelingen wordt verwacht op de economie, wordt wel gesproken van het ontstaan van een 'nieuwe economie'. De maatschappelijke betekenis van deze ontwikkelingen komt tot uiting in het gegeven dat een onbegrensd informatieaanbod direct toegankelijk wordt voor steeds meer mensen die er eigen selecties en bewerkingen mee kunnen uitvoeren. Dit bevordert de ontwikkeling, spreiding en toepassing van kennis in productieprocessen en consumptiepatronen. De toegankelijkheid van de nieuwe toepassingen zal sterk toenemen. De gebruiksvriendelijkheid wordt steeds groter en de investerings- en gebruikskosten nemen af. Veel ICT-applicaties zijn individueel toepasbaar. Ze versterken het individualiseringsproces.

ICT en ruimtegebruik

De ICT-ontwikkelingen zijn op twee manieren van invloed op het ruimtegebruik in Nederland. Ten eerste door de algemene invloed als 'doorbraaktechnologie' op de economische groei, en ten tweede door de meer specifieke gevolgen voor het activiteitenpatroon van mensen.

De opkomst van de ICT als doorbraaktechnologie vormt het begin van een lange periode van hoge economische groeicijfers. Vooral slimme combinaties van de 'oude' en de 'nieuwe' economie kunnen hieraan bijdragen. Hoe sterker de ICT zich als doorbraaktechnologie manifesteert, hoe groter de ruimtebehoefte op verlerlei gebied. Meer economische groei leidt tot meer welvaart, meer bedrijvigheid, meer vraag naar grotere woningen, meer mobiliteit.

ICT schept ook nieuwe mogelijkheden in het alledaagse activiteitenpatroon van mensen. Er ontstaat een grotere keuzevrijheid in wie wat waar doet. Belemmeringen in ruimte (bereikbaarheid van plekken) en tijd (openingstijden) nemen af, terwijl individuele mogelijkheden voor het combineren van activiteiten in ruimte en tijd toenemen. Voorbeelden van zulke combinaties zijn reizen en werken, wonen en (thuis)werken, werken en zorg. Het beslag dat ieder individu legt op ruimte en tijd, neemt daarmee af. Verder kunnen de activiteitenpatronen van mensen - de verdeling van activiteiten over het etmaal en over locaties - sterker van elkaar gaan verschillen. Het gebruik van de ruimte wordt daarmee ook diffuser.

Op dit moment zijn er tussen de 13.000 en 18.000 ICT-bedrijven in Nederland. Hun aantal groeit gestaag. Een belangrijk onderdeel van de ICT is een snelle, draadloze telecommunicatie-infrastructuur. Juist deze infrastructuur is met een grote diversiteit aan ontwikkelingen (WAP, UMTS, draadloos internet) het voertuig van veel ICT-toepassingen. Tot deze infrastructuur behoren ook antenne-installaties. De behoefte aan antennes wordt voor de komende vijf jaar geraamd op enkele duizenden lage antennes (tot vijftien meter), enkele honderden middelhoge antennes (tot vijftig meter) en enkele tientallen hoge antennes (hoger

dan vijftig meter), afhankelijk van het type netwerk¹⁴⁹. Vooral de mobiele communicatie vraagt de komende jaren om grote aantallen nieuwe antennes.

In vergelijking met andere sectoren is ICT een ruimte-intensieve sector: het ruimtebeslag per werknemer is gering. In de toekomst wordt een sterke groei van het aantal ICT-vestigingen verwacht. Het aandeel van de ICT-sector in de totale ruimtebehoefte voor werken zal naar verhouding laag blijven.

De ICT-ontwikkelingen kunnen van invloed zijn op het goederenvervoer. Nederlanders zijn massaal aan het individualiseren geslagen. Deze 'massa-individualisering' veroorzaakt een groeiende vraag naar maatwerk in plaats van gestandaardiseerde massaproductie. Daarmee treedt een verschuiving op van een aanbodgestuurde naar een vraaggestuurde productie en logistiek. De wens van de klant wordt belangrijker, en die klant wil vaker en sneller een keuze maken uit een groter assortiment aan artikelen. ICT-toepassingen kunnen dit proces versnellen en nieuwe concepten opleveren voor het vervoer en de productie van stukgoederen.

Welke vorm die concepten hebben, zal mede afhangen van de aard van de goederen. Voor standaardgoederen die in grote hoeveelheden nodig zijn, kan de opkomst van nieuwe logistieke concepten leiden tot een sterkere bundeling van goederenstromen over grotere afstanden (*floating stock*) en een meer fijnmazige goederendistributie over kleinere afstanden. De schaalvoordelen van een grotere bundeling van goederenstromen zullen de kostenvoordelen moeten leveren om de fijndistributie mogelijk te maken. Daarbij kan een nationaal netwerk ontstaan in combinatie met stedelijke of regionale logistieke systemen.

Voor specialistische goederen, die per consument verschillen, kan ICT een belangrijker rol gaan spelen bij het flexibeler maken van productieprocessen. Er kan op afroep worden geproduceerd, in kleinere series en naar de individuele wensen van consumenten. Bij deze ontwikkeling kan in plaats van een grotere bundeling van goederenstromen een verdere toename van het aantal 'kriskras-relaties' in het goederenvervoer optreden.

Bedrijven en werknemers worden 'footloose'

De verwachtingen omtrent de invloed van ICT op het vestigingspatroon van bedrijven lopen uiteen. Door de ICT-ontwikkelingen krijgen bedrijven en diensten een veel grotere vrijheid van vestigingsplaats: ze worden *footloose*. Toch valt er nog geen duidelijk grotere ruimtelijke spreiding van economische activiteiten te constateren. Waar die spreiding wel is opgetreden, liggen er overwegend andere redenen aan ten grondslag. Zowel nabijheid als (internationale) bereikbaarheid scoren hoog bij de vestigingsplaatskeuze van kennisintensieve en ICT-ontsloten bedrijven.

Het belang van nabijheid wordt mogelijk mede ingegeven door de prille leeftijd van veel ICT-bedrijven. Toepassingen van ICT zullen weliswaar een deel van de 'face-to-face' contacten vervangen, maar tegelijkertijd ook de behoefte aan persoonlijk contact vergroten. Hierdoor zou per saldo het aantal ontmoetingen kunnen toenemen. Goed bereikbare locaties in steden en dichtbevolkte gebieden zullen daarom aantrekkelijke vestigingsplaatsen blijven.

In het alledaagse activiteitenpatroon van mensen worden de mogelijkheden voor thuiswerken groter. De binding van kantoorpersoneel aan een vaste werkplek neemt af. De dragers van de ICT-revolutie - zoals de mobiele telefoon, gekoppeld aan een laptop met internetaansluiting -

¹⁴⁹ Columbi Consulting, *Antennebehoefte in Nederland in de komende vijf jaar*, 2000.

beperken de 'productiefunctie' en versterken de 'ontmoetingsfunctie' van het kantoor. Dit kan leiden tot 'de-kantorisering'. De ontmoetingsfunctie van het kantoor is in ruimte en tijd minder intensief en meer gespreid. Verplaatsingen van en naar het werk kunnen verminderen én verschuiven naar andere tijdstippen op de dag of in de week. Minder vaak reizen verhoogt de acceptatie van langer reizen: de woon-werkafstanden zullen niet afnemen, maar eerder toenemen. Naar verwachting zullen ICT-ontwikkelingen per saldo niet leiden tot een afname van de mobiliteit, maar wel tot een gelijkmatiger spreiding daarvan over de dag¹⁵⁰. Kenniswerkers zijn immers minder afhankelijk van tijd en plaats en flexibeler in hun keuzen voor zakelijk en woon-werkverkeer.

Thuiswerken versterkt mogelijk de behoefte aan ruimere woningen. Gecombineerd met grotere woon-werkafstanden kan dit leiden tot een versterkt ideaal van 'ruim wonen in het groen' op goed bereikbare plaatsen. Een toename van de welvaart kan ook de vraag naar tweede woningen verder doen toenemen.

3.3.5 Arbeidsmarkt

Arbeid blijft een belangrijke plaats innemen in het leven¹⁵¹. Naast het feit dat arbeid geld oplevert, verschaft een goede positie op de arbeidsmarkt aanzien, sociale contacten en arbeidsvreugde. Werkloosheid verhoogt het risico op sociale uitsluiting. Op de arbeidsmarkt doen zich belangrijke veranderingen voor, die gevolgen hebben voor het ruimtegebruik (zie afbeelding 43)¹⁵².

Herverdeling van beschikbare arbeid

De werkgelegenheid in Nederland is sterk gegroeid. Afbeelding 44 laat een duidelijk groeiende trend zien in het aantal banen over de afgelopen 30 jaar. Tussen 1970 en 1996 is het aantal **banen** met 30 procent toegenomen. In totaal kwamen er iets meer dan 1,5 miljoen banen bij. Tussen 1970 en 1980 was de groei nog aarzelend, begin jaren tachtig volgde zelfs een periode van krimp. Na 1985 was de groei van het aantal banen echter zeer sterk: het aantal werkenden groeide sindsdien gemiddeld met iets meer dan 100.000 per jaar.

Het arbeidsvolume, uitgedrukt in voltijds **arbeidsjaren**, nam in de periode 1970-1996 met 16 procent toe - minder snel dus dan het aantal banen. Dit duidt erop dat de hoeveelheid werk in Nederland met steeds meer personen wordt verricht. Er vindt met andere woorden een sterke herverdeling van de beschikbare arbeid plaats. Dit wordt nog duidelijker als gekeken wordt naar de ontwikkeling van het arbeidsvolume, uitgedrukt in **arbeidsuren**. Het aantal gewerkte uren was in 1996 vrijwel even groot als in 1970. Per saldo was er een stijging van 1 procent. In de periode tot 1985 gaf het aantal uren zelfs een daling te zien.

In verschillende sectoren bestaat een toenemende schaarste aan arbeidskrachten. Voor sommige bedrijven en instellingen vormt dit al aanleiding om arbeidskrachten over de grens of in het verre buitenland te werven. Tussen 1985 en 1998 is het aantal

¹⁵⁰ Ministerie van V&W, *Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP)*, Den Haag, 2000.

¹⁵¹ Jobse, R.B., R. van Kempen, H. Hansman, F.M. Dieleman en P. Hooimeyer, *Sociaal-culturele ontwikkelingen en perspectieven*, Ministerie van VROM, Den Haag, 1997.

¹⁵² Van der Laan, L., *Ruimtelijke implicaties van arbeidsmarktontwikkelingen*, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam, 2000.

grenswerknemers gestegen¹⁵³. Het aantal is nog laag, maar neemt snel toe. De Europese integratie op met name fiscaal en sociaal gebied kan tot een stroomversnelling leiden. Verdere toename van het aantal grenswerknemers kan een bredere uitwerking hebben op de woningmarkt, het vakantiepatroon en de besteding van vrije tijd in grensregio's.

Structurele economische processen

Achter de ontwikkeling van de vraag op de arbeidsmarkt gaan complexe processen schuil¹⁵⁴. De economische groei leidde tot een sterke groei van de benodigde arbeid, die echter teniet werd gedaan door de groei van de arbeidsproductiviteit. Vooral de arbeidsduurverkorting en de toename van het deeltijdwerken brachten een groei van het aantal banen teweeg. Zo is het gemiddeld aantal gewerkte uren in een voltijd baan gedaald van 2.000 in 1970 naar 1.735 in 1996¹⁵⁵. Het aandeel deeltijdbanen op het totaal aantal banen is in dezelfde periode meer dan verdubbeld: het steeg van 14 naar 30 procent. Meer dan driekwart van de deeltijdbanen wordt door vrouwen bezet. De arbeidsparticipatie van vrouwen is daardoor de laatste 10 jaar sterk gestegen. Toch werken in Nederland nog weinig vrouwen, vergeleken met andere Europese landen.

De hoeveelheid te verrichten arbeid komt niet alleen tot uiting in het aantal arbeidsuren. Opvallend is ook de toename van de werkdruk. Uit verschillende onderzoeken komt naar voren dat de werkdruk in Nederland hoog is en ook sterk is toegenomen¹⁵⁶. In Nederland zijn bijna geen sectoren meer met een lage werkdruk¹⁵⁷. De algemeen toegenomen werkdruk kan steeds meer als een kenmerk van de informatie-economie worden gezien.

Veranderende kwalificaties in een kenniseconomie

Een misschien nog belangrijker kenmerk van de informatie-economie is de veranderde aard van het werk. De nadruk komt steeds meer te liggen op het produceren, verstrekken, verwerven en verwerken van informatie. Het karakter van deze werkzaamheden vraagt nieuwe kwalificaties van het arbeidsaanbod: flexibele inzetbaarheid, andere opleidingseisen en meer kennisvaardigheden.¹⁵⁸

Hoewel de Nederlandse arbeidsmarkt naar internationale maatstaven steeds vrij flexibel is geweest, deed en doet zich in sommige segmenten een zekere verstarring voor. Dat geldt bijvoorbeeld voor de doorstroommogelijkheden binnen organisaties, in het bijzonder voor lager gekwalificeerden. Het geldt ook voor de arbeidsmobiliteit van sommige groepen werklozen en inactieven, vooral in grootstedelijke gebieden.

De veranderende aard van de arbeid brengt ook nieuwe eisen op het gebied van opleiding en vaardigheden met zich mee. Anders dan vaak wordt aangenomen vindt er over het geheel genomen geen grootschalig verlies plaats van laaggekwalificeerde banen¹⁵⁹. In absolute zin is er zelfs een toename van werk waarvoor een gering opleidingsniveau nodig is. Wel zijn er sectorale en regionale verschillen.

¹⁵³ CBS, *Statistisch jaarboek 2000*, Voorburg/Heerlen, 2000.

¹⁵⁴ Van der Laan, L., *Ruimtelijke implicaties van arbeidsmarktontwikkelingen*, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam, 2000.

¹⁵⁵ SCP, *Sociaal en Cultureel Rapport: 25 jaar sociale verandering*, Rijswijk/Den Haag, 1998.

¹⁵⁶ SCP, *Sociaal en Cultureel Rapport: 25 jaar sociale verandering*, Rijswijk/Den Haag, 1998.

¹⁵⁷ Van Veldhoven, Boersen en Fortuin, *Werkstress in beeld*, NOW/SKB, Den Haag, 1999.

¹⁵⁸ Van der Laan, L., *Ruimtelijke implicaties van arbeidsmarktontwikkelingen*, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam, 2000.

¹⁵⁹ Zie ook: Huijgen, *De kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid in Nederland*, Den Haag, 1989.

SCP, *Sociale en Culturele Verkenningen 1995 en Sociaal en Cultureel Rapport 1998*, Den Haag.

Vooral de verandering in de benodigde kennisvaardigheden heeft belangrijke economische en ruimtelijke gevolgen. Traditioneel wordt kennis gelijkgesteld met 'economisch kapitaal': kennis die nodig is om tot nieuwe producten en technieken te komen. Steeds meer wordt echter sociaal en cultureel kapitaal van belang. Hierbij gaat het om communicatieve vaardigheden en om het vermogen zin en betekenis te geven aan de overvloed van informatie.

Voor organisaties wordt kennis het belangrijkste bedrijfskapitaal. Het toenemend belang van kennis binnen de strategie van organisaties leidt tot een verschuiving in het basismodel van de economie. Traditioneel was dit gericht op het behalen van schaalvoordeel door omvang (*economy of scale*). Via een model, gericht op schaalvoordeel door productdifferentiatie of productmix (*economy of scope*), ontstaat een overgang naar een model waarin kennis de basis vormt van economische ontwikkeling (*economy of expertise*). Kennis vormt de kern van de nieuwe organisatie.

Het gaat hierbij steeds minder om de toepassing van gestandaardiseerde kennis, maar meer om aan de sociale context gebonden kennis. Voor de productie en overdracht van dit soort kennis blijven 'face-to-face' contacten noodzakelijk. De ontwikkeling van deze kennis is sterk verbonden met de totstandkoming van netwerken tussen en binnen ondernemingen en overheden. Met behulp van deze netwerken wordt kennis voortgebracht, verspreid en toegepast. Dit betekent dat een verdere uitbouw van (regionale) netwerken groeiperspectieven biedt. Daarbij gaat het, behalve om productie-, proces- en logistieke kennis, steeds meer om organisatorische en marktkennis.

Een belangrijke verandering in de ontwikkeling van de kenniseconomie is de opkomst van de ICT. Deze verandering ligt niet zozeer in het scheppen van nieuwe werkgelegenheid in de ICT-branche zelf. Van groter belang is de invloed van ICT op markten en bedrijfsvoering. ICT krijgt steeds meer een voorwaardenscheppende rol voor nieuwe manieren van produceren, voor de prijsvorming en voor relaties tussen economische factoren. In de 'nieuwe economie' is steeds meer sprake van 'virtueel organiseren'. ICT biedt mogelijkheden voor nieuwe relaties tussen klanten en ondernemingen (producten op afstand bekijken, participeren van klanten in maatwerkproducten), voor deelname aan flexibele netwerken tussen ondernemingen (voor het aanschaffen en coördineren van de benodigde bronnen), en voor het mobiliseren van kennis. De technologische invalshoek (*high-tech*) verschuift daarbij steeds meer naar een invalshoek van ontwikkelen en onderhouden van hoogwaardige contacten (*high-touch*).

Dat kennis in brede zin een steeds belangrijker rol speelt, leidt ook tot een andere opstelling van organisaties ten opzichte van het arbeidsaanbod. Het arbeidsaanbod vormt de vijver waaruit organisaties werknemers moeten opvissen die goed kunnen omgaan met mensen (communiceren) en informatie (selecteren en interpreteren). Het arbeidsaanbod fungeert niet meer alleen als drager van technologische en organisatorische kennis, maar bovenal als verschafter van groei- en ontwikkelingsmogelijkheden voor de organisatie. Veranderingen in het arbeidsaanbod worden doorslaggevend voor de doelmatigheid van organisaties.

Veranderende levensstijlen en veranderingen in arbeidsaanbod

Net als in de kenniseconomie doet zich bij het arbeidsaanbod een kwaliteitssprong voor, namelijk de sprong naar 'transitionele arbeid'¹⁶⁰. De basis voor een transitionele arbeidsmarkt is al gelegd in de afgelopen twintig jaar, door de demografische ontwikkeling en de participatie van vrouwen en nieuwe etnische groepen op de arbeidsmarkt. Bij transitionele arbeid gaat het erom hoe men verschillende activiteiten met elkaar combineert en in de tijd afwisselt.

Vroeger voltrok het arbeidsleven zich volgens een strak en eenvormig drie-fasenmodel: eerst een periode van leren, daarna een periode van werken, en ten slotte een periode van (vervroegd) afstand nemen van de arbeidsmarkt. Deze drie fasen - die overigens vooral voor mannen golden - worden steeds meer vervangen door talloze, in de tijd wisselende combinaties van activiteiten. Dit levert een zeer heterogeen palet van aanbieders van arbeid op. Sommigen blijven sterk op het traditionele patroon gericht, anderen proberen werk te combineren met zorg of leren. Soms tegelijkertijd, in de vorm van deeltijdwerk, deeltijdzorg of deeltijdstudie, soms achtereenvolgend, zoals bij voltijdbanen afgewisseld door langere verlofperioden. In feite speelt zich ook hier een proces van herverdeling af. Formele arbeid is niet meer alleen de besogne van mannen tussen de 25 en 55 jaar, en zorgverlening wordt minder toegespitst op vrouwen. Zo komt ook (gedeeltelijke) uittreding niet meer alleen voor bij ouderen, en is scholing niet meer alleen voorbehouden aan jongeren.

Dit proces van heterogenisering van het arbeidsaanbod strekt zich uit over alle categorieën van arbeidsaanbieders. Hoewel sommige groepen de spits afbijten, beperken de ontwikkelingen zich niet tot bijvoorbeeld hogergeschoolden, vrouwen of autochtonen. Wel verschillen de wensen, vaardigheden en (institutionele) mogelijkheden om deel te nemen aan de processen van herverdeling en carrièrewendingen. De noodzaak om werk, zorg, recreatie en leren dagelijks te combineren maakt functiemenging voor 'taakcombineerders' aantrekkelijk. De mate waarin en de manier waarop wonen, werken en voorzieningen in ruimte en tijd op elkaar kunnen worden afgestemd, is medebepalend voor de kwaliteit van deze combinaties¹⁶¹. Voor taakcombineerders is het daarom van belang dat de ruimtelijk-economische structuur van steden en dorpen in voldoende zorgknooppunten voorziet¹⁶².

Een goede afstemming kan ongelijkheid, maar ook een suboptimaal gebruik van de kwaliteiten van het arbeidsaanbod tegengaan. Aanzetten in deze richting worden gevonden in pogingen om de sociale infrastructuur in achterstandswijken te verbeteren, en bij de 'experimenten dagindeling' die betere combinaties van arbeid en zorg proberen uit te lokken. Het gaat bij deze experimenten bijvoorbeeld om werktijden op maat, aansluiting van school- en kinderopvangtijden bij de dagindeling van werkende ouders, en verbetering van voorzieningen en vervoer. ICT-toepassingen kunnen deze initiatieven verder ondersteunen. Bij een telewerkcentrum of met een internetverbinding thuis, kan onafhankelijk van tijd en plaats worden gewerkt. Daardoor kunnen arbeid en zorg makkelijker worden gecombineerd.

Ruimtelijke schaalvergroting

Het schaalniveau waarop de kenniseconomie functioneert en waarop de transitionele arbeidsrelaties zich afspelen, gaat de grenzen van steden en stadsgewesten te boven¹⁶³. Ook deze schaalvergroting is als een herverdelingsproces te zien. Niet meer de centrale stad

¹⁶⁰ Van der Laan, L., *Ruimtelijke implicaties van arbeidsmarktontwikkelingen*, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam, 2000.

¹⁶¹ Toespraak door staatssecretaris mr. A.E. Verstand-Bogaert van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op de bijeenkomst ter gelegenheid van Internationale Vrouwendag van het ministerie van VROM op 8 maart in het Congresgebouw te Den Haag.

¹⁶² Vrom-raad, *Dagindeling geordend?* Advies 023, Den Haag, 2000.

¹⁶³ Van der Laan, L., *Ruimtelijke implicaties van arbeidsmarktontwikkelingen*, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam, 2000.

herbergt vrijwel alle banen, ook andere gebieden binnen en buiten het traditionele stadsgewest gaan een rol spelen. Bovendien wordt een deel van het werk met wonen gecombineerd.

Tegelijk met de ruimtelijke schaalvergroting treedt een tweede ruimtelijke ontwikkeling op: een meerzijdige integratie binnen de vergrote stadsgewesten en tussen stadsgewesten. De traditionele eenzijdige gerichtheid van suburb op centrale stad maakt plaats voor een gedeconcentreerde structuur van stedelijke zones¹⁶⁴ waarbinnen meerzijdig gerichte relaties ontstaan (hier voetnoot 164 plaatsen). Steeds meer gaat de ruimtelijke samenhang van arbeidsmarktrelaties ook de schaal van het stadsgewest te boven. Er ontstaan grootschalige meerkernige regio's, waartussen en waarbinnen meerzijdig gerichte arbeidsmarktrelaties tot ontwikkeling komen.

Deze ruimtelijke processen van schaalvergroting en meerzijdige integratie geven regionale verschillen te zien. De processen zijn het verst voortgeschreden in die gebieden waar de kenniseconomie en de arbeidsmarkttransitie de snelste ontwikkeling doormaken, zoals de Noordvleugel en in mindere mate de Zuidvleugel van de Randstad. Andere gebieden tonen een traditioneler patroon van kleinschalige en hiërarchische samenhangen.

3.3.6 Vrije tijd

Vrijtijdsbesteding

Uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau blijkt dat de hoeveelheid vrije tijd in de periode van 1975 tot 1995 slechts weinig is veranderd (zie afbeelding 45). Tussen 1975 en 1985 nam de vrije tijd toe, waarschijnlijk door de stijging van de werkloosheid in die jaren. Daarna is de gemiddelde vrije tijd weer gedaald, zelfs tot onder het niveau van 1975. Achter dit stabiele patroon gaat een grote verscheidenheid schuil, die samenhangt met verschillen in sekse, leeftijd en opleiding (zie afbeelding 46). Aan de ene kant staan groepen mensen onder de vijftig jaar. Zij hebben door de jaren heen te maken gekregen met een vermindering van de hoeveelheid vrije tijd. Aan de andere kant staan senioren van vijftig jaar en ouder en mensen met een lager opleidingsniveau. Zij beschikten in de jaren negentig over meer vrije tijd dan twintig jaar tevoren.

De groep met minder vrije tijd bestaat grotendeels uit tweeverdieners die verschillende taken combineren, zoals werk, huishouden en opvoeding. Het gaat hierbij zowel om hoogopgeleide tweeverdieners als om lager opgeleide paren waarvan één partner in deeltijd werkt. Het zijn vooral deze groepen die de uitdrukking vormen van de gehaaste en mobiele samenleving¹⁶⁵. Door de beperkte beschikbaarheid van vrije tijd wordt de vrijtijdsbesteding van deze groepen heel doelgericht vormgegeven: de 'belevingswaarde' moet bij voorbaat gegarandeerd zijn. Vrijtijdsbesteding krijgt ook een wispelturiger karakter, met een grotere gevoeligheid voor trends en hypes¹⁶⁶.

¹⁶⁴ Van der Laan, L., *Ruimtelijke implicaties van arbeidsmarktontwikkelingen*, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam, 2000.

¹⁶⁵ WRR, *De vrijtijdsindustrie in stad en land: een studie naar de markt van belevenissen*, Den Haag, 2000.

¹⁶⁶ WRR, *De vrijtijdsindustrie in stad en land: een studie naar de markt van belevenissen*, Den Haag, 2000.

De beschikbare vrije tijd wordt steeds vaker buitenshuis en aan meer verschillende activiteiten besteed, zoals aan vormen van uitgaan en sport (zie afbeelding 47)¹⁶⁷. De woonomgeving en de ontmoetingsfunctie van de openbare ruimte winnen voor deze activiteiten aan belang¹⁶⁸. Vooral sinds 1990 brengen Nederlanders hun vrije tijd vaker buiten de muren van hun eigen huis door. Dit houdt verband met de veranderingen in de samenstelling van huishoudens. Alleenwonenden brengen een groter deel van hun vrije tijd buitenshuis door dan leden van gezinnen¹⁶⁹. De sterkste toename van deze uithuizigheid deed zich voor onder mensen ouder dan vijftig jaar.

Vooral hoger opgeleide stedelingen richten zich in hun vrijetijdsbesteding meer op stedelijke milieus met culturele uitgaansmogelijkheden. In suburbane gebieden en kleinere gemeenten rond de stad wonen veel middenklassegezinnen met kinderen die vaker deelnemen aan sport. Terwijl onder hoogopgeleiden een grotere beweeglijkheid optreedt, zijn allochtonen, mensen uit traditionele gezinsmilieus, lager opgeleiden, ouderen én jongeren ruimtelijk sterker gebonden aan de directe woonomgeving. Voor deze groeperingen speelt de schaal van buurt en wijk een belangrijke rol als omgeving voor vrijetijdsbesteding¹⁷⁰.

De behoefte aan afwisseling in de vrijetijdsbesteding groeit: mensen zoeken rust, stilte en cultuurhistorie, maar ook evenementen, drukte en manifestaties. Die afwisseling leidt ook tot een toename van het gemiddeld aantal autoverplaatsingen voor vrijetijdsdoeleinden. Tussen 1975 en 1995 groeide dit aantal met ongeveer dertig procent¹⁷¹.

Nederlanders besteden steeds meer vrije tijd aan sportbeoefening: tussen 1975 en 1995 is de tijd die aan sport wordt besteed verdubbeld. Deze toename kwam vooral voor rekening van mensen tussen de 35 en 54 jaar en van vrouwen¹⁷². De deelname aan sport groeit voornamelijk bij sporten die op individuele basis kunnen worden uitgeoefend; de deelname aan teamsporten loopt in het algemeen iets terug. Bij individuele sporten kunnen tijdstip en frequentie beter op persoonlijke wensen en omstandigheden worden afgestemd. Individuele sportbeoefening past beter bij mensen die hun tijd flexibel indelen.

De georganiseerde sportbeoefening groeide sterker onder de 45-64 jarigen dan onder jongere generaties. Met de stijging van het aantal actieve ouderen zal ook de sportbeoefening door ouderen sterk toenemen. Er wordt vooral een groeiende vraag verwacht naar activiteiten die buiten plaatsvinden, zoals zwemmen, fietsen, wandelen, golf en watersport. De beschikbaarheid van sportvoorzieningen in de directe woonomgeving schiet echter nog tekort¹⁷³.

Vakanties

Binnen de beschikbare vrije tijd neemt het aantal aaneengesloten periodes van meerdere vrije dagen toe. Samen met de toegenomen welvaart heeft dit invloed gehad op de ontwikkeling van het aantal vakanties. Sinds 1970 is dit aantal sterk toegenomen tot meer dan dertig miljoen vakanties per jaar, waarvan bijna twintig miljoen lange vakanties (meer dan vier

¹⁶⁷ SCP, *Naar andere tijden? Tijdsbesteding en tijdsordening in Nederland 1975-1995*, Den Haag, 1999.

¹⁶⁸ KUB, *Recreatie 2020: bouwsteen voor een visie op de kwaliteit van de leefomgeving in de 21^e eeuw*, Tilburg, 1997.

¹⁶⁹ SCP, *Sociaal en Cultureel Rapport 1998*, Rijswijk/Den Haag, 1998.

¹⁷⁰ WRR, *De vrijetijdsindustrie in stad en land: een studie naar de markt van belevenissen*, Den Haag, 2000.

¹⁷¹ SCP, *Sociaal en Cultureel Rapport 1998*, Rijswijk/Den Haag, 1998.

¹⁷² SCP, *Sociaal en Cultureel Rapport 1998*, Rijswijk/Den Haag, 1998.

¹⁷³ Van der Poel, H., C. Roques, *Bewegingsruimte: een verkenning van de relatie sport en ruimte*, KUB, Tilburg, 2000.

opeenvolgende overnachtingen). Nederlanders gaan bij internationale vergelijking veel met vakantie. Vooral het aantal buitenlandse vakanties is sterk toegenomen (zie afbeelding 48).

Bestemmingen voor korte vakanties liggen nog grotendeels binnen Nederland (tachtig procent in 1999), al nam in de jaren negentig het aantal buitenlandse korte vakanties langzaam toe. Favoriete bestemmingen voor zulke korte tripjes over de grens zijn België, Frankrijk en Duitsland (samen zeventig procent). Deze ontwikkeling past in het patroon van toenemende relaties binnen Noordwest-Europa en schaalvergroting van activiteiten. De Ardennen zijn net zo goed een recreatiegebied voor Nederlanders als de Veluwe en de Noordzeekust. Voor lange vakanties liggen de bestemmingen meer gespreid dan voor korte, maar de meeste lange vakanties worden toch ook geboekt naar landen in West-Europa¹⁷⁴. In de toekomst mag een verdere groei worden verwacht van zowel het aantal als de duur van de buitenlandse vakanties.

Het aantal toeristen dat Nederland bezoekt is zeer sterk gestegen: van ruim 6 miljoen in 1992 naar bijna 9,5 miljoen in 1998. Amsterdam is de grootste trekpleister voor toeristen uit verre landen, veel Duitsers bezoeken de Noordzeekust en de meren¹⁷⁵. In 1998 kwam ongeveer viervijfde van alle toeristen uit Europa.

3.3.7 Mobiliteit

Mensen lopen, fietsen, rijden, varen en vliegen - zij maken telkens opnieuw een keuze uit het grote aanbod van verplaatsingsmogelijkheden. Aan het begin van de eenentwintigste eeuw zijn burgers mobieler dan ooit, en deze mobiliteitsgroei is nog lang niet ten einde (zie afbeelding 50). Illustratief voor de ontwikkeling van de mobiliteit is de groei van het verkeer en vervoer op Schiphol (zie afbeelding 49). Mobiliteit hoort bij de moderne samenleving, maar heeft ook negatieve effecten op de leefomgeving¹⁷⁶. Veranderingen in ruimtelijke inrichting beïnvloeden direct de ruimtelijke kwaliteit op regionaal en lokaal niveau¹⁷⁷. Ze hebben echter weinig kunnen bijdragen aan vermindering van de mobiliteitsgroei. Wel is over een langere periode een invloed te zien op de vervoersmiddelkeuze en het tijdstip en doel van verplaatsingen.

Personenmobiliteit

Tussen 1986 en 1998 is de totale personenmobiliteit, dus voor alle vervoerswijzen, met ongeveer een kwart toegenomen¹⁷⁸. De groei zit hem niet alleen in het aantal verplaatsingen, maar ook in de afstand per verplaatsing. De toename van het aantal huishoudens, de gestegen arbeidsparticipatie (van vrouwen) en de stijging van de welvaart zijn belangrijke verklaringen voor de mobiliteitsgroei. Bevolkingsgroei en welvaartstoename zullen de personenmobiliteit in de toekomst nog verder doen stijgen. Sociaal-demografische factoren als de vergrijzing remmen de mobiliteitsgroei na 2010 licht af.

¹⁷⁴ CBS, *Statistisch jaarboek 2000*, Voorburg/Heerlen, 2000.

¹⁷⁵ Nationaal Bureau voor Toerisme, *Toerisme goed bekeken*, Leidschendam, 1998.

¹⁷⁶ Ministerie van V&W, *Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP)*, Den Haag, 2000.

¹⁷⁷ VROM-raad, *Mobiliteit met beleid*, Advies 017, Den Haag, 2000.

¹⁷⁸ CBS, *De mobiliteit van de Nederlandse bevolking in 1998*, Voorburg/Heerlen, 1999.

Driekwart van het aantal afgelegde kilometers komt voor rekening van de auto (zie afbeelding 51). De trein en het overig openbaar vervoer spelen in het aantal verplaatsingen (vijf procent) en het aantal kilometers (veertien procent) een veel kleinere rol¹⁷⁹. Hoewel minder goed meetbaar in termen van afgelegde kilometers, zijn het vervoer per fiets en te voet op lokaal niveau heel belangrijk. Bijna de helft van het totale aantal lokale verplaatsingen wordt met de fiets of lopend afgelegd.

De invloed van verbeteringen in het openbaar vervoer op het autogebruik blijkt beperkt¹⁸⁰. Dit komt enerzijds doordat landelijk gezien ruim vier keer zoveel reizigerskilometers per auto worden afgelegd dan per openbaar vervoer, anderzijds doordat verbetering van het openbaar vervoer voor veel verplaatsingen nog geen geschikt alternatief oplevert in termen van een acceptabele reistijd. Niettemin zijn drie van elke tien nieuwe treinreizigers afkomstig uit de auto. Deze ontwikkeling kan worden versterkt door verdere kwaliteitsverbetering van het openbaar vervoer.

Verbeteringen in het openbaar vervoer leiden in stedelijke gebieden tot een betere verbinding tussen wonen en werken. Het vervoersproduct verbetert in de vorm van hogere frequenties, meer haltes, meer directe verbindingen en betere en gemakkelijker overstapmogelijkheden. Het openbaar vervoer sluit daardoor beter aan op de regionale vervoersmarkt, waarmee een 'gat' in het huidige openbaar-vervoersaanbod wordt gevuld. Door die verbetering neemt het openbaar-vervoersgebruik fors toe, vooral in het woon-werkverkeer en binnen de Randstad. Het is belangrijk dat voorzieningen en bedrijven in de steden een groter bereik krijgen. Werknemers kunnen dan in een grotere straal rond de werkplek gaan wonen en werkgevers kunnen werknemers aantrekken uit een grotere arbeidsmarktregio.

Meer dan negentig procent van de personenverplaatsingen per auto bestaat uit korte ritten over afstanden van minder dan veertig kilometer. Ruim zestig procent van de totale personenkilometrage wordt afgelegd over afstanden onder de vijftig kilometer. Met de trein worden voornamelijk lange afstanden afgelegd. Op langere afstanden en op specifieke verbindingen kan het openbaar vervoer concurreren met de auto. Voor één op de zeven verplaatsingen van deur tot deur is de reistijd per openbaar vervoer minder dan 1,5 keer zo groot als die per auto, waarmee het openbaar vervoer een acceptabel alternatief wordt.

Afbeelding 52 laat zien dat het concurrentievermogen van het openbaar vervoer vooral op de korte en middellange afstand (tot dertig kilometer) niet groot is. In dit afstandssegment spelen zich wel de meeste autoverplaatsingen af. Het aandeel van het langzaam verkeer (fiets, lopen) is afgenomen doordat veel afstanden te groot zijn geworden. Internationaal gezien leidt de mobiliteitsgroei tot een verschuiving naar snelle verplaatsingsmogelijkheden zoals de hogesnelheidstrein en het vliegtuig.

De mate van stedelijkheid van de woonomgeving blijkt van weinig invloed te zijn op het aantal door mensen afgelegde kilometers (zie afbeelding 53). Wel kennen grotere steden een groter aandeel van openbaar vervoer en langzaam verkeer door een beter aanbod van openbaar vervoer, meer parkeerrestricties, beperkte doorstroming van de auto in de stad en korte afstanden tussen bestemmingen. Lokale verschillen in de keuze van vervoerswijze kunnen groot zijn. De keuze hangt onder meer af van de parkeerproblematiek, de kwaliteit van het openbaar vervoer en de (fiets)infrastructuur, en de ruimtelijke inrichting.

¹⁷⁹ CBS, *De mobiliteit van de Nederlandse bevolking in 1998*, Voorburg/Heerlen, 1999.

¹⁸⁰ Ministerie van V&W, *NVVP-beleidsvarianten verkend*, Den Haag, 2000.

Het ruimtelijk patroon van verplaatsingen is aan veranderingen onderhevig. Naast het bekende 'sterpatroon' van relaties in steden en stadsgewesten - 's ochtends een stroom de stad in en 's avonds weer terug - zijn 'kriskras-relaties' en verplaatsingen over grotere afstanden belangrijker geworden. Het gaat daarbij om verplaatsingen tussen stadsranden en over de grenzen van het stadsgewest heen. Het aandeel verplaatsingen binnen stadsgewesten neemt licht af, terwijl het aandeel verplaatsingen tussen stadsranden en tussen stadsgewesten juist toeneemt¹⁸¹. Illustratief is dat de woon-werkstromen tussen de Noord- en de Zuidvleugel van de Randstad sterker groeien dan de stromen binnen beide vleugels¹⁸².

Naar verwachting zullen mensen in de toekomst naar meer verschillende plekken reizen om een heel divers pakket aan activiteiten te kunnen uitvoeren. De vervlechting en schaalvergroting van ruimtelijke relaties leidt tot een grote vraag naar mobiliteit en tot grotere verplaatsingsafstanden¹⁸³. De gemiddelde verplaatsingsafstand is tussen 1985 en 1998 toegenomen met 16 procent. De toename is het sterkst in het woon-werkverkeer (26 procent) en het zakelijk verkeer (31 procent)¹⁸⁴. Ondanks deze toename van de verplaatsingsafstanden blijft het grootste deel van alle verplaatsingen zich over korte afstanden afspelen.

Voor 2020 verwacht het ministerie van Verkeer en Waterstaat dat bij ongewijzigd beleid de gemiddelde snelheid van interlokaal (vracht)autoverkeer met vijf tot tien procent zal afnemen. Bij uitvoering van het *Nationaal Verkeers- en Vervoersplan* en het *Bereikbaarheidsoffensief Randstad* zijn de verwachtingen gunstiger. Het aantal uren dat (vracht)auto's in de file staan kan dan met dertien procent afnemen, en de trajectsnelheden kunnen toenemen¹⁸⁵. Nieuwe vervoersconcepten, zoals een magneetbaan of automatische voertuiggeleiding in het wegverkeer, kunnen tot nog hogere trajectsnelheden leiden. Een verhoging van de gemiddelde snelheid zal de vervoersafstanden doen toenemen, doordat grotere afstanden in dezelfde tijd kunnen worden afgelegd¹⁸⁶.

Goederenmobiliteit

Het internationale goederenvervoer groeit snel en blijft groeien. In 1992 bedroeg het handelsvolume tussen de toenmalige twaalf lidstaten van de Europese Unie tien miljard ton¹⁸⁷. Door de uitbreiding van de EU in 1994, het begin van de EMU en de openstelling van de markt in Midden- en Oost-Europa lag dit cijfer in 1995 op ruim elf miljard ton. Uit vooruitberekeningen van de Europese Commissie blijkt een toename van het volume tot ruim negentien miljard ton in 2020.

De groei in het internationaal vervoer is hoger dan die in het binnenlands vervoer. Door de Europese integratie is het 'buitenland' voor de lidstaten 'binnenland' geworden. Voor bedrijven is Europa het speelveld geworden waarbinnen ze vrijelijk hun productie en distributie kunnen organiseren. De uitbreiding van de EU met Oost-Europese landen zal een nieuwe impuls geven aan de groei en de schaalvergroting van grensoverschrijdende verkeer- en vervoersrelaties binnen Europa.

¹⁸¹ Ministerie van V&W, *Mobiliteitsatlas*, Rotterdam, 1999.

¹⁸² TNO-INRO en B&A Groep, *Mogelijkheden voor een extra kwaliteitsimpuls voor het openbaar vervoer tussen de stadsgewesten in de Deltametropool*, Delft, 2000.

¹⁸³ Ministerie van V&W, *Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP)*, Den Haag, 2000.

¹⁸⁴ TNO-INRO en B&A Groep, *Mogelijkheden voor een extra kwaliteitsimpuls voor het openbaar vervoer tussen de stadsgewesten in de Deltametropool*, Delft, 2000.

¹⁸⁵ AVV, *Onderzoeksrapportage NVVP*, versie 29, Rotterdam, 2000.

¹⁸⁶ TNO-INRO, *Kwaliteit van infrastructuur in metropolitane gebieden in Noordwest-Europa*, Delft, 1995.

¹⁸⁷ Ministerie van VROM, *Spatial Patterns of Transportation: Atlas of Freight Transport in Europe*, Den Haag, 1997.

De Rotterdamse haven neemt traditioneel een belangrijke plaats in bij de bulkoverslag van olie, gas, kolen, ertsen, graan en andere landbouwproducten. Rotterdams marktaandeel in de totale bulkoverslag (natte en droge bulk) bedraagt ruim 46 procent van alle havens in de Hamburg-Le Havre-range¹⁸⁸. Relatief is de positie van Rotterdam de afgelopen jaren iets teruggelopen. Voor de toekomst wordt een lichte groei in de bulksector verwacht. De stukgoedmarkt is een breed samengestelde markt waarvan de containermarkt, met 66 procent van de totale stukgoedoverslag, het belangrijkste onderdeel vormt.

De groei van het goederenvervoer is sterker dan die van het personenverkeer. Vooral het goederenvervoer over de weg is flink toegenomen. Tussen 1970 en 1999 steeg het over de weg vervoerde gewicht met tweederde. In dat laatste jaar werd bijna de helft van het in Nederland vervoerde gewicht over de weg vervoerd. Het internationale wegvervoer vervijfvoudigde zelfs in de genoemde periode. Uitgedrukt in vrachtwagenkilometers over Nederlands grondgebied vond er een toename plaats met ruim de helft. Het door de binnenvaart vervoerde gewicht groeide sinds 1970 met slechts tien procent, terwijl het transport per trein zelfs met twintig procent afnam. De trein heeft de afgelopen jaren vooral terrein verloren door het dalend aandeel van ertsen en mineralen in de totale goederenstroom.

Volgens het meest recente toekomstscenario voor het goederenvervoer in Nederland zal het over de weg vervoerde gewicht tussen 1995 en 2020 nog bijna verdubbelen (zie afbeelding 56)¹⁸⁹.

In vergelijking met andere Europese landen is in Nederland het vervoer van goederen over de weg en per spoor beperkt (zie afbeelding 54). Dat komt doordat de binnenvaart in Nederland een groot deel van het goederenvervoer voor zijn rekening neemt. Gemeten in vervoerd gewicht wordt ongeveer eenderde per binnenvaartschip vervoerd. In de andere landen ligt dat aandeel veel lager. Vooral het spoorvervoer en de binnenvaart zijn in belangrijke mate elkaars concurrenten.

Een kwart van het goederenvervoer in Nederland bestaat uit internationale doorvoer, voor het overgrote deel via schip, spoor en buisleiding. Het aandeel van het wegtransport in de doorvoer bedraagt circa 8 procent. Ongeveer 35 procent van het goederenvervoer betreft in- en uitvoerstromen en de resterende 40 procent heeft herkomst en bestemming binnen Nederland. Beide laatste stromen vinden grotendeels over de weg plaats. Driekwart van het aantal ritten in het binnenlandse goederenvervoer vindt plaats over afstanden kleiner dan 50 kilometer. Uitgedrukt in voertuigkilometers bedraagt dat aandeel eenderde.

De toename van het goederenvervoer is vooral het gevolg van economische groei, structuurveranderingen en logistieke veranderingen. De groei van het vervoerde tonnage komt voor een belangrijk deel voor rekening van de landbouw en de industrie¹⁹⁰. Verder heeft er een verschuiving plaatsgevonden van bulk- naar stukgoederen. De productie is steeds meer ruimtelijk gesplitst. Bovendien neemt het aandeel kwaliteitsproducten toe, met als gevolg meer volume per product.

Tegelijkertijd wordt de distributie van goederen in de steden steeds fijnmaziger en diffuser. De massa-individualisering, de noodzaak om minimale voorraden aan te houden en

¹⁸⁸ De havens in de Hamburg-Le Havre-range zijn die van Hamburg, Bremen, Wilhelmshaven, Eemshoofd, Amsterdam, Rotterdam, Scheldemond, Antwerpen, Gent, Zeebrugge, Duinkerken en Le Havre.

¹⁸⁹ Ministerie van V&W, *Beleidseffectrapportage 1999*, Den Haag, 1999. Bron prognose: CBS, AVV, NEA, 1999.

¹⁹⁰ Vrom-raad, *Studies ten behoeve van het VROM-raadadvies 'Mobiliteit met beleid'*, Den Haag, 2000.

een afname van het kostprijsniveau in het beroepsgoederenvervoer (de afgelopen 15 jaar met gemiddeld 1,5 procent per jaar¹⁹¹) zullen tot een verdere toename van het aantal leveringen leiden. Deze trend is de afgelopen jaren al zichtbaar in het toegenomen aantal bestelautoritten. Het aantal voertuigkilometers per bestelauto is sterk toegenomen. Ten opzichte van de groei van het aantal tonkilometers is het aantal voertuigkilometers nog enigszins beperkt gebleven door een toename van de vervoersefficiëntie. De ICT-ontwikkelingen maken het steeds complexere logistieke beheer mogelijk dat voor 'massa-individuele' distributie nodig is.

De bandbreedte in de groei van het goederenvervoer is groot en varieert met de economische groei. Het ruimtelijk vervoerspatroon varieert met de ontwikkeling van de binnen- en buitenlandse handel en met de trend in leveringsfrequenties en zendinggrootten. Dalende transportkosten, internationalisering van handel en productie, ruimtelijke differentiatie en specialisatie in economische processen hebben een grote invloed.

De huidige trend naar een hoogwaardiger samenstelling van het goederenpakket zal zich in de toekomst voortzetten. Het aandeel van bulkgoederen in het totale goederentransport neemt in alle toekomstscenario's af. Het wegvervoer blijft verreweg de belangrijkste vervoerswijze. De binnenvaart zal vooral groeien in het transport van containers van en naar Rotterdam.

Congestie, milieu en veiligheid

De bereikbaarheid van regio's in Europa staat onder druk door congestie in dichtbevolkte gebieden. De samenkomst van lokaal en regionaal verkeer met lange-afstandsverkeer nabij stedelijke gebieden zorgt voor knelpunten in de bereikbaarheid, zowel over de weg als per spoor. Met de mobiliteitsgroei neemt ook de druk op de ruimte en de leefomgeving toe: de uitstoot van gassen draagt bij aan de mondiale milieuproblemen en de benodigde infrastructuur vraagt veel ruimte.

Congestie doet zich in Nederland vooral voor op de toegangswegen tot en de randwegen rond de grote steden. Het hoofdwegennet wordt veelvuldig gebruikt door stadsgewestelijk en regionaal verkeer, dat een stukje meepikt via de vele op- en afritten nabij nieuwe woonwijken en bedrijventerreinen. De fileproblematiek is in de ogen van veel burgers een belangrijk maatschappelijk probleem. Files veroorzaken ergernis en weggegooide tijd. Hieruit kan een negatieve beeldvorming voortvloeien met nadelige effecten op de internationale concurrentiepositie van steden en regio's als vestigingsplaats voor bedrijven en bewoners.

Toch is er reden tot enige relativering van de mate waarin congestie zich feitelijk voordoet. Als het aantal uren dat (vracht)auto's in de file staan wordt afgezet tegen het aantal afgelegde kilometers, is de toename van de congestie beperkt. Voor een gemiddelde autoverplaatsing is de hoeveelheid reistijd die verloren gaat door congestie nauwelijks toegenomen. In aantal auto's gerekend valt de fileproblematiek ook mee. Van de zes miljoen auto's die Nederland telt, zijn er maar één miljoen in de spitsuren onderweg. Daarvan staan er op de drukste momenten 75.000 in de file: dat is één op de dertien auto's die onderweg zijn. Op grond van deze gegevens verwacht Van Hulten dat het bijbouwen van extra weginfrastructuur geen oplossing voor de congestie biedt zolang er nog miljoenen auto's langs de kant staan die hun kans afwachten om de weg op te gaan¹⁹².

¹⁹¹ Vrom-raad, *Studies ten behoeve van het VROM-raadadvies 'Mobiliteit met beleid'*, Den Haag, 2000.

¹⁹² Van Hulten, M. *Files? Waar dan?* In: *Vrij Nederland*, juli 2000. (Michel van Hulten was staatssecretaris van Verkeer en

Met ruim 175 auto's per vierkante kilometer heeft Nederland een van de hoogste autodichtheden ter wereld. Als alle personenauto's in Nederland achter elkaar worden gezet, ontstaat er een rij die langer is dan de halve omtrek van de aarde. Internationaal gezien heeft Nederland niet veel infrastructuur per hoofd van de bevolking (uitgezonderd vaarwegen), maar wel in verhouding tot het landoppervlak¹⁹³.

Verkeersonveiligheid is een belangrijk gevolg van verkeer en vervoer. Hoewel de verkeersveiligheid sinds de jaren zeventig fors is verbeterd, vallen er nog steeds te veel slachtoffers. In 1998 vielen in het verkeer 1.149 doden en 18.620 mensen moesten als gevolg van een ongeval in het ziekenhuis worden opgenomen¹⁹⁴. De totale maatschappelijke kosten van verkeersonveiligheid bedragen per jaar bijna 13 miljard gulden¹⁹⁵.

Het grote aantal personenauto's en vracht- en bestelwagens vraagt naast wegen ook veel ruimte voor parkeren. Plaatselijk is de parkeerdruk nu al hoog in de centra, maar ook op bedrijventerreinen en in woongebieden. Steeds meer gemeenten gaan over tot een vorm van gereguleerd parkeren. Voor vrachtauto's zijn vaak aparte parkeervoorzieningen aanwezig, maar in veel gevallen voldoen die niet aan de vraag.

Ook het gebruik van de infrastructuur leidt tot enorme ruimtelijke aanspraken. Dit indirecte ruimtebeslag bestaat uit gebruiks- en belevingsbeperkingen van de omliggende ruimte door visuele, stank- en geluidshinder en door noodzakelijke veiligheidszones. Leefgebieden van mens en dier worden doorsneden en versnipperd. Het gebruiksnut van openbare ruimten wordt, vooral voor kinderen en ouderen, verminderd door te veel 'blik op de weg'. De rust wordt verstoord door ladende en lossende vrachtwagens, remmende treinen en overdenderend vliegverkeer. Geluidsoverlast, luchtverontreiniging, stofdeeltjes en onveiligheid belasten de gezondheid en de lokale leefbaarheid.

3.3.8 Milieu en energiegebruik

Successen en knelpunten

In het milieubeleid zijn de afgelopen jaren aanzienlijke resultaten geboekt bij het verminderen van de milieudruk. Technische maatregelen hebben - terwijl het Bruto Binnenlands Product sterk toenam - geleid tot een vermindering van de uitstoot van veel milieubelastende stoffen¹⁹⁶. De hoeveelheden zware metalen die in het milieu terecht komen, zijn verminderd. De milieudruk door verzuring, vermisting, verdroging en verwijdering is gedaald. Het aandeel hergebruikt afval is gegroeid. Ook is de energiebesparing toegenomen. Het energiegebruik blijft nog wel stijgen, maar de stijging is niet meer zo sterk als die van het BBP (zie afbeelding 57)¹⁹⁷. De komende jaren zullen voor een groot aantal stoffen verdere emissiereducties worden bereikt, mede dankzij afspraken op Europees niveau, technische maatregelen en gedragsveranderingen.

Waterstaat in het kabinet Den Uyl - red.).

¹⁹³ Ministerie van V&W, *Internationale vergelijking infrastructuur*, Den Haag, 1996.

¹⁹⁴ Ministerie van V&W, *Kerncijfers verkeersonveiligheid*, Den Haag, 2000.

¹⁹⁵ SER, *Investeren in verkeersveiligheid*, SER-advies 99/13, Den Haag, 1999.

¹⁹⁶ Het gaat onder meer om de emissies van SO₂, Nox, VOS, metalen en fijn stof.

¹⁹⁷ RIVM, *Milieubalans 2000: Het Nederlandse milieu verklaard*, Alphen aan den Rijn, 2000.

Maar er blijft ook een aantal knelpunten bestaan. Op terreinen die te maken hebben met energiegebruik, mobiliteit en ruimtebeslag door wonen, werken en vervoer, is de milieukwaliteit op onderdelen achteruitgegaan. De belangrijkste knelpunten voor de komende periode zijn klimaatsverandering (CO₂), verzuring (NO_x, ammoniak), vermessing (stikstof, fosfaat), geluidshinder, bodem- en waterverontreiniging en verdroging. Ook blijkt de biodiversiteit nog steeds, maar wel minder snel, achteruit te gaan¹⁹⁸. De milieuproblemen treden vooral op in verkeer en vervoer, in de energie-intensieve onderdelen van de economie (vooral de industrie) en in de niet-grondgebonden, intensieve veehouderij¹⁹⁹.

Er zijn verschillende redenen waarom bij de genoemde milieuproblemen nog onvoldoende resultaten zijn geboekt. De aanhoudende groei van economie en bevolking heeft in een aantal gevallen tot een stijging van de uitstoot geleid. De milieuwinst die ontstaat door een meer milieu-efficiënte productie wordt overtroffen door de toegenomen milieubelasting vanwege de groei van productie en consumptie. Burgers kiezen steeds meer voor energiezuinige producten, maar deze winst wordt gedeeltelijk weer tenietgedaan door een grotere consumptie van deze producten.

De toename van de consumptieve bestedingen manifesteert zich vooral in een toenemend gebruik van energie, duurzame consumptiegoederen en ruimte voor wonen en mobiliteit. Depositie van verzurende en vermestende stoffen leidt tot een zware belasting van landelijke gebieden. Door deze ontwikkelingen neemt de druk op de ruimte toe, komt de biodiversiteit onder druk te staan en blijven moeilijk oplosbare problemen bestaan in de steden (geluidshinder, luchtverontreiniging, veiligheidsrisico's) en in de landelijke gebieden (aantasting van natuur en landschap, afname van stilte).

Andere redenen waarom knelpunten blijven bestaan, hangen samen met de complexiteit van de problematiek (diffuse bronnen van verontreiniging zijn moeilijk aan te pakken), de gebrekkige handhaving, en het gegeven dat nog niet alle beschikbare milieuvriendelijke technologieën in de praktijk worden toegepast²⁰⁰.

Ontwikkelingen binnen sectoren

De afgelopen tien jaar is in **industrie en dienstensector** een ontkoppeling tot stand gekomen tussen economische groei en milieuverontreiniging. De komende twintig jaar wordt voor de meeste stoffen een stabilisatie of verdere daling in de milieudruk verwacht. De uitstoot van CO₂ blijft toenemen door de stijging van het energiegebruik, maar deze stijging is minder sterk dan de groei van de productie.

Deze 'relatieve ontkoppeling' wordt toegeschreven aan twee structurele ontwikkelingen. In de eerste plaats vindt er een verschuiving plaats van industrie naar - minder verontreinigende - diensten. De dienstensector draagt naar verhouding meer bij aan de economische groei dan de industrie. Ook binnen de industrie treedt een verschuiving op van milieubelastende basisindustrie naar schonere verwerkende industrie. Een tweede oorzaak hangt samen met efficiencyverbetering en de toepassing van nieuwe technologie. De industriële productie wordt kennisintensiever en brengt meer goederen voort met een hogere

¹⁹⁸ RIVM, *Nationale Milieuverkenning 2000-2030*, Alphen aan den Rijn, 2000.

¹⁹⁹ Ministerie van VROM, *Nationaal Milieubeleidsplan 3*, Den Haag, 1997.

²⁰⁰ Ministerie van VROM, *Nationaal Milieubeleidsplan 3*, Den Haag, 1997.

toegevoegde waarde, die per eenheid product minder grondstoffen en energie verbruiken (dematerialisatie).

De ontwikkelingen in de **land- en tuinbouw** hebben de afgelopen vijftig jaar geleid tot een afname van de biodiversiteit. Bovendien is de land- en tuinbouw er nog niet in geslaagd de milieudoelen voor verzuring en vermesting te halen²⁰¹. De uitstoot naar lucht, water en bodem en de fysieke ingrepen in het landelijk gebied door de landinrichting zijn hiervan de belangrijkste oorzaken. De komende 25 jaar zal de land- en tuinbouw ruimte afstaan voor bos- en natuurontwikkeling. De gemiddelde milieudruk per hectare zal dalen. De uitstoot van stikstof naar bodem en water en van CO₂ naar de lucht blijft landelijk gezien hoog, door de grote omvang van de veestapel en de productiegroei in de glastuinbouw. De overige emissies zullen naar verwachting dalen. De uitstoot van fosfor naar de bodem is in de jaren negentig al met tien procent verminderd. Naar verwachting zal ook de land- en tuinbouw de komende twintig jaar een 'relatieve ontkoppeling' van milieudruk en economische groei te zien geven. Deze ontkoppeling zal echter onvoldoende zijn om de beleidsdoelstellingen te halen.

De groei van de **mobiliteit** zal van invloed zijn op het milieu. Het aantal personenkilometers blijft achter bij de economische groei, maar in absolute zin is er een stijging. Bovendien zijn nieuwe auto's in 2000 weliswaar zuiniger dan in 1990, maar ook zwaarder en luxer, waardoor de gemiddelde personenauto nauwelijks zuiniger is dan in 1990. De CO₂-uitstoot door verkeer en vervoer is mede daardoor even sterk gestegen als het aantal autokilometers. In het goederenvervoer stijgt het aantal ritten, worden de zendingen kleiner en nemen de afstanden toe.

Deze ontwikkelingen leiden tot een toename van het ruimtegebruik, het energiegebruik en dus ook de CO₂-uitstoot. Deze zal tussen 1995 en 2020 nog toenemen met 15 tot 45 procent. Het merendeel van die toename komt voor rekening van het vrachtverkeer. De NO_x-uitstoot van (vracht)auto's zal de komende tien jaar dalen, vooral door de invoering van nieuwe katalysatoren en verdere aanscherping van de emissie-eisen. Het wegverkeer blijft de belangrijkste bron van lokale luchtverontreiniging, stank- en geluidshinder, vooral in de steden.

Zo'n 27 procent van de Nederlanders ondervindt ernstige geluidshinder door het wegverkeer. De komende jaren zullen nieuwe technieken en beleidsmaatregelen voor een verbetering zorgen, maar na 2010 zullen die de groei van het wegverkeer moeilijk kunnen bijbenen en kan de geluidshinder weer gaan toenemen²⁰².

Geluidshinder

Ook andere bronnen zorgen voor geluidshinder. Industrie, railverkeer en recreatie dragen er in beperkte mate (1 tot 6 procent) aan bij²⁰³. Zo'n 13 procent heeft ernstige last van het vliegverkeer. Opvallend is de stijging van de hinder door burenlawaai: in 1993 had 13 procent daar ernstige last van, in 1998 niet minder dan 22 procent. De burger is daarmee een

²⁰¹ RIVM, *Milieubalans 2000: Het Nederlandse milieu verklaard*, Alphen aan den Rijn, 2000.

²⁰² RIVM, *Nationale Milieuverkenning 1997-2020*, Alphen aan den Rijn, 1997.

²⁰³ TNO, *Hinder en andere zelf-gerapporteerde effecten van milieuverontreiniging in Nederland*, PG/VGZ/2000.012, Leiden, 2000.

belangrijke veroorzaker van leefbaarheidsproblemen in zijn eigen woonomgeving, vooral in de steden.

De belasting door geluid spreidt zich steeds verder uit, niet alleen in de ruimte maar ook in de tijd. Nederland ontwikkelt zich naar een '24-uurseconomie'. Ruim eenderde van het Nederlandse oppervlak ondervindt tegenwoordig een geluidsbelasting vanwege weg-, rail- en vliegverkeer boven de algemene streefwaarde van 50 dB(A)²⁰⁴. De komende dertig jaar wordt een verdere toename verwacht van deze geluidsblootstelling, en een verdere uitbreiding van het geluidsbelaste oppervlak. Gebieden waar het echt stil is worden schaars, evenals periodes van stilte. En dat terwijl de behoefte van burgers aan rust en ruimte alleen maar toeneemt²⁰⁵.

Veiligheid

De aandacht van burgers voor veiligheid neemt toe als gevolg van ontwikkelingen in de maatschappij en veranderingen in de fysieke omgeving. Hogere dichtheden en risicovolle activiteiten op te korte afstand maken de mens in zijn omgeving kwetsbaarder. Incidenten hebben in een verdichte omgeving een veel groter effect. Een brandende vrachtwagen in de open lucht kan een probleem zijn voor de doorstroming, in een tunnel kan een brandende vrachtwagen vele slachtoffers tot gevolg hebben.

Ontwikkelingen waarbij meer ruimte wordt gezocht door in de hoogte te bouwen of juist ondergronds te gaan en concentraties van allerlei werk- en woonfuncties rond verkeersknooppunten kunnen het risico op ongevallen vergroten. Burgers stellen hogere eisen als snelheid en professionaliteit in het optreden van hulpverleningsdiensten.

Waar vroeger veiligheid als een technisch probleem werd beschouwd, dat door het nemen van afdoende maatregelen kon worden opgelost, is veiligheid in een complexe samenleving een integraal onderdeel van ruimtelijke inrichting. Steeds vaker is een kwalitatieve analyse van de effecten van ongevallen nodig, zodat de veiligheid van de burger binnen en buiten bouwwerken ook tijdens rampen zo hoog mogelijk is.

Energieverbruik

Mondiaal zal het energieverbruik de komende tientallen jaren aanzienlijk groeien. Vooral de ontwikkelingslanden zullen daaraan bijdragen, doordat zij hun welvaartsachterstand geleidelijk zullen inlopen. Volgens het Centraal Planbureau moet in Nederland in de periode 1995-2030 rekening worden gehouden met een groei die kan oplopen tot 30 procent (EC-scenario) of 55 procent (GC-scenario)²⁰⁶. De industrie en het transport dragen het meest bij aan de groei van de energievraag. Eerder bleek al dat een verhoging van de milieu-efficiency waarschijnlijk zal worden 'ingehaald' door de groei van productie en consumptie, die een toenemend gebruik van energie, duurzame consumptiegoederen en ruimte met zich meebrengt.

Wereldwijd wordt erkend dat de voorraden aan fossiele brandstoffen eindig zijn, en dat de verbranding van deze stoffen door de uitstoot van CO₂ de klimaatsverandering versterkt. Hierdoor groeit de aandacht voor duurzame energiebronnen. In Nederland is als doelstelling afgesproken dat in 2020 tien procent van de totale energievoorziening moet voortkomen uit

²⁰⁴ RIVM, *Milieubalans 2000: Het Nederlandse milieu verklaard*, Alphen aan den Rijn, 2000.

²⁰⁵ Ministerie van LNV, *Natuur voor mensen, mensen voor natuur*, Den Haag, 2000.

²⁰⁶ Wee, G.P. van, M.A.J. Kuijpers-Linde en O.J. van Gerwen, *Emissies en kosten tot 2030 bij het vastgesteld milieubeleid*. Achtergronddocument bij de Nationale Milieuverkenning 5, RIVM, Bilthoven, 2000.

duurzame bronnen. Daarnaast wordt beleidsmatig veel aandacht besteed aan energiebesparing en vermindering van de CO₂-uitstoot. Om de concentraties aan broeikasgassen in de atmosfeer te stabiliseren, zijn wereldwijd emissiereducties nodig van 50 tot 75 procent ten opzichte van 1990.

In de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid heeft het kabinet onlangs als eerste stap maatregelen aangekondigd ter realisering van de Kyoto-afspraken over CO₂-reductie tot 2012²⁰⁷. De Nederlandse emissie moet dan met zes procent zijn verminderd ten opzichte van 1990. Bij verdere stappen speelt de vraag hoe de mondiaal toelaatbaar geachte emissieruimte moet worden verdeeld over landen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gestreefd naar gelijke CO₂-emissies per persoon of naar een systeem van verhandelbare emissierechten.

De energiesector maakt steeds meer onderdeel uit van een internationale en geliberaliseerde markt. Zowel grote eindverbruikers als distributiebedrijven kunnen importcontracten sluiten met buitenlandse producenten. Als gevolg hiervan kunnen de emissies voor energieproductie ten behoeve van Nederlands gebruik in het buitenland stijgen, en in Nederland dalen. Dit effect is onlangs al zichtbaar geworden: door de toegenomen import van elektriciteit is de Nederlandse uitstoot van CO₂ in 1999 voor het eerst sinds jaren gedaald, met twee procent ten opzichte van 1998²⁰⁸.

De liberalisering van de Europese energiemarkt maakt het voor de energiesector ook belangrijker om risico's te beperken, onder andere door middel van lage investeringen en korte terugverdiertijden. Voor de overheid zijn hierbij twee taken weggelegd: de beleidsdoelen op het gebied van duurzame energie en energiebesparing binnen bereik houden, en concurrentienadelen ten opzichte van buitenlandse bedrijven voorkomen.

Duurzaamheid

Onder invloed van het milieubeleid en de liberalisering van de markt zullen zich in de energiesector technologische ontwikkelingen voordoen, die gevolgen hebben op ruimtelijk gebied. Nieuwe energieconcepten zijn in de maak om de negatieve effecten van klimaatsverandering te verminderen. Wind- en zonne-energie, maar ook het opslaan en onttrekken van warmte en koude aan de ondergrond, vragen om een ruimtelijke inpassing. Hetzelfde geldt voor de mogelijkheden om warmteproducerende en warmtevragende functies in elkaars nabijheid te situeren (bijvoorbeeld energiecentrales en glastuinbouw).

Afgesproken is dat Nederland in 2010 circa 3.000 megawatt aan windenergie genereert, waarvan de helft op land en de helft op zee. Op dit moment is ruim 400 megawatt gerealiseerd. Er moet dus nog bijna 2.600 megawatt bijgeplaatst worden, met een ruimtebeslag van bijna 75.000 hectare.

Veel winst kan in de gebouwde omgeving worden geboekt met duurzaam bouwen. Duurzame energie kan worden opgewekt met behulp van zonnecellen en zonneboilers op en in bestaande en nieuwe gebouwen. In nieuwe wijken wordt rekening gehouden met de oriëntatie van woningen op de zon om de toepassing van deze technieken rendabeler te maken. Voor het opwekken van zonne-energie is nauwelijks nieuwe ruimte nodig. Technologische ontwikkelingen maken ook een overgang van grootschalige naar kleinschalige energieopwekking mogelijk. Energiewinning vindt dan plaats door middel van microcentrales

²⁰⁷ Ministerie van VROM, *Uitvoeringsnota klimaatbeleid*, deel 1 en deel 2, Den Haag, 1999 en 2000.

²⁰⁸ RIVM, *Millieubalans 2000: Het Nederlandse milieu verklaard*, Alphen aan den Rijn, 2000.

op wijkniveau, per huishouden of per bedrijf. Op den duur zou energieneutraal gebouwd kunnen worden, dat wil zeggen dat er evenveel energie in de omgeving van een wijk wordt opgewekt als er wordt verbruikt. Technologische ontwikkelingen scheppen ook de mogelijkheid om verschillende energiebronnen uit te wisselen, zodat nieuwe woonwijken niet meer voorzien hoeven te worden van zowel een elektriciteits- als een gasnet.

Op de speurtocht naar duurzame energieconcepten zal ook de ondergrond steeds vaker worden benut²⁰⁹. Voorbeelden zijn de onttrekking van warmte en koude aan bodem en grondwater voor het verwarmen en koelen van gebouwen, de tijdelijke opslag van energie, en de opslag van CO₂ voor gebruik in glastuinbouw en industrie.

3.3.9 Sociaal-culturele verscheidenheid

Individualisering en emancipatie

Individualisering en emancipatie kenmerken samen met de toegenomen welvaart de sociale ontwikkeling van de tweede helft van de twintigste eeuw. Het individu is de basiseenheid van de moderne samenleving geworden, niet meer de groep of het gezin. De maatschappelijke verschillen tussen mensen uit verschillende groepen zijn kleiner geworden. Individualisering en emancipatie hebben ook grote ruimtelijke gevolgen gehad. De huishoudens werden kleiner en dus talrijker, waardoor veel meer woningen nodig waren (zie paragraaf 3.3.1.). De toegenomen deelname van vrouwen aan het arbeidsproces en van ouderen aan allerlei maatschappelijke activiteiten heeft geleid tot een toenemend ruimtebeslag voor werk, mobiliteit en recreatie.

Andersom is een sterke en uitgebreide collectieve en private infrastructuur, gekoppeld aan een scala van technische apparaten, een voorwaarde geweest voor de individualisering. Zo valt de combinatie van werk en huishouding voor 'individuen' niet te realiseren zonder waterleiding en riolering, gas en elektriciteit, wegen en openbaar vervoer, restaurants en supermarkten, auto en fiets, koelkast en stofzuiger.

De toegenomen individuele keuzemogelijkheden hoeven niet direct te leiden tot een grotere - onder andere ruimtelijke - variatie in leefpatronen. Voor een groot deel is, mede onder invloed van beleid, het tegendeel gebeurd. Mensen hebben massaal gekozen voor een eengezinswoning met tuin, voor de auto en voor vakantie naar zonnige oorden, om maar een paar ruimtelijke aspecten van een bredere culturele homogenisering aan te stippen. De culturele verscheidenheid van het oude Nederland met zijn 200 religieuze denominaties, zijn talloze dialecten, zijn scala aan lokale en regionale gebruiken, maar ook zijn standsverschillen en regionale ongelijkheden, is verschaald. Ruimtelijk is dat van belang omdat veel van deze verschillen aan plekken waren af te lezen.

Ook in Nederland is een grote 'middenklasse' het beeld gaan bepalen. Zowel in gedragspatronen als op het gebied van literatuur, kunst, film en wetenschap is daarbij een sterke invloed gegroeid van de Verenigde Staten. De Nederlandse cultuur lijkt in behoorlijke mate veramerikaniseerd, of misschien is er een algemene universele westerse cultuur aan het ontstaan, die niet alleen Nederland maar uiteindelijk de hele wereld zal domineren.

²⁰⁹ Centrum Ondergronds Bouwen (COB), *Planologische visie ondergronds ruimtegebruik*, verslag van een deltasessie, Gouda, 2000.

Inmiddels is er een nieuwe variëteit aan het ontstaan. Enerzijds door de vrijheid om eigen waarden en gedragspatronen te kiezen, en de toegenomen mogelijkheden om die ook te realiseren. Anderzijds door de toegenomen intensiteit van de contacten tussen culturen, ook culturen die in het oude Nederland niet bestonden, die allerlei nieuwe combinaties en mengvormen oplevert.

Nieuwe variatie aan gedragspatronen

De moderne westerse samenleving biedt een oneindig aantal gedragsalternatieven. Kenmerkend voor veel van die nieuwe mogelijkheden is dat ze tijdelijk en flexibel zijn. Werk, woonplaats, vrijetijdsactiviteiten en samenlevingssituaties kunnen allerlei gedragspatronen bepalen, en tegelijkertijd veel sneller dan vroeger wisselen. Normen en waarden, religies en overtuigingen kunnen op vrijere manieren worden beleefd en bieden meer ruimte voor gedragsinterpretaties. Men kan op het ene moment onderdeel zijn van een vrijetijdsgemeenschap van kampeerders, botenliefhebbers of 'backpackers', en op het andere moment behoren tot een vakgemeenschap, een familie of buurt. Gedragspatronen, kleding, omgangsvormen en ruimtegebruik variëren mee.

Al vanaf de jaren zestig is geprobeerd deze nieuwe verscheidenheid te beschrijven in leefstijltypen die ook direct ruimtelijk geplaatst kunnen worden. Het blijkt echter moeilijk om grote groepen mensen te typeren in termen van bijvoorbeeld 'kosmopolitische', 'alternatieve' of 'traditionele' leefstijlen. Vluchtigheid in gedragspatronen is een kenmerk van de maatschappij geworden. De fervente stadbewoner blijkt een tweede huis in de bergen te hebben, de boer bezoekt een internationaal congres in New York.

De nieuwe variatie krijgt vorm en grote ruimtelijke betekenis door drie samenhangende sociaal-culturele trends: de visualisering van de cultuur, de steeds grotere betekenis van consumptie, en de transformatie van de tijd.

Dat de moderne tijd zich kenmerkt door **visualisering**, door een overvloed aan beelden die de media uitstorten, hoeft weinig betoog. Dankzij fotografie, kleurendrukwerk, film, televisie, video en computerbeelden worden mensen voortdurend gevoed met steeds meer en steeds kleuriger beeldmateriaal. Ook door reizen naar andere landen en streken ontstaat gewinning aan nieuwe beelden die, al naar gelang het vervoermiddel en het verblijf, in verschillende snelheden voorbij trekken. Er is wel betoogd dat mensen hun omgeving steeds meer gaan zien alsof die bestaat uit ingelijste plaatjes, misschien wel ansichtkaarten. De woning en de werkplek, de omgeving daarvan, maar ook het uitzicht tijdens het dagelijkse woon-werktraject moet aan hogere maatstaven van schoonheid en aantrekkelijkheid voldoen. De aantrekkelijkheid van de omgeving wordt steeds belangrijker voor de vestiging van bedrijven.

Deze trend heeft ook een enorme economische sector opgeleverd. In kunst en reclame, voorlichting en onderwijs, stedenbouw en architectuur werken steeds meer mensen aan 'beeldvorming' en 'beeldontwikkeling'. Daardoor zijn de mogelijkheden om iets moois en aantrekkelijks te maken zeker toegenomen. Er bestaat weer nieuwe architectuur die een breed publiek aanspreekt en er worden weer woningen gebouwd die mensen mooi en prettig vinden. Zelfs aandacht voor de esthetische inpassing van wegen en andere verbindingen komt nu naar boven.

De visualisering van de cultuur gaat, net als de ontwikkeling op zoveel andere terreinen, gepaard met een toenemende commercialisering. **Consumptie** wordt een veld van expressiemogelijkheden. Zeldzaamheid, exclusiviteit, authenticiteit, goede smaak, originaliteit en sociale onderscheiding worden van belang. Experts worden ingeschakeld om de goede keuzen te maken. Dingen krijgen een plaats als souvenir of trofee, worden onderdeel van een collectie of tentoonstelling. Goederen en diensten zijn niet langer producten met een duidelijk omschreven functionaliteit, maar krijgen een symbolische betekenis.

Dit alles geldt ook voor de ruimte. De waarde die mensen hechten aan de uiterlijke kenmerken van de omgeving vertaalt zich in een koopkrachtige vraag. Plekken worden als het ware 'geconsumeerd' tijdens kortstondige bezoeken die een complete ervaring moeten opleveren. Het kan dan gaan om - de mooiste - delen van het bestaande landschap of bestaande steden, of om nieuw gecreëerde plaatsen, themaparken, openluchtmusea of *shopping malls*. Hele gebieden in Europa worden op die toeristisch-visuele attractiviteit ingericht. Historisch erfgoed wordt gerestaureerd, herbouwd of desnoods verzonnen. Overal in de wereld ontstaan nieuwe exotische plekken en fantasielandschappen - maar ook komen er overal steeds meer musea bij. Zo is in Nederland het aantal musea in twintig jaar bijna verdubbeld, van 355 in 1975 tot 697 in 1994²¹⁰.

De commercialisering van de ruimte kan een bijdrage leveren aan de instandhouding van historisch erfgoed en karakteristieke landschappen, maar op veel plaatsen tendeeft zij naar de grootste gemene deler of naar regelrechte kitsch. De geschiedenis van een plek wordt dan teruggebracht tot een simpel verhaal, een formule, en de inrichting berust op pure namaak²¹¹. Overal is dan ook de inrichting en aankleding van de omgeving een zaak van publiek debat geworden, waarin de identiteit van de plek nieuwe betekenissen krijgt.

Veranderingen in tijdsritme kunnen zeer bepalend zijn voor het gebruik van ruimte. De afgelopen eeuwen kon de tijd steeds nauwkeuriger worden bepaald en op steeds meer plekken worden afgelezen. Plaatselijke tijden werden samengevoegd en de hele wereld werd in tijdzones ingedeeld. Maatschappelijk werd die 'objectieve' tijd gebruikt om het leven te ordenen en om via die ordening ook groepen mensen te beschermen. Er kwam arbeidstijd, die werd beperkt en later verkort, vakantietijd, sluitingstijd, etenstijd en tijd om naar bed te gaan. Dan ging ook de televisie van staatswege uit. Mensen gingen op tijd leven en - voor de ruimtelijke ordening van belang - ook allemaal samen op dezelfde tijd.

Dat tijdsritme is aan het veranderen; het maakt plaats voor een veelvoud aan tijdsritmes. Deze **transformatie van de tijd** houdt in dat tijd persoonlijker en subjectiever wordt: mensen leven veel minder synchroon dan vroeger. Er kwamen meer gevarieerde en gesegmenteerde tijdbestedingspatronen: men ging ook eten buiten de vaste maal'tijden', flexibele werktijden kwamen op, de videorecorder schiep de mogelijkheid om programma's te bekijken op een zelfgekozen tijd²¹². Collectieve tijdsreguleringen werden minder gangbaar, er kwam een 24-uurseconomie en er ontstonden steeds meer mogelijkheden om op ieder tijdstip alles te doen of te beleven. Dat geldt ook voor werken, wat een verschuiving op gang heeft gebracht van tijdsbeloning naar productbeloning.

Dat neemt de tijdsdruk op mensen overigens niet weg, maar maakt die integendeel groter. De vaste sociale context van tijdsbeleving - meedoen met wat de omgeving doet - en de

²¹⁰ SCP, *Sociaal en cultureel rapport*, Rijswijk/Den Haag, 1996.

²¹¹ WRR, *De vrijetijdsindustrie in stad en land: een studie naar de markt van belevenissen*, Den Haag, 2000.

²¹² Urry, J., *Consuming places*, London, 1995.

misschien paternalistische maar ook beschermende collectieve tijdsregulering zijn grotendeels weggefallen. Daardoor wordt tijdsbesteding voor iedereen een persoonlijk probleem. Er moeten voortdurend keuzen worden gemaakt en manieren worden gevonden om met die keuzen om te gaan. Mensen zoeken daarbij naar een hoge satisfactie/tijd-ratio: iedere activiteit moet zo veel mogelijk voldoening in zo kort mogelijke tijd opleveren. Dat geldt ook steeds meer voor persoonlijke contacten en voor het gebruik en de beleving van ruimte.

Een dergelijk leefpatroon kost geld. Om het te bereiken of te handhaven gaan mensen meer werken, ook vanuit één huishouden. Daardoor neemt de tijdsdruk nog verder toe, niet het minst in gezinnen met kinderen. Die kinderen zelf worden ook steeds meer in een strak schema van pedagogische en recreatieve activiteiten geperst en daarmee onder tijdsdruk gezet. Alleen de ouderen kunnen eraan ontsnappen.

Behalve op de 'consumptie' van plekken heeft de transformatie van de tijd grote invloed op de mobiliteit. Nieuwe leefpatronen gaan gepaard met grote aantallen kriskras-verplaatsingen waarvoor, zeker als er samen gereisd wordt, de auto vaak het geschikte vervoermiddel is. Wel kan, doordat niet iedereen tegelijk dezelfde dingen doet, de fileproblematiek verminderen en de capaciteit van wegen en openbaar vervoer beter worden benut.

Multiculturaliteit

De nieuwe veelzijdigheid van de samenleving wordt ook bepaald door de immigratie van grote groepen mensen uit andere culturen. Op een heel algemeen niveau passen elementen uit de cultuur van immigranten soms beter bij de genoemde trends dan de traditionele Nederlandse calvinistische cultuur. Zeker als het gaat om de aandacht voor uiterlijkheden en een zekere uitbundigheid in gedrag. Schnabel zegt over Nederlanders: "Pronken is in een cultuur als de onze altijd een tikje verdacht"²¹³. Dat is aan het veranderen. De Nederlandse cultuur verandert samen met die van de minderheden. Uiterlijkheden en consumptie spelen daarbij een grote rol. Het contact met andere culturen wordt ook gelegd door het gebruik van elkaars producten, de kennismaking met de verschillende keukens en de overdracht van muziek. In veel gevallen is maatschappelijke acceptatie eenvoudiger te bereiken door aandacht voor kleding en verzorging dan door de vergelijking van culturele hoofdthema's.

Maar ook op het niveau van die hoofdthema's is veel in ontwikkeling. De ontmoeting met mensen uit andere culturen geeft een nieuwe impuls aan debatten over democratie, vrijheid, sociale rechtvaardigheid en normen en waarden. Net als Nederlandse ouders uit arbeidersmilieus willen steeds meer allochtone ouders hun kinderen een opvoeding geven met uitzicht op een betere positie dan ze zelf hebben gehad. Acties voor geïntegreerd onderwijs en een goede kennis van de Nederlandse taal getuigen daarvan. Allochtonen en Nederlanders ontwikkelen nieuwe identiteiten en nieuwe culturen, waarin nieuwe en oude elementen zijn vermengd. Onder jongeren in de grote steden is multiculturaliteit allang werkelijkheid.

De culturele integratie wordt sterk bevorderd door de cultuurparticipatie vanuit minderheden. Het officiële circuit blijft hier achter bij het populaire en informele. Immigranten hebben ook vroeger vaak een grote rol gespeeld in cultuur en amusement. Destijds werd de ontwikkeling van toneel, muziek en cabaret sterk gestimuleerd door joodse artiesten en kunstenaars en door Indische Nederlanders. Vervolgens was er een vergelijkbare opkomst te zien van Surinaamse Nederlanders. Nu komen cabaretiers, muzikanten, dichters en schrijvers

²¹³ De Volkskrant, 14 september, 2000.

uit Marokkaanse en Turkse kring naar voren. Deze culturele diversiteit komt geleidelijk tot uiting in de gebouwde omgeving en het gebruik daarvan. Tempels en moskeeën verrijzen, verwijzingen naar verschillende culturen krijgen een plaats in de architectuur, markten en festivals breiden zich uit.

Het openbaar domein als pleisterplaats

De beschreven trends leiden tot een steeds consumptiever ruimtegebruik. Daarbij wordt de beleving van de plek belangrijker dan de specifieke functionaliteit, althans, die aspecten worden gemengd. Wonen, werken en winkelen krijgen iets recreatiefs. Door de snellere wisseling van leefpatronen en activiteiten worden plekken ook korter gebruikt. Het gaat daarbij om heel verschillende ritmes, zowel om het vluchtige bezoek als de relatief korte woon- of werkperiode op een bepaalde plaats. Zo krijgen meer delen van de ruimte het karakter van een tijdelijke verblijfplaats. Het worden als het ware pleisterplaatsen, die met elkaar concurreren om bezoekers aan te trekken. Dat geldt voor verschillende schaalniveaus: voor het kantoor, dat als ontmoetingsplaats wordt ingericht, maar ook voor de toeristische regio. Het functioneren van de 'stad' en zeker de historische binnenstad wordt steeds meer afhankelijk van het bezoek dat wordt aangetrokken, en minder van de eigen bevolking.

In delen van de ruimte kan de aantrekkelijkheid commercieel worden benut en ontwikkeld. Andere delen blijven achter. Klassieke openbare functies van gebouwen verdwijnen en in delen van het stedelijk gebied is de openbare ruimte onherbergzaam geworden. Mensen worden daar anonieme passanten; er is geen plaats voor contact en interactie of 'culturele mobiliteit'²¹⁴. Pleinen, plantsoenen, speel- en trapveldjes en parken zijn vaak slecht onderhouden, raken vervuild en worden onveilig. Er ontstaat 'parochialisering': delen van de openbare ruimte worden geclaimd door specifieke groepen onder uitsluiting van anderen²¹⁵. Pleinen en straten veranderen van karakter, worden van ontmoetingsplaats tot gevarezone. Hetzelfde geldt voor stations en overstapplaatsen, die zich nu vaak voordoen als in zichzelf gekeerde, onveilige en ontoegankelijke plekken, uitsluitend gericht op een efficiënte vervoersafwikkeling. Het is niet verrassend dat mensen het openbaar vervoer - zeker in de avonduren - links laten liggen om zich te verplaatsen in de eigen, veilige en vertrouwde auto.

Verbetering kan onder andere worden bereikt door de ontwikkeling en openstelling van de begane grond van grote kantoorgebouwen. Multifunctioneel gebruik van zulke openbare ruimten vergt een meer uitnodigende vormgeving met accenten op veiligheid en toegankelijkheid. Hier ligt een kans om het publieke domein nieuwe inhoud te geven, verscheiden én vertrouwd. Dat is het idee achter de vormgeving van *heterotopia*'s: nieuwe overstapplaatsen moeten niet worden ingericht aan de hand van functionele criteria, maar als zelfstandige culturele plekken, geschikt voor intensief gebruik door verschillende soorten publiek waarbij geen enkele groep de plek zal kunnen domineren²¹⁶.

²¹⁴ Hajer, M., *Heterotopia's*. In: Land in zicht! Een cultuurpolitieke visie op de ruimtelijke inrichting, Wiadi Beckman Stichting, Amsterdam, 1997.

²¹⁵ VROM-raad, *Stad en wijk: verschillen maken kwaliteit*, Visie op de stad, Den Haag, 1999.

²¹⁶ Hajer, M., *Heterotopia's*. In: Land in zicht! Een cultuurpolitieke visie op de ruimtelijke inrichting, Wiadi Beckman Stichting, Amsterdam, 1997.

3.3.10 Sociale ongelijkheid

Nederland is een welvarend land. Economie en werkgelegenheid staan er goed voor ten opzichte van andere Europese landen. Velen zijn goed opgeleid, hebben werk, een redelijk tot goed inkomen en een goede binding met de maatschappelijke omgeving. De verschillen tussen de provincies zijn klein. Alleen in Groningen en Friesland wijkt de werkloosheid substantieel af van het landelijk gemiddelde. De landbouw verliest daar terrein, terwijl nieuwe economische bestaansbronnen slechts geleidelijk tot ontwikkeling komen. Grote verschillen in werkloosheid komen ook voor tussen de Nederlandse steden. In de vier grote steden is de werkloosheid naar verhouding hoog.

Maar achter het overwegend positieve beeld gaan nog steeds tal van minder fortuinlijke burgers schuil. Uitgaande van het sociaal bestaansminimum verkeerden in 1994 in totaal 657.000 huishoudens in een situatie van bestaansonzekerheid - 11 procent van alle huishoudens. Actuelere gegevens laten zien dat de groep die voortdurend in armoede leeft, uit ongeveer 220.000 personen bestaat. Ook blijkt dat het aantal huishoudens met een inkomen onder het minimum de afgelopen vijftien jaar is gedaald, maar dat hun inkomensachterstand groter is geworden. Deze groepen blijven hangen aan de onderkant of in de marge van de samenleving, grotendeels geconcentreerd in een aantal wijken en buurten van de grote(re) steden. De omvang van die groepen is grotendeels afhankelijk van de economische groei. Het gaat nu, in een periode van economische groei, om verhoudingsgewijs beperkte aantallen. De periode 1973-1985 leert dat deze aantallen bij een economische teruggang zeer snel kunnen stijgen.

Ook deze groepen hebben recht op gelijke kansen, toegang tot maatschappelijke voorzieningen, invloed op de eigen sociale en fysieke omgeving en een positieve beleving daarvan. Daarnaast is extra aandacht op zijn plaats voor positieverbetering van mensen met beperkingen, zoals gehandicapten, chronisch zieken en ouderen. Met de vermaatschappelijking van zorg komt een steeds zwaarder accent te liggen op de opvang van zorgvragende ouderen en gehandicapten in reguliere en aangepaste woningen.

Knelpunten in voorzieningen

Schaalvergroting en efficiencyverhoging hebben ertoe geleid dat voorzieningen zijn verplaatst. Openbaar vervoer, zorginstellingen, bibliotheken, sportfaciliteiten, sociaal-culturele voorzieningen, winkels en postkantoren functioneren meer en meer op regionale schaal. Daar doen zich knelpunten voor²¹⁷. In de steden is een tekort ontstaan aan jeugdvoorzieningen (buurthuizen, jongerencentra, jeugdzorg), en een ruimtelijk probleem bij de zorg voor dak- en thuislozen en drugsverslaafden. Ook komen recreatie- en sportfaciliteiten en voorzieningen als ziekenhuizen op steeds grotere afstand van de burgers te liggen. In nieuwe stedelijke uitbreidingsgebieden ontstaat een tekort aan voorzieningen. Zwakkere groepen, zoals degenen die vrijwillig of noodgedwongen autoloos zijn, lopen het risico te worden uitgesloten.

Bij alle veranderingen blijven de woning en de woonomgeving een belangrijke uitvalsbasis²¹⁸. Voor sommigen, zoals ouderen, gehandicapten en zorgbehoevenden, reikt die woonomgeving nauwelijks verder dan het eigen huis. Voor hen dreigt de openbare ruimte

²¹⁷ SCP, *Armoederapport*, Rijswijk/Den Haag, 1996

²¹⁸ RIVM, *Leefomgevingsbalans*, Alphen aan den Rijn, 1998

ontoegankelijk te worden²¹⁹. In wijken met zorgvoorzieningen en bereikbare en toegankelijke buurtwinkels zijn combinaties van wonen en zorg voor gehandicapten mogelijk, en kunnen ouderen langer thuis blijven wonen. In bestaande wijken, en zeker in nieuwbouwwijken, moet daarom met deze groepen rekening worden gehouden. Bij de indeling van de openbare ruimte moet plaats worden gereserveerd voor kleinschalige zorgvoorzieningen bij of nabij andere voorzieningen. Door de vaak beperkte mobiliteit van deze burgers is een goed openbaar vervoer ook belangrijk.

Kwaliteit van gezondheid en leefomgeving

De gezondheidstoestand van de Nederlandse bevolking is over het algemeen goed. Ook in dit opzicht blijven echter hardnekkige verschillen bestaan. Zo zijn er opmerkelijke discrepanties in sterftecijfers tussen verschillende buurten in diverse steden. Gezondheid is van meer factoren afhankelijk dan van de medische voorzieningen. Ook de sociaal-economische positie en de woon- en leefsituatie zijn van belang²²⁰.

Verbetering van de gezondheidstoestand (verlengen van de gezonde levensverwachting, voorkomen van vermijdbare sterfte, verhogen van de kwaliteit van het leven) en verkleining van sociaal-economische gezondheidsverschillen vragen ook om ruimtelijk en milieubeleid. De meeste steden hebben maatregelen genomen tegen milieuproblemen als lawaai, lucht- en waterverontreiniging en vervuiling, maar desondanks is de kwaliteit nog steeds voor verbetering vatbaar. Milieuproblemen hebben niet alleen een negatieve uitwerking op de levenskwaliteit en de gezondheid van burgers. Ook in economisch opzicht hebben ze nadelige gevolgen, doordat de aantrekkingskracht van de stad afneemt, investeringen teruglopen, arbeidsplaatsen verloren gaan en de gemeente minder geld binnenkrijgt.

Bij het beheer van de leefomgeving kunnen burgers een actieve rol spelen. Er wordt geklaagd over zwerfafval en hondenpoep, over achterstallig onderhoud en geluidshinder, over parkeerproblemen, onveiligheid en gebrek aan groen, maar burgers worden zelden uitgedaagd om deze verloedering actief te helpen bestrijden. Zij kunnen een rol spelen in het technische beheer, maar ook in het sociale beheer: bestrijding van kleine criminaliteit en vandalisme, tegengaan van vervuiling en verhoging van de sociale veiligheid.

3.3.11 Culturele en etnische minderheden

Historisch perspectief

Nederland werd eeuwenlang gekenmerkt door interne verschillen en was te kenschetsen als een 'archipel van gebieden en samenlevingen'²²¹. Deze verschillen namen af - vanaf het begin van de negentiende eeuw in versterkte mate door de vorming van de Nederlandse eenheidsstaat. Maar ook werd de samenleving in cultureel, etnisch en religieus opzicht

²¹⁹ Hajer, M. *Heterotopia's*. In: Land in zicht! Een cultuurpolitieke visie op de ruimtelijke inrichting, Wiardi Beckman Stichting, Amsterdam, 1997.

²²⁰ SCP, *Sociaal en Cultureel Rapport*, Rijswijk/Den Haag, 1996

²²¹ Knippenberg, H. en B. de Pater, *De eenwording van Nederland*, Nijmegen, 1988.

veelzijdiger door de komst van immigrantengroepen: Waalse en Franse protestanten, Duitsers, Vlamingen, zigeuners en vooral joden.

Vanaf de dertiende eeuw ontstonden er al kleine joodse gemeenschappen in tal van Nederlandse dorpen en steden. Door immigratie namen deze in de zeventiende, achttiende en negentiende eeuw sterk in aantal en omvang toe. Joden bleven in verschillende opzichten als minderheid herkenbaar en speelden een grote rol bij verschillende, vaak nieuwe maatschappelijke activiteiten. Aan de vooravond van de Tweede Wereldoorlog woonden er 140.000 tot 160.000 joden in Nederland, circa twee procent van de toenmalige bevolking²²². Minder dan een kwart van hen overleefde de vervolging.

Na de oorlog kwam vanuit de Nederlandse koloniën een forse immigratiestroom op gang, die invloed had op de bevolkingssamenstelling. Aanvankelijk betrof het vooral mensen uit (voormalig) Nederlands-Indië: 'Hollandse' repatrianten, migranten van Javaanse, Chinese of gemengde afkomst, en Molukkers. De komst van 200.000 'Indische Nederlanders' tussen 1945 en 1952 en de terugkeer van 160.000 Nederlandse militairen schiep een vraag naar oriëntaals eten, en was daarmee de belangrijkste reden voor de sterke groei van de Chinese gemeenschap tot inmiddels zo'n 50.000 personen (net iets meer dan de huidige joodse gemeenschap)²²³. De immigranten uit Azië werden later gevolgd door Hindoestanen, creolen en andere landverhuizers uit Suriname, en immigranten uit de Nederlandse Antillen en Aruba.

Omgekeerd emigreerden in de eerste vijftien jaar na de oorlog veel Nederlanders naar Noord- en Zuid-Amerika, Zuid-Afrika, Australië, Nieuw-Zeeland, Israël en verschillende Europese landen. Sommigen kwamen als 'spijtoptanten' weer terug met in veel gevallen een bredere culturele horizon dan voorheen. Per jaar verlieten de afgelopen vijftig jaar gemiddeld zo'n 60.000 mensen Nederland.

Vanaf 1962 trok Nederland meer mensen van elders aan dan er het land verlieten²²⁴. De komst van 'gastarbeiders' gaf belangrijke nieuwe impulsen voor de huidige multiculturele samenleving. Buitenlandse arbeiders werden actief geworven door bedrijven die te weinig personeel in Nederland konden vinden. Als de naoorlogse joodse gemeenschap en de immigranten uit de koloniën - groepen die de Nederlandse nationaliteit bezaten - niet worden meegerekend, telde Nederland in 1960 nog geen 120.000 allochtonen. Vijftien jaar later waren dat er 320.000²²⁵.

De grote toestroom vanaf eind jaren vijftig bestond aanvankelijk vooral uit Zuid-Europeanen, zoals Spanjaarden en Italianen. Midden jaren zestig namen immigranten uit Marokko en Turkije (Turken en Koerden) de koppositie over²²⁶. Uit het vroegere Oostblok, Zuid-Amerika en later in grotere aantallen uit Afrikaanse en Aziatische landen als Ghana, Sri Lanka en Vietnam, kwamen ook vluchtelingen naar Nederland. De voortschrijdende Europese eenwording verklaart de aanwezigheid van veel Duitsers en Belgen. De internationalisering van de economie is een belangrijke reden voor de aanwezigheid van niet-Europeanen, zoals Japanners en Amerikanen.

²²² Blom, J.C.H. et al., *Geschiedenis van de joden in Nederland*, Amsterdam, 1995.

²²³ Uitterhoeve, W. (red.), *De staat van Nederland: Nederland en zijn bewoners; de opmerkelijke feiten en hun samenhang*, Nijmegen, 1990.

²²⁴ Kempen, R. van et al., *Sociale en culturele ontwikkelingen en ruimtelijke configuraties*, URCU/FRW, Utrecht, 1999.

Kempen, R. van et al., *Segregatie, mogelijke effecten en beleid*, URCU/FRW, Utrecht, 2000.

Bolt, G. et al., *Allochtonen in de stedelijke samenleving: dynamiek en differentiatie*, URCU/FRW Utrecht, 2000.

²²⁵ Eichperger, Ch.L. & F.C. Filius, *Bevolkingsscenario's*, Ministerie van VROM, Rijksplanologische Dienst, Den Haag, 1997.

²²⁶ Uitterhoeve, W. (red.), *De staat van Nederland: Nederland en zijn bewoners; de opmerkelijke feiten en hun samenhang*, Nijmegen, 1990.

Op grond van alleen nationaliteit behoren op dit moment 680.000 mensen in Nederland tot de allochtonen, bijna 4,5 procent van de totale bevolking. Als een bredere definitie wordt gehanteerd, dan kunnen meer dan 2,8 miljoen mensen tot de allochtonen worden gerekend, zo'n 18 procent van de totale bevolking²²⁷. Indische Nederlanders en Europeanen maken hiervan samen globaal de helft uit (hier voetnoot 228 plaatsen), Surinamers en Turken ieder 11 procent, Marokkanen 9 procent, Antillianen/Arubanen 4 procent²²⁸. Bij deze laatste vier groeperingen gaat het in absolute aantallen om respectievelijk 300.000, 300.000, 255.000 en 105.000 personen²²⁹. Sinds 1995 daalt het aantal personen met een niet-Nederlandse nationaliteit door naturalisaties, maar blijft het aantal allochtonen volgens de brede definitie groeien²³⁰. Dat is voor een belangrijk deel een gevolg van geboorten binnen allochtone gezinnen.

De veel grotere diversiteit van de bevolking betekent onder meer dat de vooroorlogse religieuze indeling in rooms-katholiek, Nederlands-hervormd, gereformeerd en joods verder is verbreed met in elk geval islamitische, hindoeïstische en boeddhistische geloofsovertuigingen.

In de jaren negentig zijn de aantallen asielzoekers en vluchtelingen uit diverse Aziatische en Afrikaanse landen opgelopen. Als deze ontwikkeling doorzet, kan in 2015 veertig procent van de allochtone bevolking tot deze groepen behoren²³¹. Het CBS verwacht een gematigde groei van de groepen Surinamers, Turken, Marokkanen en Antillianen tot in totaal circa 1,2 miljoen in 2015.²³² Iets minder dan de helft (510.000) behoort in dat jaar tot de tweede en derde generatie. Veel sneller zal de groei zijn van het aantal allochtonen uit andere niet-westerse landen, van zo'n 350.000 nu naar 800.000 in 2015. De diversiteit in de totale allochtone bevolking naar afkomst, generatie, mate van scholing en inburgering zal daardoor in de toekomst groter zijn dan nu.

In het vervolg van deze paragraaf wordt ingegaan op de maatschappelijke positie van allochtonen in Nederland. Daarbij gaat vooral de aandacht uit naar allochtone groepen in een achterstandssituatie²³³.

Woning- en arbeidsmarktpositie

In alle opeenvolgende rapportages over de huisvestingssituatie van etnische minderheden wordt geconstateerd dat deze sterk is verbeterd. De uitgangssituatie in de jaren zeventig was ook heel slecht. Problemen waren er vooral bij de Turkse en Marokkaanse groepen, die vaak aangewezen waren op slechte pensions. Inmiddels hebben zij hun weg in de sociale huursector weten te vinden. Doorstroming naar betere woningen in de koopsector komt echter nog maar in beperkte mate voor.

²²⁷ Hierbij gaat het om alle in Nederland woonachtige personen die of niet in Nederland zijn geboren of wel in Nederland zijn geboren, maar ten minste één ouder hebben die niet in Nederland is geboren.

²²⁸ Wolters-Noordhoff, *De Grote Bosatlas*, 51e editie, Groningen, 1995.

²²⁹ CBS, *Bevolkingsstatistiek 1999: Allochtonen in Nederland*, www.cbs.nl, Voorburg/Heerlen, 2000.

²³⁰ CBS, *Allochtonen in Nederland*, Voorburg/Heerlen, 1998.

²³¹ SCP, *Rapportage minderheden 1999: positie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt*. Rijswijk/Den Haag, 1998.

²³² Alders, O.A.L.C., *Allochtonenprognose 1998-2015. Maandstatistiek van de Bevolking*, nr. 4, pp. 55-67, CBS, Voorburg/Heerlen, 1999.

²³³ Dit vervolg is vooral gebaseerd op studies van de Universiteit Utrecht verricht in opdracht van de Rijksplanologische Dienst: Kempen, R. van *et.al.*, *Sociale en culturele ontwikkelingen en ruimtelijke configuraties*, URCU/FRW, Utrecht, 1999.

Kempen, R. van *et.al.*, *Segregatie, mogelijke effecten en beleid*, UCRU/FRW, Utrecht, 2000.

Bolt, G. *et.al.*, *Allochtonen in de stedelijke samenleving: dynamiek en differentiatie*. URCU/FRW, Utrecht, 2000.

Allochtonen wonen veel vaker in sterk verstedelijkte gemeenten dan de bevolking als geheel (bijna zeventig procent van de allochtonen tegen veertig procent van de totale bevolking). In de stad zijn goedkope woningen en grotere kansen op een baan. Nieuwkomers trekken naar de stad omdat daar al landgenoten en bekenden wonen²³⁴. Dat laatste is belangrijk als men aangewezen is op onderlinge steun. In de grote steden neemt het aantal allochtonen dan ook nog steeds toe. In middelgrote steden is hun aandeel een stuk kleiner²³⁵.

De zoektocht naar een betere woning begint voor allochtonen dus veelal in de grote stad - maar de kans om een betere woning te vinden is daar beperkt. De belangstelling onder deze groepen voor betere woningen in uitbreidingswijken is dan ook groot. Hun woonwensen zijn ruimtelijk echter meer gespreid dan de huidige concentraties doen vermoeden.

Inkomen en werkgelegenheid

Het gemiddeld inkomen van allochtone huishoudens ligt beneden het Nederlands gemiddelde. De werkloosheid onder allochtonen stijgt ver uit boven die onder autochtonen. Vooral onder Turken en Marokkanen was de werkloosheid de afgelopen jaren erg hoog. Van de Turkse en Marokkaanse mannen was in 1998 nog altijd rond de 20 procent werkloos, tegenover slechts 3 procent van de Nederlandse mannen. Bij Turkse en Marokkaanse vrouwen is de werkloosheid met respectievelijk 25 en 30 procent ook veel hoger dan bij Nederlandse vrouwen (7 procent)²³⁶. Op dit punt is de situatie in Nederland ongunstig in vergelijking met andere West-Europese landen. Zorgwekkend is dat de werkloosheid onder allochtone jongeren ook veel hoger is dan onder autochtone jongeren en dat het aantal langdurig werklozen onder Turken, Surinamers en Antillianen de afgelopen jaren is toegenomen.

De Zuid-Europeanen (Italianen, Grieken, Spanjaarden, Portugezen en Joegoslaven) is het op de arbeidsmarkt altijd beter vergaan dan de Turken en Marokkanen. Deze betere positie kan verklaard worden uit het feit dat zij zich vaker hebben bij- en omgeschoold. Ook is de retourmigratie onder deze groepen veel omvangrijker geweest dan onder Turken en Marokkanen. Mogelijk speelt verder een rol dat Nederlanders de culturele afstand tot Zuid-Europeanen minder groot vinden²³⁷.

Over het algemeen doet de tweede generatie allochtonen het beter dan de eerste. Dat geldt vooral voor de tweede generatie Zuid-Europeanen. Dit betekent echter niet dat de tweede generatie qua maatschappelijke positie vergelijkbaar is met de autochtonen. Het opleidingsniveau van de tweede generatie Turken en Marokkanen is hoger dan dat van leeftijdsgenoten uit de eerste generatie, maar doordat Nederlanders ook steeds beter zijn opgeleid, is van een inhaaleffect nauwelijks sprake. Ook op de arbeidsmarkt doet de tweede generatie het beter, maar hier is evenmin een positie bereikt die vergelijkbaar is met die van autochtone leeftijdsgenoten²³⁸.

²³⁴ Blok, H., M. Langemeijer, R. Van Kempen, S. Musterd en W. Ostendorf, *The spatial dimension of urban social exclusion and integration: a European comparison. Report 1: Comparative statistical analysis at national, metropolitan, local and neighbourhood level*, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 1999.

²³⁵ Kempen, R. van en G.S. Bolt, *Turks in the Netherlands: urban segregation and neighborhood choice*. In: *American Behavioral Scientist*, nr. 41, pp. 374-395, 1997.

²³⁶ Tesser, P.T.M., et al., *Rapportage minderheden 1998: de eerste generatie in de derde levensfase*, SCP, Rijswijk, 1998.

²³⁷ Lindo, M.P., *Integratie op kousenvoeten: het snelle succes van de Zuid-Europeanen in Nederland*. In: *Justitiële verkenningen*, 23 (6), pp. 21-35, 1997.

²³⁸ Veenman, J., *Toenemende differentiatie in de positie van etnische minderheden*, *Migrantenstudies*, 13 (1), pp. 2-17, 1997.

Mobiliteit en vrijetijdsbesteding

De achterstand van allochtonen gaat vaak gepaard met een lager autobezit en een lager budget voor dure verplaatsingen. Dat maakt nabijheid belangrijk. Meer dan andere bevolkingsgroepen maken Surinamers gebruik van tram, bus en metro. Zowel Turken als Surinamers maken minder gebruik van auto, trein en fiets dan Nederlanders. Over het algemeen neemt het autogebruik toe naarmate de sociaal-economische positie hoger is. Daarom mag worden verwacht dat allochtonen, wanneer zij hun sociaal-economische positie verbeteren, ook meer van de auto gebruik zullen maken. Hetzelfde geldt voor het gemiddeld aantal kilometers dat per dag wordt afgelegd.

Turken en Marokkanen bezoeken vaker een stadspark dan Nederlanders. Voor recreatieterreinen, strand en duinen en overige natuurlijke landschappen is het beeld omgekeerd. Deze gebieden worden minder door Turken, Marokkanen en Surinamers dan door Nederlanders bezocht. Vrijetijdsbesteding in de open lucht lijkt door allochtonen vooral te worden gezocht in de directe stedelijke omgeving, en minder in gebieden buiten de stad. Wel maakt de tweede generatie een toenemend gebruik van de recreatiegebieden buiten de stad.

In het algemeen sporten allochtonen, zeker Turken en Marokkanen, minder dan Nederlanders. Dat geldt in versterkte mate voor Turkse en Marokkaanse meisjes en vrouwen. Terwijl Nederlandse kinderen door hun ouders naar diverse bestemmingen worden gebracht, moeten allochtone kinderen het vaak zelf uitzoeken. De woning en parken, speeltuinen, markten en pleinen in de eigen buurt zijn de belangrijkste plekken waar Turkse en Marokkaanse kinderen speelplekken vinden.

Segregatie en integratie

De aantallen Turken, Marokkanen en Surinamers zijn sterk gestegen. Daardoor zijn er buurten en wijken ontstaan met hoge aandelen minderheden. Toch is het concentratieniveau van de minderheden zelf stabiel gebleven of slechts licht gestegen. Ongeveer de helft van de minderheden woont geconcentreerd bij elkaar, de andere helft woont meer gespreid over en gemengd met de Nederlandse bevolking. Het gaat in beide gevallen wel om grotere aantallen dan vroeger.

Door die grotere aantallen verplaatsen etnische concentraties zich. Aanvankelijk waren die vooral te vinden in de vooroorlogse wijken met goedkope woningen. Later zijn in toenemende mate de naoorlogse woongebieden met hun flatwoningen de woonplek van allochtonen geworden. In de nieuwbouwwijken van de laatste twintig jaar zijn nog weinig Turken, Marokkanen en Surinamers te vinden. Voortgaande concentratie in vroeg-naoorlogse gebieden ligt voor de hand als de sociaal-economische positie van minderheden achterblijft. Als zij meer in de welvaart gaan delen, zal er meer spreiding naar nieuwe woonwijken kunnen plaatsvinden.

Oordelen over buitenlanders veranderen met de tijd. In de jaren zestig, toen er nog weinig immigranten waren, toonden Nederlanders zich positief over de gelijke behandeling van buitenlanders op de woning- en arbeidsmarkt en over burens van een andere etnische of culturele afkomst. Daarna nam het aantal Nederlanders met een negatief oordeel over

buitenlanders tot begin jaren tachtig gestaag toe. Zo had in 1966 slechts 16 procent van de Nederlanders bezwaar tegen burens met een andere afkomst, tegen 55 procent in 1981. Later kregen deze opvattingen het patroon van een golfbeweging. De schommelingen worden vooral veroorzaakt door de schokken in immigratiestromen²³⁹. Vooral in de jaren volgend op een sterke toename van immigratie worden de meningen over buitenlanders negatiever.

Opvattingen over etnische minderheden worden sterk bepaald door het opleidingsniveau²⁴⁰. Hoger opgeleiden staan doorgaans positiever tegenover de komst van asielzoekers, politieke vluchtelingen en buitenlandse werknemers dan laagopgeleiden. Hoogopgeleiden staan ook minder afwijzend tegenover positieve discriminatie, en verlangen van buitenlanders minder vaak dat zij zich volledig aanpassen aan de Nederlandse cultuur en gewoonten.

Onderzoek in twee Utrechtse concentratiebuurten bevestigt dit, en laat tevens zien dat een hoog aandeel allochtonen niet hoeft samen te gaan met een sterk negatief oordeel²⁴¹. In de ene concentratiebuurt (Lombok-Oost) zijn de opvattingen over buitenlanders veel positiever dan in de andere (Kanaleneiland-Zuid). Beslissend verschil tussen de buurten is dat het aandeel Turken en Marokkanen in Lombok-Oost de laatste twintig jaar stabiel is gebleven, terwijl het in Kanaleneiland-Zuid in tien jaar zeer sterk is gestegen. Dat betekent voor bewoners van deze laatste wijk dat hun woonomgeving in korte tijd is veranderd. De toename van het aantal Turken en Marokkanen in deze wijk is gepaard gegaan met een daling van de sociaal-economische status en een verwaarlozing van de fysieke omgeving.

Vaak leggen bewoners een oorzakelijk verband tussen de instroom van allochtonen en de achteruitgang van de buurt. Maar liefst 64 procent van de ondervraagde autochtonen in Kanaleneiland-Zuid is van mening dat de buurt de laatste tijd is achteruitgegaan, tegen slechts twintig procent in Lombok-Oost. In Kanaleneiland-Zuid brengt zestig procent van de autochtonen de achteruitgang van de buurt in verband met de aanwezigheid van allochtonen. Diezelfde situatie deed zich in Lombok-Oost twintig jaar geleden voor²⁴². Toen zagen autochtone Lombokkers de toename van het aantal buitenlanders ook als oorzaak van de achteruitgang van de buurt. Nu het aandeel allochtonen al geruime tijd stabiel is en de sociaal-economische status van de buurt de laatste paar jaar toeneemt, zijn daar nog maar weinig autochtonen te vinden die zich negatief uitlaten over allochtonen.

²³⁹ Coenders, M. en P. Scheepers, *Support for ethnic discrimination in the Netherlands 1979-1993: Effects of period, cohort, and individual characteristics*, *European Sociological Review*, 14 (4), pp. 405-422, 1998.

²⁴⁰ Zie ook: P. Scheepers, H. Schmeets en A. Felling, *Fortress Holland? Support for ethnocentric policies among the 1994-electorate of the Netherlands*, *Ethnic and Racial Studies*, 20 (1), pp. 145-159, 1997.

²⁴¹ Bolt, G., *De buurt als multiculturele samenleving*. In: *Rooilijn*, nr. 5, pp. 242-249, 2000.

²⁴² Kaufman, P. en N. Verkoren-Hemelaar, *Utrechtse wijk Lombok: stilte voor de storm?*, *Geografenkrant* 8 (5), pp. 242-249, 1998.

3.4 Ruimtelijke verandering in stad en landelijk gebied

Het begrip 'stedelijkheid' verwijst naar de puur morfologische verschijningsvorm van de stad. Nederland kent historisch gezien minder economische en sociale verschillen tussen stad en buitengebied dan veel andere Europese landen, bijvoorbeeld Frankrijk. De voortgaande 'verdienstelijking' en ICT-ontwikkelingen zullen deze verschillen nog verder verkleinen en de ruimtelijke deconcentratie stimuleren. De vertrouwde indeling waarbij industrie en diensten de stad domineren en de landbouw het buitengebied beheerst, verliest haar geldigheid. Tegelijk hechten Nederlanders grote waarde aan een belevingscontrast tussen stad en land - des te meer zelfs naarmate ze het land als voller ervaren.

In deze paragraaf zijn de ruimtelijke veranderingen beschreven die zich voltrekken in de stad en in het landelijk gebied. De samenhang tussen beide biedt aanknopingspunten voor nieuwe ideeën over de toekomstige ruimtelijke inrichting van Nederland.

3.4.1 Stad en stedelijkheid

Verschijningsvorm van de stad

In vroeger eeuwen zijn de steden ontstaan op economisch strategische plaatsen aan het water en aan handelsroutes. Later werden ook de spoorwegen en het wegennet van invloed op de verstedelijking. Die ontwikkeling verliep tot de Tweede Wereldoorlog geleidelijk, maar daarna is het aanzien van de Nederlandse stad in hoog tempo veranderd, zowel wat begrenzing als bebouwing betreft.

Voor de oorlog waren steden scherp begrensd en van verre herkenbaar als stad. Stadsrechten en vestingwallen zorgden lange tijd voor duidelijke bebouwingsgrenzen. Begin negentiende eeuw werden grenzen doorbroken: de steden groeiden zo hard dat ook de uitvalswegen vanuit de oude stad werden bebouwd. De vooroorlogse steden in Nederland bestonden overwegend uit laagbouw; van een 'grootstedelijk' karakter was nauwelijks sprake. Alleen in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag werd naast compactheid ook middelhoogbouw gevonden.

Na de oorlog was de woningnood hoog. Om deze het hoofd te bieden werden in korte tijd veel woningen gebouwd. Voor het eerst werden op grote schaal flats gerealiseerd, aanvankelijk vooral in en aan de steden. Al snel kwam ook de suburbanisatie op gang, eerst van het wonen, later ook van het werken. De overheid probeerde de bevolkingsgroei in het westen te concentreren in groeikernen op afstand van de stad. Maar ook middelgrote en kleine plaatsen maakten een stedelijke ontwikkeling door. In de jaren zeventig en tachtig werd onder invloed van de wensen van de consumenten minder etagebouw en meer laagbouw neergezet. Die verandering is in alle gebieden met nieuwbouw te zien. In de jaren negentig werden nabij de steden grootschalige nieuwbouwwijken gepland (Vinex-wijken).

Het wegtrekken van de bevolking, later ook van bedrijven, naar de randen van de steden en naar plaatsen buiten de stad heeft geleid tot een vrijwel overal aanwezige en zichtbare suburbanisatie. Die ontwikkeling was zo sterk dat ze nieuwe centra en subcentra heeft voortgebracht. Samen met de oorspronkelijke steden vormden die grotere stedelijke

gebieden die in 1966 door de overheid werden aangewezen als 'stadsgewesten' waarbinnen nieuwe verstedelijking zou moeten plaatsvinden.

Inmiddels is ook het onderscheid tussen deze stadsgewesten niet meer zo duidelijk als voorheen. Waar stadsgewesten aan elkaar grenzen, ontstaan grotere stedelijke zones. Daardoor worden steeds meer plaatsen door de inwoners ervaren als 'stedelijk' in de zin van een groot gebied van min of meer aaneengesloten bebouwing. Deze ontwikkeling zal zich voorlopig voortzetten omdat de groei van de bebouwing het snelste plaatsvindt in gemeenten als Ede, Veenendaal, Barneveld, Harderwijk, Tiel, Gouda, Alphen aan den Rijn en Zaltbommel, die niet tot een stadsgewest behoren.

In opeenvolgende fasen van verstedelijking zijn, in vergelijking met de vooroorlogse steden, nieuwe woon- en werkmilieus toegevoegd. Wel bleef laagbouw het overheersende bebouwingstype. Momenteel bestaat zeventig procent van de bebouwing in stedelijke gebieden uit laagbouw in de vorm van eengezinswoningen, in rijen geschakeld, alleenstaand of als twee-onder-een-kap. Ook veel bedrijfsgebouwen, vooral in de sfeer van productie en distributie, zijn laag.

De compactheid die de steden van vlak voor de oorlog nog typeerde, vormt niet langer het unieke kenmerk van stedelijkheid. Scherpe en herkenbare grenzen tussen stad en land zijn zeldzaam geworden. In 2000 beslaat het bebouwd gebied bijna vijftien procent van het Nederlandse grondgebied, maar het areaal dat als bebouwd wordt ervaren is veel groter. De verstedelijking in Nederland is verspreid over een groot aantal, gemiddeld kleinere, steden en dorpen. De dichtheden zijn zo gelijkmatig uitgesmeerd dat nergens echte steden, maar overal buitenwijken zijn ontstaan.

In Nederland is een 'verstedelingsparadox' ontstaan. Aan de ene kant versterken de uitbreiding van het stedelijk ruimtebeslag en de spreiding van de verstedelijking over een groot aantal steden en dorpen het beeld van 'Nederland als één grote stad'. Aan de andere kant roepen de overwegend lage dichtheden en de eenvormigheid van het bebouwd gebied een beeld op van voortgaande 'ontstedelijking'²⁴³. Volgens afbeelding 17 kan bijna de helft van de Nederlandse ruimte als min of meer verstedelijkt worden beschouwd. Zo wordt de Randstad wel getypeerd als een 'suburbane huizenzee'²⁴⁴ of een 'moeilijk afleesbare lappendeken'²⁴⁵. In Nederland zijn begrippen als stad en stedelijkheid gebrekkig hanteerbaar geworden.

Enige bundeling is nog wel te zien op een hoger schaalniveau. In Noordwest-Europees verband gezien trekt de bebouwing samen in enkele 'stedelijke velden' waarin grote en kleine steden en dorpen lijken samen te klonteren²⁴⁶. Deze velden zijn zowel intern als extern goed ontsloten. Er is een fijnmazig netwerk van infrastructuur met enkele internationale hoofdtransportassen of routes. De ontsluiting is niet meer alleen op één enkel centrum gericht, maar verbindt vrijwel alle kernen en suburbane gebieden met elkaar. Dit fijnmazige netwerk maakt verdere deconcentratie van bebouwing mogelijk. Steden en dorpen worden daardoor onderdeel van stedelijke zones, die door hun structuur en activiteitenpatroon ook zijn aan te duiden als 'stedelijke netwerken'.

Welvarende stedelijke zones

²⁴³ Frieling, D.H., *Het metropolitane concept*, Amsterdam, 1995.

²⁴⁴ Geuze, A., *In Holland staat een huis*, Rotterdam, 1995.

²⁴⁵ Colenbrander, B., *De Verstrooide Stad*, Rotterdam, 1999.

²⁴⁶ Sudjic, D., *The 100 Mile City*, London, 1992.

De stedelijke zones in Noordwest-Europa zijn momenteel welvarende gebieden. Zeker waar steden en dorpen dicht bij elkaar liggen, zorgt dat voor een hoge ruimtedruk onder invloed van economische groei, bevolkingsgroei en eisen aan natuur, landschap en waterbeheer. Dat geldt in Nederland bijvoorbeeld voor de Randstad, de Brabantse steden, de regio Arnhem-Nijmegen, Zuid- en Midden-Limburg en de gebieden tussen deze zones.

De centrale grote steden kennen echter grote verschillen in welvaart en bebouwingskwaliteit. Ook de verhouding tussen centrale stad en randgemeenten is verschoven ten gunste van de laatste. Daardoor komen bijvoorbeeld groene uitloopgebieden van de stad onder druk te staan. Hetzelfde geldt voor gebieden met een functie voor waterberging. Bovendien ontstaan nieuwe economische centra aan of over de rand van de steden, met als uitschieter bijvoorbeeld Schiphol en omgeving. De stedelijke druk op oudere en extensief gebruikte industrie- en zeehaventerreinen neemt toe.

Elke economische activiteit kent haar eigen specifieke trends in de keuze van locaties en beslissingen over ruimtelijke investeringen. Voor de internationale concurrentiepositie van steden zijn unieke historische plekken en een unieke situering van de stad belangrijk. Dat geldt bijvoorbeeld voor Amsterdam met zijn grachtengordel en voor München met de Alpen in zijn achtertuin. Bepaalde plekken in het stedelijk gebied trekken vooral één bepaald soort activiteit aan. Voorbeelden zijn meubelboulevards, brainparks, financiële centra, media- en distributieparks. Het gaat om locaties die voldoen aan specifieke wensen van bereikbaarheid en omgevingskwaliteit van een bepaalde economische sector. Nieuwe locaties van dit soort ontstaan vaak aan de randen van steden omdat uitbreidingsmogelijkheden in de stad beperkt zijn. Plekken in stedelijke zones raken hiermee 'gethematiseerd' en ontmengd.

Sommige nieuwe locatietypen onttrekken zich op die manier aan de openbare sfeer. In dit beeld passen ook exclusieve woonbuurten en woongebouwen die met behulp van elektronische beveiliging of particuliere bewakingsdiensten van de buitenwereld worden afgesloten. Het nadeel daarvan kan zijn dat deze gebieden steeds minder een functie hebben in een 'rond de klok' stadscultuur en dus niet echt stedelijk zijn. Minder 'thematisch' zijn multifunctionele locaties waar bijvoorbeeld een voetbalstadion gecombineerd wordt met andere grootschalige vermaakvoorzieningen en kantoren. Het wordt steeds lastiger om nog in algemene termen te spreken van hét stadscentrum, dé woonwijk of hét bedrijventerrein.

De centrale steden vervullen in het ontstaan van gespecialiseerde kleine ondernemingen een belangrijke rol door de aanwezigheid van 'broedplaatsen': plekken waar ondernemers gemakkelijk kunnen starten, informatie kunnen uitwisselen, kennis aan elkaar knopen en zakendoen. De gelegenheid tot min of meer toevallige ontmoetingen met collega's en concurrenten is van belang om nieuwe ontwikkelingen en ideeën in de vaak prille markt tijdig te kunnen ontdekken. Dit verklaart waarom veel jonge, innovatieve bedrijfjes elkaars nabijheid opzoeken in stadscentra, hoewel de bereikbaarheid daar vaak niet optimaal is²⁴⁷.

Kleine bedrijven op het gebied van informatica, telematica, adviesverlening, opleiding en marketing zijn vaak in economische ketens onderling en met grotere bedrijven verbonden. Kennisontwikkeling en innovatieve dienstverlening spelen in deze sectoren een belangrijke rol. Steden beschikken over plekken die geschikt zijn voor deze pioniersfunctie: rommelige en drukke gebieden met een vage scheiding tussen wonen en werken en met goedkope

²⁴⁷ Kloosterman, R., *Face 2 face*. In: Land in Zicht! Een cultuurpolitieke visie op de ruimtelijke inrichting, Wiardi Beckman Stichting, Amsterdam, 1997.

bedrijfsruimte. In zulke economische *frontier*-gebieden floreren veelvuldige, informele en onvoorspelbare contacten, en ontstaat economische vernieuwing.

Het gevaar bestaat dat stedelijke herstructurering en verdichting te weinig van dit soort plekken overlaten. Rommeligheid, onvoorspelbaarheid en een dichte menging van functies horen bij steden. Juist dat maakt ze in sociaal, cultureel en economisch opzicht sterk en duurzaam. Dat wil overigens niet zeggen dat de ontwikkeling van de werkgelegenheid in de stad vanzelf wel voor elkaar komt. De aanwezigheid van een substantieel aandeel hoogwaardige werkgelegenheid is net zo belangrijk voor de stedelijke vitaliteit als de genoemde pioniersmilieus, en vergt permanente aandacht en zorg.

Naarmate het product van de dienstverlening minder innovatief is, wordt het vestigingspatroon van startende ondernemingen gespreider. Veel nieuwe bedrijven die meeliften op een bepaalde stroom van dienstverlening worden in de woning gestart. De ruimtelijke concentratie van dit type starters wordt daardoor sterk bepaald door de spreiding van de bevolking²⁴⁸. Illustratief hiervoor is dat hoge concentraties van nieuwe bedrijvigheid voorkomen in de suburbs van grote en middelgrote steden, die het meest dynamisch zijn in termen van bevolking en werkgelegenheid²⁴⁹. De startersdynamiek volgt dus voor een deel de spreiding van bepaalde segmenten van de beroepsbevolking.

Starters in de horeca en detailhandel zijn minder hoogopgeleid en zien het nieuwe bedrijf uit economisch oogpunt vaak meer als *push factor* (je kunt niet veel anders) dan als *pull factor* (een gat in de markt). Ook deze starters zijn vooral te vinden in binnensteden en enkele oude wijken. Deze gebieden vervullen dus een dubbele broedplaatsfunctie: zowel voor hooggekwalificeerde en innovatieve starters als voor bevolkingsverzorgende starters.

Verschuiving van werkgelegenheid tussen stad en omgeving

De economische groei van de stadsregio's (bruto regionaal product) heeft tussen 1970 en 1995 gelijke tred gehouden met de landelijke groei: gemiddeld bijna 3 procent per jaar. De stadsregio's zijn in dit opzicht ware 'stukjes Nederland'. Binnen de stadsregio vond de economische expansie vooral aan de rand plaats: gemiddeld 3,7 procent per jaar. Maar ook in de centrale stad werd groei gemeten: gemiddeld 2 procent per jaar.

Uit afbeelding 60 blijkt dat de grote steden in deze periode een lagere groei te zien gaven dan de middelgrote. De groei in de omgeving van grote steden was aanvankelijk vergelijkbaar met die in de omgeving van middelgrote steden, maar lag in de periode 1983-1995 hoger. De groei in de grote steden was tussen 1983 en 1995 hoger dan tussen 1970 en 1982, terwijl dat bij de middelgrote steden juist omgekeerd was²⁵⁰. De blijvende economische groei in de grote en middelgrote steden duidt erop dat de stedelijke agglomeratievoordelen werkzaam blijven, voor alle sectoren en ook in de centrale stad. Verschillen in economische groei tussen steden onderling en tussen steden en hun omgeving moeten vooral worden toegeschreven aan agglomeratienadelen zoals onvoldoende ruimte voor uitbreiding en slechte

²⁴⁸ Van Oort, F.G., G.A. Van der Knaap en W.F. Slegers, *New firm formation, employment growth and the local environment: empirical observations in South-Holland*. In: J. van Dijk en P. Pellenbarg, eds., *Spatial dynamics of firm behaviour*, Utrecht/Groningen, 2000.

Wever, E. en V.A.J.M. Schutjens, *Hordenloop met weinig winnaars: welke nieuwe bedrijven overleven en hoeveel werk leveren zij op lange termijn op?* In: *Economisch Statistische Berichten*, pagina 962-964, 1995.

²⁴⁹ Van Oort, F.G., G.A. Van der Knaap en W.F. Slegers, *New firm formation, employment growth and the local environment: empirical observations in South-Holland*. In: J. van Dijk en P. Pellenbarg, eds., *Spatial dynamics of firm behaviour*, Utrecht/Groningen, 2000.

RIVM en TNO-INRO, *Wonen en werken ruimtelijk verkend*, Bilthoven/Delft, 2000.

²⁵⁰ SEO, *Steden en stadsgewesten, economische ontwikkelingen 1970 - 2015*, Amsterdam, 1996.

bereikbaarheid²⁵¹.

In Amsterdam, Rotterdam en Den Haag geeft de centrale stad een lagere economische groei te zien dan de rest van het stadsgewest. Oorzaken daarvan zijn de achterblijvende groei in enkele stuwende sectoren en de achterblijvende dienstverlening aan de eigen bevolking. Sinds de tweede helft van de jaren tachtig is de groei van de financiële en zakelijke dienstverlening in de stadscentra vooral achtergebleven door een toename van het aantal vestigingen op stadsrandlocaties en in kleinere steden als Amstelveen, Arnhem, Almere, Zoetermeer en Amersfoort²⁵². Het veronderstelde positieve verband tussen de ontwikkeling van een postindustriële stad en de groei in de zakelijke dienstverlening, manifesteert zich dus niet in de economische groeicijfers van de stadscentra, maar op een hoger schaalniveau²⁵³.

Op het niveau van het stadsgewest wordt de gemiddeld lagere economische groei in de grote en middelgrote steden gecompenseerd door een hoge groei in hun stadsrandzones en suburbane gebieden²⁵⁴. Alleen in de grootste stadsgewesten Amsterdam, Rotterdam en Den Haag is die laatste groei onvoldoende om de lagere groeicijfers in de centrale steden te compenseren.

Uit afbeelding 60 blijkt ook dat de economische groei tussen 1970 en 1995 niet gepaard ging met een evenredige groei van het arbeidsvolume. In de drie grote centrale steden daalde het arbeidsvolume tussen 1970 en 1982 met gemiddeld 1,6 procent per jaar, terwijl de productie jaarlijks met gemiddeld 0,5 procent toenam. Ook in de periode 1983-1995 was een dergelijke discrepantie zichtbaar: het arbeidsvolume daalde met gemiddeld 0,2 procent per jaar, terwijl de productie groeide met gemiddeld 1,5 procent per jaar. Een vergelijkbare situatie doet zich voor in de omgeving van de grote steden, in de middelgrote steden en in de omgeving van de middelgrote steden.

Dit heeft te maken met de groei van de arbeidsproductiviteit. In de drie grote steden was het totaal aantal banen in 1995 lager dan in 1970, doordat de lage economische groei gepaard ging met een bijna gemiddelde stijging van de arbeidsproductiviteit. Sinds het midden van de jaren tachtig geeft het aantal banen in de grote steden echter weer een lichte stijging te zien. Het verschil met de jaren zeventig en de eerste helft van de jaren tachtig zit hem niet zozeer in de toenemende economische groei of het toenemende aantal deeltijdbanen, als wel in de afnemende groei van de arbeidsproductiviteit. Deze afname wordt ook bevorderd door de opkomst van laagproductieve diensten in de steden, zoals consumentverzorgende dienstverlening²⁵⁵. De arbeidsproductiviteit groeit in de drie grote steden in het algemeen harder dan in hun omgeving. Dat duidt op een gunstige concurrentiepositie. De lage productiegroei is eerder het gevolg van een gebrek aan expansiefactoren²⁵⁶.

In de periode 1996-1999 leek de economische groei van de steden verder aan te trekken. Het aantal banen in de centrale steden van de stadsgewesten steeg in die periode met gemiddeld bijna 4 procent per jaar. Het aantal banen in de omgeving groeide net zo snel. Deze toename lag 0,5 procent boven de gemiddelde werkgelegenheidsontwikkeling in Nederland. De banengroei in Amsterdam (4,2 procent per jaar), Den Haag (4 procent) en

²⁵¹ Ministerie van VROM, Rijksplanologische Dienst, *De stad in Nederland*, Den Haag, 1998.

²⁵² Van der Laan, L., J. de Boom en F.G. van Oort, *Groepsspecifieke implicaties van regionale arbeidsmarktveranderingen*, Rotterdam, 2000. Louter, P., H. Puylaert en O. Raespe, *Megacorridors en stadsgewesten*, INRO-TNO, Delft, 1999.

²⁵³ SEO, *Steden en stadsgewesten. Economische ontwikkelingen 1970-2015*, Amsterdam, 1996.

²⁵⁴ Louter, P., H. Puylaert en O. Raespe, *Megacorridors en stadsgewesten*, INRO-TNO, Delft, 1999.

²⁵⁵ Ministerie van VROM, Rijksplanologische Dienst, *De stad in Nederland*. Den Haag, 1998.

²⁵⁶ SEO, *Steden en stadsgewesten. Economische ontwikkelingen 1970-2015*. Amsterdam, 1996.

Utrecht (4,8 procent) lag boven het Nederlands gemiddelde (3,4 procent). Rotterdam bleef in deze periode nog achter met een banengroei van 2,4 procent per jaar. Het aantal banen in de omgeving van deze steden bleef nog wel 0,5 tot 1,2 procent sneller toenemen dan dat in de centrale steden - met uitzondering van de Haagse regio, waar de stad sneller groeit dan zijn omgeving. Het aantal banen in de middelgrote steden groeit gemiddeld met 4,1 procent per jaar. In de omgeving van de middelgrote steden bedraagt de groei 3,7 procent²⁵⁷.

In de stadsgewesten als totaal is het aandeel laaggeschoolde banen op het totale aantal banen tussen 1970 en 1995 geslonken van 60 naar 30 procent. Het aandeel middelbaar geschoolden steeg er van 30 naar 45 procent, en dat van de hooggeschoolden van 10 naar 25 procent. De verschillen tussen stadsgewesten hangen samen met verschillen in de ontwikkeling van de sectorstructuur²⁵⁸. De (grote) steden bieden naar verhouding minder banen voor laaggeschoolden en meer voor hooggeschoolden, doordat de financiële en zakelijke dienstverlening en de non-profitsector er sterk zijn vertegenwoordigd. De afname van banen voor laaggeschoolden en de toename van banen voor hooggeschoolden was in de drie grote steden sterker dan elders. Het aantal banen voor laaggeschoolden daalde er van 700.000 in 1970 tot 270.000 in 1995²⁵⁹.

De veranderingen in de aard van de werkgelegenheid hebben gevolgen voor de pendelstromen. De stedelijke arbeidsmarkt is een open markt en de strijd om banen in de centrale stad blijkt uit te vallen in het voordeel van de bewoners van de omgeving. Dat geldt vooral voor laag- en middelbaar geschoolden. Gemiddeld 'importeerden' de Nederlandse steden in het midden van de jaren negentig 31 procent van hun laaggeschoolde werknemers, 43 procent van hun middelbaar en 11 procent van hun hooggeschoolde werknemers.

De grootste veranderingen waren zichtbaar in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. In 1970 telden zij samen 1.100.000 banen, waarvan er 800.000 door eigen inwoners werden ingenomen. Bovendien pendelden er nog eens 350.000 stedelingen naar werk buiten de stad. In 1995 telden de drie grote steden samen 1.000.000 banen, waarvan de eigen inwoners er nog maar 550.000 voor hun rekening namen.

Vooraf bij banen voor laaggeschoolden in de stad is de competitie hevig. Van de laaggeschoolden in de omgeving van de grote steden heeft eenderde een baan in de stad. Dit aandeel steeg in de periode 1970-1995. Omgekeerd heeft van de laaggeschoolde stedelingen maar vijftien procent een baan in de stadsomgeving. Dit aandeel steeg in diezelfde periode niet.

Sociale verhoudingen in de stad

Net als in Nederland als geheel concentreert een belangrijk deel van de werkloosheid in de steden zich aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Meer dan in de totale Nederlandse economie is dit deel van de arbeidsmarkt in de grote steden de afgelopen decennia aangevuld met laagopgeleide migranten. Velen die de stad arm binnenkomen, slagen erin door scholing en arbeid in die stad een inkomensstijging te verwezenlijken ('roltrapeffect'). In de vier grote steden is in toenemende mate een tweedeling zichtbaar: enerzijds kantoorconcentraties,

²⁵⁷ CBS, *Enquête werkgelegenheid en lonen*, Statline, //www.cbs.nl, 2000.

²⁵⁸ Van der Laan, L., J. de Boom en F.G. van Oort, *Groepsspecifieke implicaties van regionale arbeidsmarktveranderingen*, Rotterdam, 2000.

²⁵⁹ SEO, *Steden en stadsgewesten. Economische ontwikkelingen 1970-2015*. Amsterdam, 1996.

bevolkt door een welvarende, goed geschoolde bovenlaag, anderzijds grote inactiviteit onder laag- en in toenemende mate ook onder middelbaar geschoolden.

De bevolkingssamenstelling van de steden is de afgelopen 35 jaar duidelijk veranderd. In de jaren negentig verlieten jaarlijks rond de 90.000 mensen de vier grote steden; tegelijkertijd vestigden zich er jaarlijks ruim 100.000. Sinds 1995 vindt een toename plaats van zowel vestiging als vertrek (zie afbeelding 61). De instroom bestaat vooral uit jongeren en allochtonen, de uitstroom uit gezinnen en ouderen, veelal in de hogere inkomensgroepen²⁶⁰. Veel jongeren komen naar de steden in de laatste fase van hun opleiding. Hun eerste baan en inkomen vinden ze in de stad. Tegen de tijd dat gezinsvorming zich aandient, verhuizen ze vaak naar kleinere plaatsen met een aantrekkelijke woonomgeving.

Motieven voor het verlaten van de stad hangen samen met gevoelens van onveiligheid en de behoefte aan een tuin, meer groen, een groter huis en laagbouw²⁶¹. Het inkomensniveau van de vertrekkers is altijd hoger geweest dan dat van de achterblijvers en de nieuwkomers²⁶². Dit hoeft niet problematisch te zijn. De stad is de plek waar mensen zich scholen en zich verder ontwikkelen. Daar worden contacten gelegd en economische activiteiten ontplooid; vaak wordt er ook meer geld verdiend.

Allochtonen worden naar de steden getrokken door de aanwezigheid van landgenoten en de beschikbaarheid van (goedkope) woningen. In Amsterdam was in 1999 ruim 40 procent van de bevolking allochtoon, in Den Haag en Rotterdam meer dan 35 procent²⁶³. De verwachting is dat deze aandelen zullen toenemen²⁶⁴. In 21 middelgrote steden is de concentratie van immigranten weliswaar hoger dan in Nederland als geheel, maar veel lager dan in de drie grootste steden.

De situatie op de arbeidsmarkt en de lokale bevolkingssamenstelling hebben een belangrijke invloed op de inkomensverdeling. Groeide de welvaart in Nederland tussen 1985 en 1997 met 17 procent, in de 25 grootste steden was dit 11 procent. In de tweede helft van de jaren negentig behoorde iets minder dan 40 procent van de huishoudens in de vier grootste steden tot de laagste welvaartsgroep, bijna 20 procent tot de hoogste. De langdurige werkloosheid is geconcentreerd in de grote steden, met Rotterdam als lijstaanvoerder. Het besteedbare inkomen per inkomensstrekker blijkt het laagste te zijn in de grootste steden, vergelijkbaar met het inkomen in de minst welvarende delen van Noord-Nederland. Rond de steden en vooral in het Groene Hart is het besteedbaar inkomen het hoogst. Armoede is in Nederland vooral een stedelijk fenomeen.

Stedelijkheid en stadscultuur

Stedelijkheid is niet alleen een kwestie van de verschijningsvorm van de stad. Stedelijkheid is verbonden met stadscultuur. Het gevoel van een stadscultuur wordt opgeroepen door de mengeling op een klein oppervlak van oud en jong, rijk en arm, autochtoon en allochtoon,

²⁶⁰ Van der Wouden, H.C., *De beklemd stad: grootstedelijke problemen in demografisch en sociaal-economisch perspectief*, Den Haag, 1996.

²⁶¹ Elsevier special, *Wie wil er nog in de stad wonen?*, april 2000. Zie ook van Dam, F. en S. Heins, *Huisje, bomen, beesten: rurale woonpreferenties en het WBO*. In: Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, nr. 2, pp. 22-26, maart 2000.

²⁶² Van der Wouden, H.C., *De beklemd stad: grootstedelijke problemen in demografisch en sociaal-economisch perspectief*, Den Haag, 1996.

²⁶³ Nyfer, *Atlas voor gemeenten*, Breukelen, 1999.

²⁶⁴ Gemeente Amsterdam, *Hub Amsterdam! Amsterdams aanzien in de komende 30 jaar*, Amsterdam, 1998.

student en werkende, kunstenaar en ambtenaar, oude en nieuwe gebouwen, een veelheid aan uitgaansgelegenheden, exposities en winkels. De stad kenmerkt zich door ontmoetingen de klok rond en een grote variëteit aan ontmoetingsplekken. Die stedelijkheid is nog steeds een belangrijke aantrekkingskracht van de stad als woon- en werkplaats. Ontmoeting wordt dus niet alleen bepaald door mensen, maar ook door plekken.

Zijderveld²⁶⁵ heeft onlangs een aantal voorwaarden genoemd voor een vitale en inspirerende stadscultuur (hier voetnoot 265 plaatsen). De eerste is dat een stad een duidelijk aanwijsbaar centrum heeft van waaruit economische, sociale en culturele impulsen naar de periferie gaan. De belangrijkste theaters, concertzalen, poppodia, musea, galerieën, cafés en restaurants moeten als in een culturele verdichting in het centrum aanwezig zijn. Ook moet het in dat centrum goed wonen zijn voor kunstenaars, academici, politici, ambtenaren. Het is dodelijk voor een stedelijke cultuur als het centrum alleen een financiële en economische *city* is, die er 's avonds en in het weekend uitgestorven bij ligt. Ook is het funest als alleen de kansarmen en achtergestelden in het centrum wonen en leven. Vooral het beleid inzake bouwen en wonen in het centrum is doorslaggevend voor het ontstaan van een vitale vorm van stedelijkheid.

De tweede voorwaarde voor stedelijkheid is volgens Zijderveld dat de stad cultureel pluriform is: oud en jong, allochtoon en autochtoon, rijk en arm, machtig en machteloos moeten er naast en zo mogelijk door elkaar wonen. Als de stad als geheel een eigen karakter en een duidelijke cultuur heeft, is het geen bezwaar dat bepaalde groepen in dominant etnische wijken wonen. Culturele pluriformiteit levert spanningen en soms ook conflicten op, maar is anderzijds ook een motor voor vitale en inspirerende stedelijkheid.

De stad is geen harmonieuze gemeenschap. Dat is een derde voorwaarde voor stedelijkheid. Sociaal-economische, sociaal-culturele en sociaal-politieke spanningen en conflicten zijn onverbrekelijk met stadscultuur verbonden. Door de eeuwen heen zijn steden altijd geassocieerd met poelen des verderfs. Niet alleen kerken, scholen en universiteiten, maar ook bordelen, kroegen en zwervers zijn onderdeel van een stadscultuur. Niet alleen schoonheid, maar ook vuil en verderf horen bij een vitale stad. Dat neemt niet weg dat de nachtzijden van een stad kunnen gaan overheersen, waardoor de stedelijkheid verloedert. Het is een belangrijke voorwaarde voor een vitale stedelijkheid dat het beleid een middenweg tussen deze uitersten weet aan te houden.

Ten slotte acht Zijderveld een sterk stadsbestuur essentieel. Het stadsbestuur moet inspirerend zijn, goed communiceren met de burgers en goede contacten onderhouden met het bedrijfsleven. Dat laatste geldt vooral voor het midden- en kleinbedrijf. Dat vormt de harde kern van de stedelijke economie - meer nog dan het grote bedrijfsleven, dat in toenemende mate mondiaal en *footloose* is geworden.

Het sociaal-culturele landschap van de stad is de afgelopen decennia ingrijpend veranderd, met enerzijds de uitstroom van welvarende gezinnen met kinderen, anderzijds de samenballing van cultureel uiterst heterogene groepen. Met de komst van veelal overzeese bevolkingsgroepen zijn stedelijke milieus geglobaliseerd. Het aanbod aan laaggeschoolde immigranten uit China, Indonesië, Turkije, Marokko, Suriname en de Antillen beïnvloedt de stedelijke economie minstens zo sterk als het proces van de-industrialisatie. De permanente aanvulling van de stedelijke beroepsbevolking met laaggeschoolden is van groot belang voor

²⁶⁵ Zijderveld, A.C., *Stadscultuur en stedelijke regio's: een cultuursociologische visie*, essay ten behoeve van de Vijfde Nota, Rijksplanologische Dienst, Den Haag, 2000.

de stedelijke economie. Veel dienstverlening en verzorging is immers afhankelijk van de beschikbaarheid van deze arbeidskrachten.

De sociaal-culturele veranderingen werken door in de geografie van de grote steden. De stad wordt heterogener en de verschillen nemen toe. Naast een mooi opgeknapt historisch centrum, bevolkt door een overwegend hooggeschoolde en welvarende bovenlaag, zijn er stadsdelen met een veelal arme en multi-etnisch samengestelde bevolking. Gedwongen culturele integratie draagt nauwelijks bij aan de oplossing van sociaal-economische problemen. Integratie en aanpassing zijn een kwestie van vele generaties. Dat is overigens iets anders dan inburgering door het leren van de taal en het leren omgaan met wet- en regelgeving.

In wijken waar veel Marokkaanse of Turkse gezinnen bij elkaar wonen, bestaat een uitgebreid informeel zorgnetwerk. Het aandeel etnisch ondernemerschap is nog beperkt. Amsterdam en Rotterdam kennen groeiende aantallen startende ondernemers uit allochtone milieus in gemakkelijk toegankelijke branches als detailhandel, horeca en confectie-industrie. Waar culturen elkaar raken, smelten elementen samen tot nieuwe vormen van cultuur, bijvoorbeeld op culinair, muziek-, mode- en kunstgebied. Voor de Surinaamse gemeenschap is dat proces van cultuurvermenging al vergevorderd. Het aantal interetnische huwelijken is sterk gegroeid, terwijl de ruimtelijke segregatie van Surinamers in de vier grote steden sterk is afgenomen. Ook in andere etnische gemeenschappen komt een middenklasse op, die sociaal-economisch minder gebonden is aan de eigen groep.

Voor de islamitische gemeenschappen ligt dit enigszins anders. Hun leven in Nederland spoort sommigen aan zich te isoleren en de islamitische identiteit te versterken. Ook een heterogene categorie als die van de asielzoekers kent in dit opzicht problemen, bijvoorbeeld tengevolge van opgelopen trauma's. Zo ontstaan maatschappelijke problemen op specifieke plekken in de grote steden, waar hoge werkloosheid en relatieve armoede samengaan. Die problemen blijven niet beperkt tot de buurt, maar kunnen overal in de stad optreden.

Door stadsvernieuwing en revitalisering zijn de steden in de jaren tachtig en negentig flink opgeknapt en is de verblijfskwaliteit van de centrale steden verbeterd. De stadsvernieuwing zorgde ervoor dat de kwaliteitsachterstand van het bestaand stedelijk gebied op grote schaal werd weggewerkt. In de oudere stadsdelen werden verouderde woningen vaak blok voor blok vervangen door nieuwe, en werd de openbare ruimte opnieuw ingericht. Er voltrok zich een proces van revitalisering van de oude binnensteden. Alleenstaanden en kinderloze tweeverdieners, die zich financieel wat konden permitteren, kochten leegstaande en vervallen panden met een zekere architectonische allure en een historische sfeer. Vooral binnenstedelijke straten met uitzicht op een park of gracht en waterfronten waren gewild.

Woningen werden gerestaureerd en aangepast aan moderne eisen. Deze ontwikkeling had een positieve invloed op de omgeving; er werd geïnvesteerd in centrumplannen en er verschenen nieuwe winkels en horecavoorzieningen. De nieuwe bewoners wensten vaak een grootstedelijke leefstijl. De tot appartementen verbouwde pakhuizen aan de Brouwersgracht in Amsterdam vormen een vroeg voorbeeld van die revitalisering. Kantoren op zoek naar een prestigieuze locatie volgden dit voorbeeld. Dit stimuleerde weer de hernieuwde belangstelling voor de binnensteden. De ontwikkeling van het Weena en later van de Kop van Zuid in Rotterdam passen in deze ontwikkeling²⁶⁶. Centrumplannen worden geleidelijk aan in

²⁶⁶ Uitterhoeve, W. (red.), *De staat van Nederland: Nederland en zijn bewoners, de opmerkelijke feiten en hun samenhang*, Nijmegen, 1990.

meerdere dimensies uitgevoerd: projecten van hoogbouw en van ondergronds ruimtegebruik voor parkeren en winkelen worden aan de binnensteden toegevoegd²⁶⁷.

Historische binnensteden specialiseren zich nu op een lucratieve markt van duur wonen, cultuur, wetenschap, toerisme, horeca en recreatie. In het centrum van Amsterdam is een groot deel van de banen te vinden in de horeca²⁶⁸. Het aantal dure appartementen is er de afgelopen decennia sterk toegenomen. Zeker ten opzichte van vergelijkbare steden in Noordwest-Europa is de woonfunctie van de Amsterdamse binnenstad opvallend groot, net als die van Brussel. Zulke stadscentra ontwikkelen zich in de richting van goed renderende *consuming places*²⁶⁹.

Of dit een duurzaam perspectief is, hangt af van een aantal factoren. Voorkomen moet worden dat de centra er alleen zijn voor bezoekers, niet voor bewoners, en dat alleen kapitaalkrachtigen zich kunnen veroorloven om er te wonen en te winkelen. Verder mogen de binnensteden niet uitsluitend object van commercialisatie worden, ook in visueel opzicht. Als dat gebeurt gaan de menselijke maat, de differentiatie en de aantrekkelijkheid vanuit andere dan commerciële motieven verloren. Dynamiek en vitaliteit kunnen de ruimtelijke kwaliteit ook ondermijnen. De door Zijderveld aangereikte vier voorwaarden voor stedelijkheid gelden zeer in het bijzonder voor de centra van de steden. Als daar de stedelijkheid afneemt, ondervindt de stad als geheel er nadeel van, dat niet gemakkelijk kan worden gecompenseerd door elders nieuwe stedelijke centra te creëren.

3.4.2 Landelijk gebied in verandering

Verschijningsvorm van het landelijk gebied

Onder invloed van natuurlijke processen en menselijk ingrijpen hebben zich in Nederland uiteenlopende landschappen gevormd. De verscheidenheid van landschappen op een zo klein oppervlak is in internationaal perspectief uniek en aantrekkelijk. Het landelijk gebied kent een afwisseling van steden, dorpen en buitengebieden met een verscheidenheid aan functies en met plekken van verschillende ruimtelijke kwaliteit. Er zijn oude en moderne agrarische landschappen, oude en nieuwe natuurlandschappen en multifunctionele, deels bebouwde landschappen.

De inrichting van het landelijk gebied is in de loop van de tijd aangepast aan veranderende wensen vanuit de samenleving. Het Nederlandse landschap is bij uitstek een cultuurlandschap geworden. Tot halverwege de vorige eeuw bleven de verschillen tussen de landschapstypen goed herkenbaar. In de afgelopen veertig jaar verliepen de veranderingen in de verschijningsvorm van het landelijk gebied snel. Zij leidden tot een uniformer beeld van het landschap²⁷⁰.

De landbouw werd, onder invloed van Europees landbouwbeleid, intensiever en grootschaliger. Programma's van ruilverkaveling en landinrichting zorgden voor een efficiënte maar uniforme indeling van de grond ten dienste van de landbouw. Deze vervlakking werd tegengegaan door het inrichten van natuur- en recreatiegebieden. Tevens nam de bebouwing

²⁶⁷ Centrum Ondergronds Bouwen (COB), *Planologische visie ondergronds ruimtegebruik*, verslag van een deltasessie, Gouda, 2000.

²⁶⁸ Lambooy, J., *Steden als kenniscentra*. In: Rooilijn nr. 3, p. 130, maart 1999.

²⁶⁹ Urry, J., *Consuming places*, London, 1995.

²⁷⁰ Ministerie van LNV, *Natuur voor mensen, mensen voor natuur*, Den Haag, 2000.

toe door de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen, woningbouw, recreatievoorzieningen en infrastructuur. Uitbreiding van de (woon)bebouwing vond plaats in 'schillen' rondom steden en dorpen en meer verspreid in het buitengebied. In veel gemeenten verschenen nieuwe bedrijventerreinen nabij infrastructuur. Door dit alles is het areaal landbouwgrond tussen 1950 en 1990 afgenomen. Tegelijkertijd is, mede door de eisen van de landbouw, de waterhuishouding ingrijpend veranderd. Rivieren en beken zijn gekanaliseerd en het grondwaterpeil is verlaagd.

Door de toename van het bebouwd oppervlak van steden en dorpen en de verspreide bebouwing in het buitengebied wordt het landelijk gebied als steeds voller ervaren. Kwaliteiten van het landelijk gebied staan onder druk. Er treedt versnippering van natuur en landschap op, waardoor schaalverschillen in het landschap verder dreigen te vervagen. Open landschappen zijn in omvang afgenomen, evenals besloten en kleinschalige landschappen. Vooral de zeer open gebieden in het rivierengebied, de zeekelegebieden en de droogmakerijen zijn verder gekrompen²⁷¹. In meer gesloten landschappen, bijvoorbeeld op de hogere zandgronden, wordt gebiedseigen groen vervangen door bebouwing. Doordat deze 'uitersten' schaarser worden, komen er meer uniforme, halfgesloten landschappen²⁷².

Natuur en landschap

De identiteit van een landschap wordt bepaald door veel factoren. Het gaat onder meer om het overheersende type landbouw, de begroeiing, cultuurhistorische elementen, de mate van openheid, en de manier waarop bebouwing in het landschap is gesitueerd. Al deze factoren veranderen, en daarmee ook de identiteit van het landschap. Zo zijn cultuurhistorische waarden steeds minder in staat de karakteristieke verschillen tussen landschappen uit te drukken.

Daarnaast zijn natuurgebieden belangrijke structuurelementen in het landschap; zij bepalen mede de identiteit ervan. De meeste natuurgebieden zijn klein en verspreid gelegen in alle landschapstypen. De kwaliteit van de natuurgebieden in Nederland is niet onbedreigd. Vervuiling van grond- en oppervlaktewater met onder andere pesticiden en nitraat, en verdroging van de bodem door geforceerde peilverlaging buiten de natuurgebieden, zijn van invloed op het type vegetatie en de bijbehorende fauna. In vergelijking met 1900 is de soortenrijkdom van flora en fauna in Nederland afgenomen. Gelukkig neemt het tempo van deze achteruitgang de laatste jaren af²⁷³. Verschillende populaties van dieren maken weer een gunstige ontwikkeling door²⁷⁴. Factoren die hieraan bijdragen zijn de toename van het areaal beschermde natuur, de aankoop en inrichting van nieuwe natuurgebieden, herstel van oude beeksystemen en verbetering van de milieukwaliteit in specifieke gebieden.

De toekomst van natuur en landschap hangt mede af van de druk van de verstedelijking en de ontwikkeling van de landbouw. Ook de houding van de burgers ten

²⁷¹ RIVM, IKC-N, IBN-DLO, SC-DLO, *Natuurverkenning 1997*, Alphen aan den Rijn, 1997.

²⁷² Ministerie van VROM, Rijksplanologische Dienst, *Visie Landelijk Gebied*, Den Haag, 2000.

²⁷³ RIVM, IKC-N, IBN-DLO, SC-DLO, *Natuurverkenning 1997*, Alphen aan den Rijn, 1997.

²⁷⁴ In de Natuurbalans '99 is een graadmeter beschreven waarmee de ontwikkeling van de kwaliteit van de natuur in agrarische gebieden wordt onderzocht. Voor vier groepen organismen is de achteruitgang in voorkomen onderzocht voor de periode 1990-1998 en vergeleken met de natuurkwaliteit omstreeks 1950: vaatplanten, vogels, dagvlinders en in mindere mate vleermuizen. Bij 87 procent van de soorten, zoals de korenbloem, de dotterbloem, de kempiaan en de vale vleermuis, was sprake van een afname (met gemiddeld 70 procent). Bij 13 procent van de soorten, waaronder kroossoorten en de wulp, was er sprake van een toename (met gemiddeld 166 procent). Een voorlopige analyse laat zien dat er sedert 1990 noch sprake is van een verdere afname, noch van een significante verbetering van de natuurkwaliteit van het agrarisch gebied.

opzichte van natuur en landschap is bepalend. Veel Nederlanders hebben een groeiende behoefte aan rust, ruimte en stilte en zoeken deze in het landelijk gebied. Tot nu toe werden prioriteiten in het natuurbeleid voornamelijk gesteld op ecologische gronden. Het landelijk gebied, met name bos en natuurgebied, zal echter steeds meer worden beschouwd als openbaar domein, waar kan worden gerecreëerd. Vooral in de Randstad bestaat een groot tekort aan groen in de omgeving²⁷⁵. Zelfs wanneer het door de rijksoverheid geplande groen wordt gerealiseerd, zullen er plaatselijk nog tekorten zijn. De realisatie van het geplande groen verloopt echter allerm minst voorspoedig²⁷⁶. Daarnaast staat de kwaliteit van bestaande groene gebieden sterk onder druk. Vooral als het gaat om stilte wordt de kwaliteit steeds vaker als onvoldoende ervaren.

De toename van het oppervlak natuur is mede afhankelijk van de mate waarin de overheid erin slaagt grond aan te kopen om de ecologische hoofdstructuur (EHS) te realiseren. De grondprijzen zijn fors gestegen - over de afgelopen vijf jaar met gemiddeld acht procent per jaar - en lijken voorlopig te blijven stijgen. Daardoor zal de aankoop van grond voor natuurdoeleinden, zonder aanvullende financiële middelen, achterblijven bij de nationale taakstelling. Bovendien is het voor het behoud van de soortenrijkdom van groot belang om bij de verdere inrichting van de EHS grote aaneengesloten eenheden tot stand te brengen met een zo natuurlijk mogelijk ecosysteem. Doelstelling is dat in 2018 de reservaat- en ontwikkelingsgebieden van de EHS zijn verworven, ingericht en overgedragen aan de beheerder. Maar als de overdracht van grond doorgaat in het tempo van de tweede helft jaren negentig, is realisatie van de natuurontwikkelingsgebieden pas in 2030 te verwachten.

Sociaal-economische ontwikkeling en leefbaarheid

Het traditionele productiemilieu van het platteland is nog slechts in enkele dorpen en delen van het land aanwezig. Het aandeel van de landbouw in de werkgelegenheid is nog maar klein. Het landelijk gebied heeft meer economische dragers dan de landbouw. Werkgelegenheid wordt vooral geboden door ambachtelijke en industriële bedrijven met een bovenlokaal afzetgebied, en door lokale dienstverlenende sectoren. Vaak zijn dit bedrijven die geen of zeer beperkte economische relaties hebben met de landbouw in het buitengebied.

Naast een landbouwproductiefunctie krijgt het landelijk gebied steeds meer een publieke functie als recreatief uitloophet gebied voor stedelingen, als woon- en vestigingsgebied en als vindplaats van rust en ruimte. De in gang gezette verbreding van de landbouw zal steeds meer combinaties laten zien van natuur, landbouw en recreatie (zie paragraaf 3.3.3).

Leefbaarheid op het platteland betekent dat er voldoende draagvlak voor voorzieningen blijft bestaan. Vooral de bereikbaarheid van voorzieningen voor ouderen en jongeren vraagt aandacht. De leefbaarheid op het platteland is over het algemeen goed. Slechts in een beperkt gedeelte, vooral in de akkerbouwgebieden in het Noorden en in Zeeland, is verschraving van voorzieningen een probleem. De ontwikkelingen in de landbouw spelen in dit opzicht slechts een bescheiden rol. De grote uitstoot van arbeidskrachten uit de landbouw vond plaats in de jaren vijftig; op dit moment levert de landbouw - ook in perifeer gelegen gebieden - nog maar een beperkte bijdrage aan de regionale economie.

²⁷⁵ Ministerie van LNV, *Natuur voor mensen, mensen voor natuur*, Den Haag, 2000.

²⁷⁶ RIVM, *Millieubalans 2000: Het Nederlandse milieu verklaard*, Alphen aan den Rijn, 2000.

Hoewel maar een klein deel van de kernen op het platteland beschikt over basisvoorzieningen als huisarts, basisonderwijs en buurtwinkel, ervaart slechts een minderheid van de inwoners dit als een probleem. In vergelijking met de grotere steden is de inkomens- en werkgelegenheidssituatie in kleinere steden en dorpen in algemene zin goed te noemen. Een deel van de bewoners heeft werk in de grotere stedelijke gebieden. Steeds breder wordt erkend dat de leefbaarheid van kleinere steden en dorpen niet meer zozeer wordt bepaald door de plaatselijke werkgelegenheid en voorzieningen, als wel door de specifieke kwaliteiten van de lokale woonfunctie. Uit onderzoek blijkt dat er geen duidelijke samenhang is tussen de ontwikkeling van het aantal inwoners, de economische vitaliteit en de ontwikkeling van het lokale voorzieningenniveau²⁷⁷.

Leefbaarheidsproblemen worden in kleinere steden en dorpen vooral ervaren in de sociaal-culturele sfeer (bijvoorbeeld weinig verbondenheid met het dorp) en door bewoners met een zwakke maatschappelijke positie, zoals ouderen, aan huis gebonden vrouwen en scholieren. Deze groepen zijn over het algemeen minder mobiel, waardoor het gemis van specifieke voorzieningen in de nabijheid extra wordt gevoeld²⁷⁸.

Recreatie en plattelandstoerisme zijn van groeiende betekenis als economische dragers van het landelijk gebied. Campings, toeristische hotels, bungalowparken, tweede-woningcomplexen, golfterreinen en horeca verwerven inkomsten uit bezoek van recreanten en toeristen. De toeristisch-recreatieve sector is aan het diversificeren. Vooral kleinschalige en actieve recreatiemogelijkheden winnen aan betekenis. De effecten van recreatie en toerisme voor de economische vitaliteit moeten echter niet worden overschat. Private investeringen in plattelandstoerisme en -recreatie zijn vaak kleinschalig. Groei wordt vooral verwacht in het aantal hotels, luxere kleinschalige vormen van overnachten (bij de boer, op landgoederen) en tweede woningen. Tegelijkertijd vindt om bedrijfseconomische redenen schaalvergroting plaats bij de bestaande verblijfsrecreatieterreinen. Dit kan leiden tot een vermindering van het aantal bedrijven. Per saldo zijn de werkgelegenheidseffecten beperkt.

²⁷⁷ Thissen, Universiteit van Amsterdam. In: Ministerie van VROM, Rijksplanologische Dienst, *Visie Landelijk Gebied*, Den Haag, 2000.

²⁷⁸ Ministerie van VROM, Rijksplanologische Dienst, *Visie Landelijk Gebied*, Den Haag, 2000.

3.5 Conclusies

Europa en Nederland veranderen. Die veranderingen gaan snel en bestrijken alle terreinen van het maatschappelijk en economisch leven. De fysieke omstandigheden wijzigen zich, technologie vergroot het bereik, economie en cultuur internationaliseren, de marges waarbinnen de eigen Nederlandse ontwikkeling kan worden bepaald worden smaller.

3.5.1 Maatschappelijke trends

Naar een netwerkeconomie en een netwerksamenleving

De internationalisering zet door, mondiaal en Europees, economisch en cultureel, publiek en privaat. Veel activiteiten van burgers en bedrijven spelen zich af binnen netwerken in een steeds grotere ruimte, niet alleen in fysieke zin, maar steeds meer ook in virtuele en culturele zin. Tegelijkertijd willen burgers niet overweldigd worden door grootschalige ontwikkelingen. De menselijke maat in de ruimte wordt in toenemende mate gewaardeerd. De wederzijdse aanspraken van overheden, inwoners en bedrijven in Europa op elkaars ruimte, en vooral op de kwaliteit van die ruimte, nemen toe. Er ontstaat een internationale netwerksamenleving.

Scherpere internationale concurrentie en technologische ontwikkelingen werken gelijktijdig schaalvergroting en concentratie op kernactiviteiten in de hand. Om economisch te overleven spelen bedrijven steeds meer in op veranderende consumentenvoorkeuren, soms door daarop te anticiperen, soms door ze te beïnvloeden. Deze ontwikkelingen dragen ertoe bij dat producten een steeds kortere levenscyclus hebben en dat bedrijfsprocessen ruimtelijk worden opgesplitst. Op alle schaalniveaus nemen de toeleverings- en uitbestedingsrelaties tussen bedrijven toe. Een groot deel van de handel bestaat uit goederenstromen tussen gespecialiseerde ondernemingen. De toenemende concurrentie en de kosten en risico's van kennisontwikkeling dwingen tot meer samenwerking tussen bedrijven en instellingen.

De ontwikkeling van een internationale netwerkeconomie vergroot het belang van een goede positie in de internationale verkeer- en vervoersnetwerken. Een sterke positie van Schiphol en de Rotterdamse haven - afgestemd op de behoeften van de Nederlandse markt en samenleving - blijft van belang voor de economische ontwikkeling van Nederland.

Spreiding van bedrijvigheid

Binnen de internationale netwerken van toeleverings- en uitbestedingsrelaties kunnen ook regionaal georganiseerde patronen van kennisintensieve activiteiten ontstaan. Bedrijven zoeken ook in regio's naar relaties die essentieel zijn voor hun bedrijfsprocessen. De informatie- en communicatietechnologie (ICT) maakt het mogelijk dat informatie overal en voor iedereen beschikbaar is, waardoor veel bedrijven *foot/loose* worden: ze zijn steeds minder aan specifieke locaties gebonden. Vestigingsfactoren die wél tussen regio's verschillen, worden belangrijker. Traditioneel gaat het daarbij om regionale bereikbaarheid en de regionale

arbeidsmarkt. Daar komen nu minder traditionele factoren bij, zoals unieke kwaliteiten in het woon- en leefmilieu, het cultuuraanbod en het voorzieningenniveau.

Niet alleen grote bedrijven worden minder plaatsgebonden. Hetzelfde geldt voor kleinere ondernemingen die zich voor hun productie en diensten niet dicht bij de klant hoeven te vestigen. Nabijheid en bereikbaarheid, concentratie en deconcentratie krijgen een heel andere betekenis. Afhankelijk van het ontwikkelingsstadium van een sector ligt het accent op het één of het ander, wisselend in de tijd. In een vroege ontwikkelingsfase, waarin kennis, creativiteit en innovatie essentieel zijn, treedt clustervorming op. Vooral stedelijke gebieden vormen een broedplaats voor startende ondernemingen. In een rijper stadium volgt spreiding, als bedrijven minder van hun directe omgeving afhankelijk worden en op zoek gaan naar ideale vestigingscondities elders. De spreiding van ondernemingen volgt dan meer de spreiding van de bevolking. Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt (meer deeltijdbanen), de ICT-revolutie en de toegenomen vervoersmogelijkheden versterken elkaar en vergroten de alledaagse actieradius en de mogelijkheden tot het combineren van wonen en werken.

De regionale spreiding van economische activiteiten is de afgelopen decennia nauwelijks veranderd. Nog altijd is de werkgelegenheidsdichtheid in de Randstad drie keer zo hoog en in de periferie twee keer zo laag als in de tussengelegen zone. De groei in toegevoegde waarde, productie en werkgelegenheid bleek de afgelopen twintig jaar het hoogst in de regio's aan de randen van de Randstad en binnen de Randstad in de Noordvleugel.

Achter deze stabiliteit gaat een sterke economische dynamiek schuil, die zich manifesteert in nieuwe bedrijfsvestigingen en -verplaatsingen. Door ruimtegebrek en afnemende autobereikbaarheid in de centrale steden van de Randstad, gaan steeds meer bedrijven op zoek naar nieuwe vestigingsplaatsen aan stadsranden en langs infrastructuur. Zo ontstaat in de Randstad een concentrische en radiale uitbreiding van de stadsgewesten, die op sommige plaatsen de vorm van lintbebouwing aanneemt. In de intermediaire zone zoeken bedrijven naast de centrumgemeenten vooral de schil rond de centrale steden op. Verwacht wordt dat de spreiding van economische activiteiten zich voortzet binnen stedelijke zones, langs de randen van deze zones en langs de verbindende infrastructuur.

Ontwikkeling van economische sectoren

De 'verdienstelijking' van de Nederlandse economie zet verder door. De werkgelegenheid in de industrie zal de komende decennia verder dalen tot hoogstens tien procent van het totaal. De kennis- en diensteneconomie ontwikkelt zich daarentegen sterk, verweven met industriële productie, logistiek en distributie.

De landbouw levert nog maar een paar procent van de werkgelegenheid, en zal naar verwachting de komende 25 jaar minder snel groeien dan de economie als geheel. Wel zal de landbouw zich verder specialiseren en professionaliseren. Het grondgebonden karakter van de landbouw zal afnemen en bovendien - door de eisen van waterbeheer en natuurontwikkeling - veranderen. Massaproductie met kleine marges zal plaatsmaken voor hoogwaardige, gespecialiseerde en natuurlijke productie. Deze biologische of streekgebonden productie wordt steeds vaker gecombineerd met natuur- en landschapsbeheer en recreatie. Wat blijft is het ondernemende karakter van de landbouw en de vanzelfsprekendheid waarmee deze het leeuwendeel van het buitengebied beheert - niet meer als de enige functie, maar in symbiose met een verscheidenheid aan andere functies.

Bevolkingsontwikkeling en -samenstelling

De Nederlandse bevolking blijft groeien, al neemt het groeitempo af. Rond 2030 wordt een maximale bevolkingsomvang van ruim achttien miljoen inwoners verwacht, daarna neemt het aantal inwoners af. De verschillen in bevolkingsontwikkeling tussen de provincies zijn kleiner geworden. De geboorte- en sterftcijfers vertonen over vele jaren een stabiel beeld.

Nu het einde van de natuurlijke bevolkingsgroei in zicht komt, wordt immigratie steeds belangrijker voor de bevolkingsontwikkeling. Nederland is een immigratieland geworden en ontwikkelt zich verder tot een multiculturele samenleving. De meeste allochtonen wonen in de drie Randstadprovincies. Allochtonen zijn een typisch stedelijke bevolkingscategorie. Ruim 40 procent woont in de vier grote steden en bijna 20 procent in de overige gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. In Rotterdam en Amsterdam zal de bevolking in 2015 naar verwachting voor de helft uit allochtonen bestaan.

Het binnenlandse migratiepatroon gaf in de twintigste eeuw een omslag te zien. Tot eind jaren vijftig vestigden zich veel mensen in de provincies Utrecht, Noord- en Zuid-Holland door het teruglopen van de werkgelegenheid in de landbouw en de groei van industrie en diensten. Vanaf de jaren zestig werd de interregionale migratie steeds meer bepaald door een uitstroom uit het westen naar het oosten en het zuiden van het land. Dit patroon is tot op de dag van vandaag hetzelfde gebleven.

De leeftijdsopbouw wordt nu nog gekenmerkt door een groot aandeel 20-64 jarigen en een klein aandeel jongeren (onder de 20 jaar) en ouderen (65-plus). De bevolking verouderd echter in hoog tempo. De vergrijzing komt in een stroomversnelling als de geboortegolf de pensioengerechtigde leeftijd bereikt. De verhouding tussen economisch actieven en inactieven wordt ongunstiger, met name in Nederland.

Het aantal huishoudens in Nederland blijft toenemen, al neemt het groeitempo af. Pas op de lange termijn, tegen 2030, zal het aantal huishoudens zich stabiliseren. De groei van het aantal huishoudens wordt veroorzaakt door een daling van de gemiddelde huishoudensgrootte. De sterkste groei vindt plaats in het westen van het land.

Woonvoorkeuren

Veranderingen in de omvang en samenstelling van de bevolking beïnvloeden de woonvoorkeuren van mensen. De groei van het aantal (kleine) huishoudens, de vergrijzing en de multiculturele samenstelling van de bevolking zorgen voor een palet aan leef- en woonstijlen. De variatie in de vraag naar woningen en woonomgevingen wordt groter. De vraag naar bijzondere woonmilieus lijkt toe te nemen. Er is in alle regio's een groeiende vraag naar echt stedelijk wonen en naar ruim en groen wonen. De vraag naar (duurdere) koopwoningen en eengezinswoningen stijgt, terwijl er - vooral in de steden in het westen - minder (goedkopere) huur- en meergezinswoningen nodig zijn. In het westen en oosten van het land is de vraag naar woningen in het 'buiten-centrum milieu' laag. De vraag naar woningen in landelijke woonmilieus is in het oosten en het zuiden het hoogst.

Keuzevrijheid en ruimtelijk handelen

In de huidige samenleving groeit een toenemende keuzevrijheid van individuen op velerlei terrein, zoals de woningmarkt, de arbeidsmarkt, de besteding van vrije tijd en de wijze van samenleven. Deze keuzevrijheid heeft belangrijke gevolgen voor de vraag naar ruimte en het ruimtelijk gedrag. Er is een grote verscheidenheid aan wensen ten aanzien van de woon- en werkomgeving, het combineren van arbeid, zorg en vrije tijd, het leefmilieu en culturele en recreatievoorzieningen. De ontplooiing van het individu is zichtbaar in de emancipatie van vrouwen, jongeren en ouderen. De toegenomen vrijheid om eigen waarden en normen te kiezen heeft geleid tot een grotere variatie in gedragspatronen. Tegelijkertijd is er over de hele naoorlogse periode, onder invloed van het internationaliseringsproces, een homogenisering in opvattingen en gedrag te bespeuren.

De toegenomen keuzevrijheid in het ruimtelijk handelen en de grotere aanspraak op ruimte is nog niet voor iedereen weggelegd. Sociale ongelijkheid leidt nog steeds tot beperkingen in de keuzevrijheid van specifieke groepen.

Bij een grotere keuzevrijheid in het ruimtelijk handelen wordt de kwaliteit van 'plekken' belangrijker. Het kan daarbij gaan om de geschiktheid van de woning voor thuiswerken, de aantrekkelijkheid van de woonomgeving, of de kwaliteit van ontmoetingsplekken voor werk, ontspanning, cultuur en recreatie. Deze aandacht voor de kwaliteit van de leefomgeving maakt deel uit van de toegenomen betekenis die burgers hechten aan de kwaliteit van het leven. Enerzijds wordt deze aanspraak op kwaliteit ingegeven door de stijgende individuele welvaart, anderzijds door de behoefte aan meer collectieve waarden als natuur en milieu, kwaliteit van de historische ruimtelijke context, gezondheid en veiligheid.

3.5.2 Betekenis voor ruimtelijk beleid

Meer samenhang in stedelijke zones

De ontwikkeling naar een netwerksamenleving manifesteert zich ruimtelijk door het ontstaan van stedelijke netwerken waarbinnen niet langer alles is gericht op één stad of één stadsgewest. In plaats daarvan komen verschillende centra tot ontwikkeling en verplaatsen burgers zich kriskras en over grotere afstanden op basis van individuele keuzen en wensen.

Er ontstaan meerkernige stedelijke zones. De stedelijke zones in Noordwest-Europa zijn momenteel welvarende gebieden. Zeker waar steden en dorpen dicht bij elkaar liggen, ontstaat een hoge ruimtedruk onder invloed van economische groei, bevolkingsgroei en eisen vanwege natuur, landschap en waterbeheer. Dat geldt in Nederland vooral voor de Randstad, de Brabantse steden, de regio Arnhem-Nijmegen, Zuid- en Midden-Limburg en de gebieden tussen deze zones.

Binnen deze welvarende stedelijke zones doet zich een gedifferentieerder beeld voor. Hier bestaan grote verschillen in welvaart en in kwaliteit van de bebouwing. 'Arme' centrale stadsdelen komen voor naast 'rijke' nieuwe centra. De nieuwe economische centra hebben vaak een grootschalig en homogeen karakter. De verhoudingen in werkgelegenheid en inkomen tussen de centrale steden en de randgemeenten zijn verschoven ten gunste van de laatste. Door de genoemde grote verschillen en het uitdijende patroon van de verstedelijking is het nog onvoldoende gelukt om de stedelijke zones als nieuwe eenheid te laten functioneren en om de ruimtelijke kwaliteit van deze zones als geheel te verbeteren. Ruimtelijk beleid kan

hieraan bijdragen door meer ruimtelijke samenhang te brengen in het verkeers- en vervoerssysteem, door evenwicht te zoeken tussen 'rode' en 'groene' functies, en ruimte te geven aan wonen en werken in een grotere variatie in milieus.

Meer diversiteit in stedelijk en landelijk gebied

In de netwerksamenleving doen zich spreidingstendensen voor, die ontstedelijking in de hand werken en beslag leggen op de open ruimten tussen de steden. Dit leidt tot aantasting van de diversiteit van landschappelijke en groene waarden en van het cultureel erfgoed. De afgelopen tientallen jaren is het landelijk gebied steeds verder gekrompen door de aanleg van woonwijken, recreatievoorzieningen en bedrijventerreinen. Op veel plaatsen is het landelijk gebied ook versnipperd geraakt door een toename van verspreide bebouwing en de aanleg van infrastructuur. Ruimtelijke contrasten tussen stad en land verminderen, de diversiteit in het aanbod aan stedelijke en landelijke milieus neemt af. Deze ontwikkelingen maken Nederland eentoniger en minder aantrekkelijk.

Tegelijkertijd groeit in de samenleving de behoefte aan een grotere diversiteit in milieus. In de beleving van de ruimte vervaagt het traditionele, fysieke onderscheid tussen stad en land. In plaats daarvan komt een mentaal en cultureel onderscheid in diverse milieus: aantrekkelijke en veilige verblijfs- en woongebieden in steden, mooie, herkenbare landschappen, én toegankelijke landelijke gebieden voor ontspanning en recreatie. De functie van het landelijk gebied als 'publieke ruimte' wordt steeds belangrijker.

Ruimtelijk beleid kan bijdragen aan vergroting van de diversiteit en kwaliteit van stedelijke en landelijke milieus. Het moet daartoe bescherming bieden aan unieke waarden, en nieuwe kwaliteiten (helpen) ontwikkelen in gebieden en op locaties. In de ontwikkeling van diversiteit en kwaliteit ligt de ontwerp-opgave voor de toekomst.

De dalende bevolkingsgroei en de sterke afname van de potentiële beroepsbevolking kan na 2020 van invloed zijn op de ruimtelijk-economische dynamiek en de ruimtevraag. Er moet rekening worden gehouden met een situatie waarin de behoefte aan nieuwe uitbreidingen van bebouwd gebied voor wonen, werken en infrastructuur zal dalen. Veranderingen in de aard of het kwaliteitsniveau van de ruimtebehoefte kunnen dan volledig binnen het bestaande bebouwde gebied worden opgevangen. Dit zal van invloed zijn op de mate waarin het ruimtelijk beleid tot 2020 ruimte zal geven aan nieuwe ontwikkelingen.

Maatschappelijke samenhang

Ruimtelijk beleid kan de maatschappelijke achterstand van minderheden niet direct opheffen, maar het kan wel bijdragen aan een rechtvaardiger samenleving door de ruimtelijke toegang tot belangrijke hulpbronnen te bevorderen en de kwaliteit van de leefomgeving in achterstandswijken te verbeteren. Op die manier wordt niet alleen de leefsituatie verbeterd, maar ontstaat ook een positievere beeldvorming van groepen die met achterstand worden geassocieerd. Belangrijk is ook dat openbare ruimten zo worden ingericht dat ze tegemoetkomen aan de behoeften van meerdere groepen. Een goede kwaliteit van de plekken waar verschillende groepen elkaar tegenkomen en vertrouwd raken met elkaars manier van doen, kan een bijdrage leveren aan maatschappelijke integratie. Verbeteringen in de gebouwde omgeving kunnen bijdragen aan een versterking van de sociale infrastructuur die

burgers mogelijkheden biedt voor opvang, ontmoeting, ontplooiing en ontspanning. Hiermee wordt de samenhang in de samenleving bevorderd. Voor taakcombineerders, mensen die arbeid- en zorgtaken dagelijks combineren, is het van belang dat de ruimtelijk-economische structuur van steden en dorpen in voldoende zorgknooppunten voorziet.

De ervaring heeft inmiddels geleerd dat ruimtelijke segregatie moeilijk beleidsmatig kan worden tegengegaan. Mensen houden zelf de keuze om zich te vestigen waar ze willen, al dan niet in de buurt van anderen met dezelfde achtergrond. Wel kan door beleidsmaatregelen worden voorkomen dat er gedwongen segregatie optreedt - dat allochtonen alleen in goedkope stadsbuurten kansen op de woningmarkt hebben, en dat daardoor concentraties van achterstand ontstaan. Dat betekent voorzetting van een beleid, gericht op woningdifferentiatie naar prijs en kwaliteit, zowel in de bestaande steden als in nieuwbouwwijken. Ook hiermee is de maatschappelijke integratie van burgers gediend.

3.5.3 Op weg naar een ruimtelijk raamwerk

Nederland verandert, zowel maatschappelijk als economisch. Het perspectief op een duurzame ontwikkeling is daarbij zeker aanwezig, maar er zijn onzekerheden en risico's. Om die het hoofd te kunnen bieden, is een ordening nodig die ruimte biedt voor maatschappelijke wensen en die tegelijkertijd richting geeft aan maatschappelijke ontwikkelingen, ook in ruimtelijk opzicht. Een duurzaam ruimtelijk raamwerk maakt deel uit van zo'n ordening - naast een maatschappelijke consensus over normen en waarden, een stabiele economische orde en een democratische besluitvorming over de afweging van voorkeuren, ook de voorkeuren over het gebruik van de ruimte.

Het ruimtelijk raamwerk wordt gevormd door de positie van Nederland in Noordwest Europa (zie kaart 13), haar fysieke verschijningsvorm (zie kaart 14) en door de gelaagde opbouw van het land in ondergrond, netwerken en occupatie en van de Noordzee (zie kaart 15).

Ondergrond

In zo'n ruimtelijk raamwerk zijn bodem en water de structuurdragers van het ruimtegebruik. De ligging van Nederland in de Noordzeedelta is herkenbaar in de grote diversiteit aan milieus en landschappen met aantrekkelijke overgangen. De ecologische en archeologische waarden die hierin zijn ontstaan, zijn van internationale betekenis. Nederlands lage ligging in de delta vergroot ook zijn kwetsbaarheid voor overstromingen en zijn afhankelijkheid van ruimtelijke ontwikkelingen in omliggende landen.

Zeespiegelstijging, bodemdaling en toenemende wateroverlast maken het nodig om een nieuwe kijk te ontwikkelen op de omgang met water. Technische maatregelen bieden niet langer de enige oplossing om de waterhuishouding te reguleren en de veiligheid te waarborgen. In gebieden die op korte of lange termijn geschikt zouden kunnen zijn voor waterberging, neemt de bebouwing toe. Tegelijkertijd eisen veiligheid, beperking van overlast en het veilig stellen van de zoetwatervoorraad meer ruimte voor water in Nederland en in de omliggende landen.

De ruimtelijke ordening staat voor de opgave ruimte voor water te laten samengaan met andere vormen van ruimtegebruik. Daarom moeten waterbelangen een sterkere rol gaan

spelen bij de afweging van ruimtelijke ingrepen, moeten locatiebeslissingen worden getoetst op hun gevolgen voor het watersysteem, en moeten ruimtelijke afwegingen meer worden gemaakt op het niveau van stroomgebieden. Een verstandige ruimtelijke ordening zal zich richten op herstel van de natuurlijke veerkracht en dynamiek, en van de zelfregulerende processen in de ondergrond. Bovendien zullen deze processen in de ondergrond weer sturend moeten zijn bij het ontwerpen en alloceren van de andere twee lagen: netwerken en occupatie.

Netwerken

Het netwerk van Europese en nationale wegen, spoor- en vaarwegen, havens en vliegvelden is sterk gebundeld,. Dat geldt zeker in Noordwest-Europa. In grote lijnen zijn de netwerken van infrastructuur op dat schaalniveau compleet, of naderen hun voltooiing. Nederland heeft van oudsher een sterke positie in dit infrastructuurnetwerk. Deze positie vloeit mede voort uit een vroege benutting van de (natuurlijke) vaarwegen, de daarbij horende havenontwikkeling, en de gunstige ligging ten opzichte van belangrijke productie- en afzetgebieden in Europa.

Met de voltooiing van de verschillende netwerken in Europa neemt de betekenis van fysieke uitbreidingen van infrastructuur af. Alle delen van Europa zijn bereikbaar geworden. Nederlands positie in Europa wordt steeds meer bepaald door de mate van integratie en koppeling tussen bestaande netwerken, de kwaliteit van de daarop afgestemde dienstverlening en de waarde van het gebruik dat van deze netwerken wordt gemaakt. Dit gebruik is al tientallen jaren aan het groeien en zal ook in de toekomst sterk blijven toenemen. In en rond de stedelijke gebieden in Europa dreigt congestie een permanent verschijnsel te worden. Verdere groei is op te vangen door een betere, slimmere benutting van de geboden capaciteit, onder meer door koppeling van verschillende vervoerswijzen. Dat vraagt een stelsel van ook ruimtelijk samenhangende netwerken voor verkeer en vervoer in en tussen de stedelijke zones.

Occupatie

In vergelijking met andere werelddelen kent Europa weinig grote metropolen, maar wel een groot aantal verspreid liggende steden van verschillende omvang. Vooral in de Beneluxlanden zijn de afstanden tussen steden naar verhouding klein. Zeker in Nederland treft men een groot aantal dicht bij elkaar gelegen steden aan. Deze hoge dichtheid van steden heeft er, samen met de sterke ruimtelijk-economische ontwikkeling, voor gezorgd dat de steden in Nederland meer dan in de omringende landen aan elkaar zijn gegroeid. Hoewel het bebouwde oppervlak in Nederland in totaliteit beperkt is, wekt de spreiding in het occupatiepatroon de indruk van een groot stedelijk ruimtebeslag. Het karakteristieke verstedelijkingspatroon van Nederland is dan ook extra gevoelig voor aantasting van het door burgers ervaren contrast tussen stad en land.

Uit de analyse van deze lagen en van de Noordzee volgen de structuurdragers (zie kaart 15). Deze bepalen de ruimtelijke hoofdstructuur van Nederland en geven als zodanig tezamen met de fysieke verschijningsvorm en de positie van het land een actueel referentiekader voor de aanpak van de ruimtelijke opgaven en het nationale ruimtelijke beleid.

HOOFDSTUK 4 DE RUIMTEVRAAG GEWOGEN

Inhoudsopgave

4.1 Inleiding	2
4.2 Ruimtevrage tot 2030	6
4.2.1 Wonen.....	6
4.2.2 Werken.....	8
4.2.3 Infrastructuur	10
4.2.4 Recreatie en sport.....	13
4.2.5 Water	14
4.2.6 Natuur en landschap.....	15
4.2.7 Landbouw	16
4.3 Ruimtevrage op de Noordzee.....	19
4.4 Ruimtevrage per landsdeel.....	22
4.4.1 Regionale verdeling van de ruimtevrage.....	22
4.4.2 Indicatieve ruimtevrage per landsdeel.....	27
4.5 Ruimtelijke kwaliteit en de vrage naar ruimte	33

De demografische, sociaal-economische, culturele en ruimtelijke ontwikkelingen die zijn beschreven in het vorige hoofdstuk, weerspiegelen zich in de ontwikkeling van het grondgebruik. Tot 1950 nam de landbouw steeds meer ruimte in gebruik ten koste van natuur en water. Woeste gronden en veengebieden werden ontgonnen, zompige gebieden ontwaterd. Vooral vanaf de negentiende eeuw groeiden de steden. Na 1950 werd steeds meer ruimte in gebruik genomen voor stedelijke functies en infrastructuur; na 1970 begonnen deze functies de landbouw te verdringen. In 1996 was bijna vijftien procent van de Nederlandse bodem in gebruik voor stedelijke functies en infrastructuur. Dat betekent een verdrievoudiging in minder dan honderd jaar. Tot halverwege de jaren tachtig liep het areaal aan natuur terug; daarna nam dit weer toe. In 1996 was desondanks nog maar 10 procent in gebruik voor bos en natuur, tegen 20 procent een eeuw eerder. De landbouw beslaat momenteel 55 procent van de ruimte, een iets hoger aandeel dan honderd jaar geleden. Door inpolderingen in het IJsselmeer en Zeeland, de Deltawerken en versmalling van verschillende rivieren en waterlopen verminderde de hoeveelheid oppervlaktewater in diezelfde honderd jaar met een kwart. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de ruimtebehoeften voor een zevental functies in de komende dertig jaar.

4.1 Inleiding

Het overgrote deel van Nederland kan nog steeds als landelijk worden gekarakteriseerd. Wel is Nederland doorlopend van karakter veranderd. Ten opzichte van de toename van de totale bevolking valt de toename van het ruimtebeslag door stedelijke functies en infrastructuur mee. Een Nederlander van nu 'gebruikt' gemiddeld 372 vierkante meter voor deze functies, terwijl dat in 1890 nog 337 was. In absolute aantallen is de bevolking en de hoeveelheid bebouwde ruimte natuurlijk wel sterk toegenomen. De afbeeldingen met het grondgebruik van Nederland in hectaren geven een indringend beeld van de ontwikkeling van de verstedelijking in Nederland (afbeelding 17 en 60).

Afbeelding 62 Bodemgebruik in Nederland 1890-1996.

	1890	1930	1950	1970	1985	1996
agrarisch	2.157.269	2.340.610	2.512.900	2.519.497	2.395.924	2.350.807
bos en natuur	835.014	681.528	506.319	497.087	450.024	461.177
stedelijke functies	123.739	144.093	191.405	268.868	416.217	441.317
infrastructuur	29.218	41.178	89.591	92.255	129.682	134.048
water	1.007.378	945.209	852.403	774.911	760.771	765.269
Nederland	4.152.618	4.152.618	4.152.618	4.152.618	4.152.618	4.152.618

Getallen in hectaren. Bron: CBS-bodemstatistiek en: AB Onderzoek B.V., Tijdsreeks grondgebruik in Nederland, Delft, 1997.

Hoe zal het ruimtegebruik zich de komende dertig jaar ontwikkelen? En voor welke kwantitatieve uitdaging staat Nederland? In dit hoofdstuk is de ruimtebehoefte tot 2030

vanuit verschillende invalshoeken verkend. Daarbij is gebruik gemaakt van de zeven maatschappelijke en economische functies die het CBS onderscheidt in zijn bodemstatistiek. In paragraaf 4.2 wordt de ruimtevraag voor deze zeven functies besproken. In de daaropvolgende twee paragrafen is de ruimtevraag op de Noordzee en in de verschillende landsdelen beschouwd. In paragraaf 4.4 wordt een aantal keuzen samengevat.

Schatting van de ruimtevraag

Een schatting van ruimtebehoefte is nodig om te bezien in hoeverre de verschillende functies ruimtelijk met elkaar in overeenstemming zijn te brengen, dan wel elkaar verdringen. De aangegeven ruimtebehoefte zijn gebaseerd op trends en beleidswensen voor de verschillende sectoren. De ruimtelijke ordening spreekt zich uit over de ruimtelijke wenselijkheid en maakt daartoe een integrale afweging op basis van algemene (ruimtelijke) doelen.

Uitgangspunt van de schatting is een scenario met hoge ruimtebehoefte. Daarvoor is gekozen, niet omdat het op de lange termijn het meest waarschijnlijke scenario is, maar om niet voor verrassingen te worden gesteld. Valt een ruimtebehoefte in de praktijk lager uit dan geschat, dan is het ruimtelijk beleid makkelijker bij te stellen dan in het omgekeerde geval. Uitgaan van te lage verwachtingen brengt risico's met zich mee, zoals ruimtetekort voor vitale functies, onvoldoende kwaliteitsontwikkeling en ongecontroleerde ruimtelijke spreiding.

Wel stelt het werken met schattingen eisen aan het ruimtelijk beleid en vraagt het om flexibiliteit door fasering van ruimtereserveringen, voortdurend monitoren van de ruimtelijke ontwikkelingen zelf, en voortdurend actualiseren van de ruimtebehoefte.

Het hoge scenario is gebaseerd op het *Global Competition*-scenario van het Centraal Planbureau, maar dan aangevuld met een hogere bevolkingsgroei tengevolge van immigratie, en met extra ruimtebehoefte voor het opvangen en bergen van water en voor natuur en recreatie. Dit scenario gaat voor de komende 30 jaar uit van een economische groei met gemiddeld 3,25 procent per jaar en een bevolkingsgroei tot 18,5 miljoen inwoners. Tot 2020 wordt uitgegaan van een hogere economische groei dan tussen 2020 en 2030. Ondanks de hoge bevolkingsgroei zal het arbeidsaanbod na 2020 krimpen doordat de vergrijzing verder toeneemt terwijl de arbeidsparticipatie niet meer stijgt. De maximale arbeidsparticipatie wordt naar verwachting in 2020 bereikt.

Ook de mobiliteit, vooral de automobiliteit, groeit tot 2020 sterker dan in de periode daarna. Hierop aansluitend is de geschatte ruimtebehoefte voor werken en infrastructuur grotendeels gebaseerd op de verwachting voor de periode tot 2020. De vraag naar ruimte voor wateropvang en -berging heeft betrekking op een langere periode: de komende vijftig jaar. Het agrarisch grondgebruik zal in het gehanteerde scenario tot 2030 teruglopen met maar liefst twintig procent (of 475.000 hectare).

Bij een lagere groei van bevolking en economie kan de ruimtebehoefte voor wonen, werken en mobiliteit minder groot uitvallen. Daarom is voor deze functies een bandbreedte aangegeven. De vraag naar ruimte voor landbouw kan minder snel afnemen. Bij een gematigde liberalisering van het landbouwbeleid van de Europese Unie past een afname van de ruimtevraag met zo'n 170.000 hectare (of 7 procent) tot 2030. De voor water,

natuur en recreatie benodigde ruimte staat niet in direct verband met de hoogte van de economische of de bevolkingsgroei.

De schatting op basis van het hoge scenario levert een beeld op waarin de spanning tussen kwantitatieve ruimtevraag en ruimtelijke kwaliteit voelbaar is. Bij toevoeging van een bandbreedte blijft dit beeld in grote lijnen bestaan. Alle functies behalve de landbouw hebben meer ruimte nodig. Op basis van het hoge scenario bedraagt de geschatte ruimtevraag voor wonen, werken en infrastructuur ('rode' functies) bijna 200.000 hectare. Dat is dezelfde orde van grootte als het huidige oppervlak aan woongebied en betekent een toename met bijna 45 procent in totaal¹. Bij het gehanteerde lagere scenario gaat het om ruim 100.000 hectare of 23 procent. Ook de ruimtebehoefte voor recreatie, water en natuur is aanzienlijk: tot 2030 is bijna een miljoen hectare nodig.

Alleen de ruimtebehoefte van de landbouw neemt verder af, waarmee de trend van de afgelopen decennia wordt voortgezet. Het tempo waarin dat gebeurt is echter ongewis. Dat geldt ook voor de plekken waar het gebeurt. De in totaal benodigde hoeveelheid ruimte is groter dan alle vrijkomende agrarische gronden bij elkaar. Dit geldt zowel in het hoge als in het lage scenario.

Uit de geschatte ruimtebehoefte rijst een beeld op van een sterk veranderend Nederland. Het accommoderen van de ruimtebehoeften betekent dat tot 2030 meer dan een kwart van het oppervlak van Nederland in meerdere of mindere mate van functie verandert. Omdat het grotendeels gaat om nieuwe ruimte voor water en natuur, betekent deze verandering zelfs bij een laag economisch en demografisch scenario een enorme uitdaging voor de ruimtelijke inrichting van Nederland.

Interventiestrategieën

Het bovenstaande betekent dat er beleidskeuzen moeten worden gemaakt. Dat kan in grote lijnen aan de hand van zes verschillende interventiestrategieën. De eerste is het stellen van prioriteiten: we kunnen sommige functies waarmerken als belangrijker dan andere. Ten tweede kunnen we ervoor kiezen bepaalde activiteiten niet meer uit te breiden binnen het bestaande Nederlandse grondgebied. Ze worden dan gehandhaafd, maar nemen niet meer toe. In de eventuele ruimtebehoeften wordt dan voorzien door landaanwinning (vliegveld in zee, Tweede Maasvlakte) of uitbesteding in het buitenland (toeristische recreatie, afvalstort). Deze laatste beleidskeuze is bij de voorbereiding van deze nota omschreven als het 'exporteren' van de betreffende ruimtebehoefte.

De derde keuzemogelijkheid is het beleidsmatig reduceren van de geschatte of veronderstelde ruimtebehoefte. Daarbij kan bijvoorbeeld uitgegaan worden van een geringer woningoppervlak of een geringer ruimtegebruik voor landbouw en veeteelt dan oorspronkelijk geraamd.

Daarnaast zijn er drie interventiestrategieën die de ruimtebehoefte zelf zo veel mogelijk intact laten maar daarin op een slimme manier voorzien. Een van deze mogelijkheden houdt in dat het ruimtegebruik wordt geïntensiveerd, een andere dat verschillende behoeften worden gecombineerd, zodat het resulterende ruimtebeslag kan worden beperkt. Tenslotte kan er worden gekozen voor een strategie van transformeren.

¹ Op basis van de CBS Bodemstatistiek beslaan wonen, werken en infrastructuur in 1996 samen 454.141 hectare.

Ruimtelijke structuren en gebouwen die niet meer voldoen (of ruimtegebruik in het landelijk gebied dat niet meer past bij nieuwe inzichten) worden hierbij veranderd, waardoor de ruimte qua vorm en functie beter aansluit op nieuwe eisen en wensen. Bestaande stadswijken, terreinen en individuele gebouwen krijgen zo een 'nieuw' leven². Het zijn deze laatste drie strategieën die een centrale plaats krijgen in het ruimtelijk beleid. Dat levert zowel ruimtewinst als kwaliteitswinst op. Bij alle drie past optimale benutting van de bestaande bebouwing en infrastructuur.

Intensiveren van ruimtegebruik is de strategie bij uitstek voor het stedelijk gebied. Marktconforme prijsvorming en meervoudig ruimtegebruik horen bij deze strategie.

Combineren van functies kan er vooral in het landelijk gebied voor zorgen dat alle ruimtebehoefte zo goed mogelijk worden geaccommodeerd. Daarvoor is vooral creatieve planvorming nodig, die de verschillende functies handig en doelmatig met elkaar in overeenstemming brengt.

Transformeren is van toepassing in het stedelijk én het landelijk gebied. In de steden komt deze strategie neer op het omvormen van wijken en buurten en het aanbrengen van meer differentiatie door aanpassing van woningen, woonomgeving en voorzieningen. Vaak komt daarbij ook sanering en herstructurering kijken. Transformeren kan ook betrekking hebben op het uitplaatsen van onveilige bedrijven en het omvormen van verouderde bedrijventerreinen, spooremlacements en winkelgebieden, en van onaantrekkelijke en onveilige openbare ruimten als parken en pleinen. Buiten de steden kan het gaan om het verhogen van de grondwaterstand en om het verbeteren van de natuurlijke en recreatieve betekenis van een gebied met een daaraan aangepast grondgebruik. Herstructurering van landelijk gebied kan ook nodig zijn als agrarische activiteiten worden verminderd, of worden voorgeschreven op grond van ruimtelijke overwegingen.

De keuze voor intensiveren, combineren en transformeren wordt gemaakt op beleidsmatige gronden, en wordt ondersteund door gesprekken die ter voorbereiding van deze nota zijn gevoerd met maatschappelijke groeperingen. Dit betekent niet dat de overige drie interventiestrategieën helemaal van tafel zijn. Zo zullen prioriteiten moeten worden gesteld in afzonderlijke regio's.

Een specifiek ruimtelijk beleid voor de export van ruimtevrage functies zal in het algemeen niet nodig zijn. De uitsortering van activiteiten die in Nederland een plek zoeken, verloopt vanzelf via het milieubeleid en de grondpolitiek. Als gebruikers de reële kosten moeten betalen van grond en omgevingseffecten, kan dat ertoe leiden dat zij bepaalde activiteiten liever elders onderbrengen. Ook dat is ruimtelijk beleid. Een bijzondere vorm van exporteren is het benutten van landaanwinningslocaties, bijvoorbeeld voor het bergen van bagger of het plaatsen van windmolens. Aangezien dit vérstrekkende gevolgen heeft, moeten per geval nut en noodzaak kritisch worden bekeken, en effecten worden afgewogen.

² Door het tegengaan van onderbenutting en leegstand wordt de totale ruimtebehoefte kleiner.

4.2 Ruimte­vraag tot 2030

Het landoppervlak van Nederland is in zijn geheel in gebruik. Voor de geschatte ruimte­behoefte in 2030 is onderscheid gemaakt in de zeven functies uit de CBS-bodemstatistiek: wonen, werken, infrastructuur, recreatie en sport, water, natuur en landschap, en landbouw³. In deze paragraaf worden deze functies één voor één besproken. Voor de grotendeels economisch gedreven functies wonen, werken en infrastructuur is naast het gehanteerde hoge-groei­scenario een scenario in beeld gebracht dat uitgaat van een vijftien procent lagere totale ruimte­behoefte. Hiermee wordt een schatting verkregen van de ruimte­vraag bij minder economische groei en een meer beperkte bevolkingstoename. Ook voor de landbouw is de ruimte­vraag op basis van een hoog en een laag scenario verkend.

Om de ruimte­behoefte voor de zeven functies te kunnen afzetten tegen het oppervlak van Nederland, wordt op kaart 16 een indicatie van de ruimte­vraag gegeven.

Kaart 16	Indicatie van de ruimte­vraag
-----------------	--------------------------------------

4.2.1 Wonen

Tot 2030 is 39.000 tot 85.000 hectare nodig om in de verwachte uitbreiding van de ruimte­vraag voor wonen te kunnen voorzien. Dat is vijf tot elf keer het grondgebied van Den Haag. Voor deze inschatting is inzicht nodig in de woonvoorkeuren van mensen. De benodigde hoeveelheid woningen is niet één-op-één af te leiden uit de bevolking­sgroei. Eerder aangegeven demografische, sociaal-culturele, financiële en economische trends zijn hierop van grote invloed. Een belangrijke verwachting op sociaal-cultureel gebied is ook dat de woonvoorkeuren van de meeste allochtone Nederlanders zullen gaan samenvallen met die van de andere inwoners van het land, zoals dat eerder gebeurde bij joodse en 'Indische' immigranten. In het algemeen wonen er gemiddeld steeds minder mensen in een woning en wensen de bewoners van Nederland meer woonruimte. Rekening houdend met deze trends kan het aantal tot 2030 benodigde nieuwe woningen worden geschat op een tot bijna twee miljoen⁴.

Woonvoorkeuren kunnen worden onderscheiden in verschillende typen woonmilieus met uiteenlopende woningdichtheden⁵. Niet elk type is even gewild. Voor centrum-stedelijke milieus met een hoge dichtheid en voor 'groen-stedelijke' en landelijke milieus met lagere dichtheden tekenen zich tekorten af. Voor buiten-centrum milieus (en dan vooral die van na de oorlog) dreigen overschotten ten opzichte van de vraag.

³ Als referentie is in de tabellen van deze paragraaf per functie het grondgebruik in 1996 opgenomen. De basis hiervoor is de CBS Bodemstatistiek (van alle gemeentelijk ingedeelde gronden en wateren). Naast de zeven onderscheiden categorieën hanteert het CBS een restcategorie 'overige gronden' die in 1996 in totaal 38.519 hectare beslaat. Het betreft in deze categorie onder meer begraafplaatsen, stort- en wrakkenopslagplaatsen en bouwterreinen.

⁴ ABF Research, Ruimte­vraag wonen, werken en voorzieningen, Verkenning 2000-2030 voor de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, Delft, 2001 en: Ministerie van VROM, *Nota Wonen, mensen, wensen, wonen*, Den Haag, 2000.

⁵ Ministerie van VROM, *Nota Wonen, mensen, wensen, wonen*, Den Haag, 2000. De verschillende typen woonmilieus worden besproken in paragraaf 3.3.1.

De schatting van de benodigde ruimte gaat ervan uit dat de woonvoorkeuren van mensen worden gehonoreerd. Zo lijkt een sterke inkomensgroei zich voor een belangrijk deel te vertalen in een koopkrachtige vraag naar ruimer wonen met gemiddeld grotere kavels per woning. Op basis van het gekozen hoge-groeiscenario stijgt de geschatte ruimtevraag voor wonen met 38 procent ten opzichte van het totale oppervlak voor wonen in 1996. Met ruim een kwart hiervan (24.000 hectare) is in streek- en bestemmingsplannen nu al rekening gehouden. Op korte termijn lijkt er in dit opzicht geen tekort te bestaan. Een scenario met lagere groei betekent dat al ruim 60 procent van de totale behoefte tot 2030 is gereserveerd. Door demografische en economische ontwikkelingen is het jaarlijks benodigd aantal woningen en de jaarlijkse ruimtevraag voor wonen tot 2020 naar verwachting groter dan in de periode daarna.

Afbeelding 63 Ruimtebehoefte wonen 2000-2030.

NL in 1996	ruimtebehoefte (bij laag scenario)	ruimtebehoefte (bij hoog scenario)
224.231	39.000	85.000

Getallen in hectaren.

periode	woningbehoefte (bij laag scenario)	woningbehoefte (bij hoog scenario)
2000-2010	376.000	680.000
2010-2020	375.000	633.000
2020-2030	198.000	560.000
totaal	949.000	1.873.000

Getallen in aantal woningen. Bron NL in 1996: CBS Bodemstatistiek

Bij de schatting van de ruimtebehoefte is uitgegaan van een evenwichtige verdeling tussen de verschillende woonmilieus op basis van verwachte woonwensen. De daarbij horende hoge en lage dichtheden - en de mate van menging met werkfuncties en voorzieningen - zullen in de regionale planvorming moeten worden waargemaakt. De verwachte vraag naar ruimte voor wonen wordt als uitgangspunt genomen. In die benodigde ruimte kan beter worden voorzien naarmate de drie geschetste interventiestrategieën - intensiveren, combineren en transformeren - meer worden toegepast.

Transformatie van bestaande buurten maakt de noodzaak om nieuwe wijken te bouwen kleiner. Bij transformatie hoort verdichting, verdunning en herstructurering van bebouwd gebied. Vooral in West-Nederland zal het een lastige opgave zijn de drie strategieën uit te voeren en tegemoet te komen aan de verwachte ruimtevraag, zonder een gevoel van 'volte' bij de bewoners teweeg te brengen. Mocht dit het geval zijn, dan moet een deel van de behoefte aan woonruimte elders worden gerealiseerd.

Combineren van wonen met werken, infrastructuur, natuur, recreatie en water is mogelijk en wenselijk. Uitgangspunt van beleid is deze functiecombinaties maximaal te realiseren. Er zijn mogelijkheden in groene woonmilieus aan de rand van open landschappen en in waterrijke gebieden. Stedelijk wonen aan rivierkades, of boven en direct naast infrastructuur, is ook een optie. Dit soort combinaties is belangrijk om

eenzijdigheid en monotonie te voorkomen en de kwaliteit van de ruimte te verhogen. De ruimtewinst van deze combinaties is echter meestal beperkt. Combinaties met werken in centrum-stedelijke en groen-stedelijke milieus leveren nog de meeste winst op.

Bij nieuwe wijken moet de menging van wonen en werken op voorhand mogelijk worden gemaakt en gestimuleerd. Vanzelfsprekend mogen daarbij de veiligheid en gezondheid van de bewoners niet in gevaar komen. Ook is aandacht nodig voor de wensen van verschillende bevolkingsgroepen bij de ruimtelijke inrichting.

4.2.2 Werken

Tot 2030 bedraagt het benodigde extra oppervlak voor werken op basis van het hoge-groeiscenario ruim 54.000 hectare. Dat is negen keer het grondgebied van Maastricht. Bij lagere economische en demografische groei zou 32.000 hectare voldoen - vijf keer Maastricht. De ruimtevraag heeft betrekking op kantoren, bedrijven- en haventerreinen en overige werklocaties. De verkenning van de hiervoor benodigde ruimte is gebaseerd op de huidige vestigingsvoorkeuren van bedrijven. Uitgangspunt is verder dat het aantal vierkante meters per arbeidsplaats door technologische vernieuwingen - waaronder telewerken - met één procent afneemt. Van de totale ruimtebehoefte voor werken in het hoge scenario heeft 13.000 hectare betrekking op gebieden buiten formele bedrijventerreinen.

De groei van werkgelegenheid en ruimtebehoefte zwakt in het hoge scenario na 2020 zeer sterk af. Deze 'knik' in de ontwikkeling is belangrijk voor de ruimtelijke planning. Nederland kent na 2020, zoals al eerder aangegeven, een krimpende beroepsbevolking, waardoor de voortzetting van een hoge economische groei minder vanzelfsprekend wordt. De ruimtedruk speelt naar verwachting voornamelijk vóór 2020. De sterke afname van de groei in arbeidsplaatsen en bijbehorende ruimtebehoefte na dat jaar kan betekenen dat de ruimtebehoefte voor bedrijventerreinen en kantoren in de komende twintig jaar het laatste nieuwe ruimtebeslag zal zijn op het schaalniveau van Nederland als geheel.

Bij het lage-groeiscenario ligt de groei in arbeidsplaatsen en de ruimtevraag beduidend lager dan bij het hoge scenario. De afzwakking van de groei van de werkgelegenheid na 2020 geldt in dit scenario niet.

Gegeven de op dit moment beschikbare en geplande ruimte van ongeveer 8.000 hectare, lijkt er in totaal voorlopig nog voldoende ruimte voor werken beschikbaar te zijn, al zijn er ook regio's waar in de komende tien jaar een tekort wordt verwacht. Zonder ruimtelijke reserveringen zijn, als de huidige hoge groeipercentages aanhouden, vooral tekorten te verwachten tussen 2010 en 2020. De ruimtevraag tot 2030 is berekend op basis van aantallen arbeidsplaatsen per hectare (de intensiteit van het ruimtegebruik) en daarbij horende voorzieningen. Uitgangspunt is een verwachte groei van het aantal arbeidsplaatsen met 750.000 tot meer dan twee miljoen⁶.

Bij de schatting van de ruimtevraag voor wonen is rekening gehouden met gemengde woon/werkmilieus. Ook bij werken heeft een gedeelte van de aangegeven ruimtebehoefte betrekking op deze gebieden. Deze getallen kunnen dus niet zonder meer

⁶ ABF Research, Ruimtevaart wonen, werken en voorzieningen, Verkenning 2000-2030 voor de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, Delft, 2001.

bij elkaar worden opgeteld, aangezien ze elkaar deels overlappen. De totale ruimtebehoefte voor wonen en werken tezamen wordt circa 20% lager door deze menging.

Afbeelding 64 Ruimtebehoefte werken 2000-2030.

NL in 1996	ruimtebehoefte (bij laag scenario)	ruimtebehoefte (bij hoog scenario)
95.862	32.000	54.000

Getallen in hectaren.

periode	groei werkgelegenheid (bij laag scenario)	groei werkgelegenheid (bij hoog scenario)
2000-2010	203.000	775.000
2010-2020	247.000	922.000
2020-2030	291.000	499.000
totaal	742.000	2.196.000

Getallen in aantal arbeidsplaatsen. Bron NL in 1996: CBS Bodemstatistiek

Door nadrukkelijker in te zetten op combinaties met wonen is een beperkter ruimtebehoefte mogelijk, zeker wanneer de economische groei zich, overeenkomstig de huidige verwachtingen, hoofdzakelijk voordoet bij de dienstverlenende bedrijvigheid. In stedelijke gebieden biedt centrumvorming met het oog op voldoende draagvlak voor openbaar vervoer en hoogstedelijke kwaliteit goede mogelijkheden voor combinaties van werken met wonen, infrastructuur, cultuur, recreatie en sport, voor zover gezondheid en veiligheid niet in het geding komen.

Verschillende maatschappelijke organisaties menen dat er bij efficiënter gebruik van bestaande bedrijventerreinen helemaal geen nieuwe nodig zijn. Om het ruimtebeslag te beperken zal een beleid worden ontwikkeld dat leidt tot intensiever gebruik van bedrijfslocaties. In de praktijk ontbreekt het tot nu toe aan prikkels bij bedrijven en gemeenten om intensivering van ruimtegebruik voor werken serieus aan te pakken. De grondprijzen zijn laag en gemeenten concurreren met grondprijzen en ruimte. Grondbeleid kan worden ontwikkeld om grondprijssubsidies voor bedrijventerreinen tegen te gaan. Er bestaan goede voorbeelden van intensivering van ruimtegebruik op bedrijventerreinen. Het is belangrijk gelijktijdig restricties én aanbod op de juiste plekken te creëren.

Er is ook een schatting gemaakt van de benodigde hoeveelheid ruimte voor defensie terreinen, delfstofwinning en wind- en zonne-energie. De vraag naar ruimte voor defensie terreinen neemt de komende decennia verder af (met 5.500 hectare). Hoewel de defensie terreinen krimpen, leveren voornemens tot verplaatsing de nodige ruimtelijke keuzevraagstukken op. Defensie terreinen worden altijd gecombineerd met andere functies, zoals recreatie, natuur en water. Vanzelfsprekend moet daarbij steeds aandacht worden geschonken aan de veiligheid.

Voor delfstofwinning en wind- en zonne-energie is in het hoge-groeiscenario nog zo'n 30.000 hectare extra geraamd, een niet te verwaarlozen ruimtebehoefte. Bovenop het directe ruimtebeslag komt nog het indirecte ruimtebeslag door veiligheidszones. Alleen al

voor windenergie bedraagt dit 44.000 hectare. De behoefte aan oppervlakedelfstoffen is gekoppeld aan economische groei en daarmee verbonden bouwvolumes. Intensivering van delfstofwinning is mogelijk door dieper te delven. Delfstofwinning kan mogelijk worden gecombineerd met een bergingsfunctie, bijvoorbeeld voor (licht vervuild) baggerslib.

Om het ruimtegebruik te beperken, wordt ervoor gekozen ook de opwekking van zonne-energie te combineren met andere functies, zoals wonen en werken. Opstellingen op geluidsschermen en op daken van gebouwen bieden hiertoe goede mogelijkheden. Voor het opstellen van voldoende windturbines met het oog op de doelstelling inzake windenergie, zijn afspraken gemaakt. In het algemeen is combinatie met bedrijventerreinen goed denkbaar zonder afbreuk te doen aan landschap, natuur en veiligheid.

4.2.3 Infrastructuur

De tot 2030 benodigde extra ruimte voor infrastructuur wordt bij hoge groei van bevolking en economie geschat op bijna 60.000 hectare. Dat komt overeen met 45 procent van het huidige oppervlak voor infrastructuur in Nederland. Bij lagere groei zou 35.000 hectare voldoende kunnen zijn. Beide getallen zijn inclusief 33.000 hectare ruimte voor vrijwaringszones.

Op grond van het hoge-groeiscenario is berekend welke mobiliteitsgroei kan worden verwacht. Hoeveel ruimte dit betekent voor **spoor, weg en waterwegen**, kan hieruit niet zonder meer worden afgeleid. Dat hangt vooral af van beleidskeuzen (gehanteerde normen voor congestie en rijnsnelheden, invoering van spitstarief of op termijn kilometerheffing). Daarnaast is niet op voorhand aan te geven hoeveel ruimte nodig is om de gestelde doelen te realiseren. Optimalisering van bestaande infrastructuur, verbreding en nieuwe tracés kunnen worden ingezet voor spoor, weg en waterwegen, en krijgen vaak pas duidelijk vorm in specifieke trajectstudies.

Toch is gepoogd de benodigde extra ruimte voor infrastructuur in beeld te brengen. De hoge schatting voor de infrastructuur zelf bedraagt 26.000 hectare. Het gaat hierbij om reserveringen voor het hoofdwegennet, die voor een groot deel (tot 2020) worden aangekondigd in het Nationaal Verkeer- en Vervoersplan⁷, en die in het ruimtelijk beleid worden opgenomen. Verder is uitgegaan van een strook van 50 tot 75 meter aan weerszijden van alle hoofdwegen in Nederland. Deze vrijwaringszones dienen vooral om te voorzien in randvoorwaarden op het gebied van externe veiligheid en milieuhinder, zoals stank en geluid - maar ook om ruimte te bieden aan toekomstige uitbreidingen. Dit 'rooilijnenbeleid' voor hoofdwegen vraagt maximaal 33.000 hectare. Bij het lage-groeiscenario vormen de vrijwaringszones vrijwel de gehele ruimtevraag die in totaal 35.000 hectare belooft.

Buiten de hoofdwegen vragen aanpassingen aan spoorwegen en het onderliggend wegennet om extra ruimte. Ook hierbij moet rekening worden gehouden met rooilijnen. Het vaarwegennet biedt nog veel capaciteit om de groei van het goederenvervoer op te vangen. Toekomstige investeringen in dit net zijn in het algemeen bijzonder klein en hebben vooral betrekking op verbetering van bestaande vaarwegen.

⁷ en de projecten in het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport 2001 (MIT-Projectenboek) en het Bereikbaarheidsoffensief Randstad.

Voor de totale mobiliteit tot 2030 rekt het hoge scenario op een groei met 35 tot 39 procent. De sterkste groei lijkt zich ook hier te gaan voordoen in de periode tot 2020. Het ligt voor de hand dat de grootste ruimtevraag voor infrastructuur zich ook in deze periode concentreert.

De automobilititeit groeit tot 2030 naar verwachting met meer dan zestig procent, veel sterker dan langzaam verkeer en openbaar vervoer. De oorzaak van de groei zit vooral in een toename van het sociaal-recreatieve verkeer. Ook als verschillende verbeteringen in het openbaar-vervoersnet worden ingecalculleerd, blijft het openbaar vervoer in groei van het aantal verplaatsingskilometers achter bij de auto. Goederenvervoer groeit sterker dan personenvervoer, maar behoudt een kleiner aandeel in de totale mobiliteit.⁸

Om de mogelijkheden van transport over water te vergroten voor personen en goederen, zal de bevaarheid van kleinere waterwegen moeten verbeteren. Dit biedt combinatiemogelijkheden met zowel recreatie als wateropvang en -berging.

Er is ook rekening gehouden met zendmasten en andere **ICT-infrastructureur**. Een groot aantal voorzieningen moet worden aangelegd om de sterke groei van deze sector mogelijk te maken⁹. De bijbehorende ruimtevraag is klein, maar de invloed op openheid en landschappelijk karakter kan groot zijn.

Afbeelding 65 Ruimtebehoefte infrastructuur 2000-2030.

NL in 1996	ruimtebehoefte (bij laag scenario)	ruimtebehoefte (bij hoog scenario)
134.048	35.000	60.000

Getallen in hectaren. Bron NL in 1996: CBS Bodemstatistiek

De ruimtebehoefte voor de ontwikkeling van **zee- en luchthavens** is onderdeel van de schatting voor werken. De benodigde ruimte kan worden beperkt door een intensiever en efficiënter gebruik van de bestaande infrastructuur. Onderdeel daarvan is het in rekening brengen van de werkelijke kosten voor bijvoorbeeld grond en voor opslag in zeehavens. De besluiten die al genomen zijn in het kader van het Project Ontwikkeling Nationale Luchthaven en het Project Mainport Rotterdam, bieden voor de komende tijd voldoende ruimte aan duurzame groei van de mainports. Zoals bij alle infrastructuur is bij deze projecten betere benutting van de bestaande faciliteiten uitgangspunt van rijksbeleid.

Systemen als **ondergronds transport** en luchtschepen (zeppelins) paren een geringe ruimtebehoefte aan een lage uitstoot van schadelijke stoffen en weinig hinder. Ondergrondse transportsystemen vallen heel goed te combineren met andere ruimtelijke functies. Inzet van technologie ondersteunt combinaties met andere functies en maakt het nog beter mogelijk infrastructuur te overkluisen of ondergronds te brengen. Ondergrondse leidingen en -stelsels kunnen in het algemeen beperkingen opleveren voor het

⁸ Specifieke scenario's die een grote bandbreedte in beeld proberen te brengen, gaan uit van een mobiliteitsgroei met tien tot vijftig procent. Zie: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Verplaatsen in de ruimte, Omgevingsscenario's tweede generatie, Project Questa*, Den Haag, 1998.

⁹ Ministerie van V&W, *De Digitale Delta*, Den Haag, 1999.

bovengrondse ruimtegebruik. Het huidige ruimtebeslag is ten opzichte van het buitenland groot¹⁰ en is vergelijkbaar met dat voor bedrijvigheid.

Het indirecte ruimtebeslag van hinderzones is nog beduidend groter. Afhankelijk van de gehanteerde norm hebben deze zones betrekking op een half miljoen tot zelfs meer dan een miljoen hectare¹¹. Tot deze zones behoren ook de vrijwaringszones rond luchthavens, waar gebruiksbepalingen gelden op grond van geluids-, veiligheids- en volksgezondheidsvoorschriften.

Ongeveer eentiende deel van het rijkswegennet loopt door bebouwd gebied¹². In West-Nederland is dat aandeel zelfs achttien procent. Ook spoorwegen doorsnijden steden en andere bebouwde gebieden. Deze infrastructuur voor spoor en weg leent zich het beste voor overkluizing en ondertunneling en kan de benodigde ruimte - met hetzelfde percentage - verminderen. Dit is een voorbeeld van 'meervoudig' of 'intensief ruimtegebruik' dat het rijk actief wil ondersteunen. Het vergroot de mogelijkheden om de vitaliteit en de kwaliteit van steden te vergroten, en in de steden woningen en voorzieningen te bouwen in diverse dichtheden en voor verschillende bevolkingsgroepen.

De locaties die in aanmerking komen voor meervoudig ruimtegebruik met infrastructuur moeten wel zorgvuldig worden gekozen, en op meerdere effecten (zoals milieu, gezondheid, veiligheid en mobiliteit) worden beoordeeld. Hiermee ontstaan mogelijkheden voor de benodigde transformatie in het stedelijk gebied, en kansen om op bepaalde plaatsen te 'verdichten' en op andere te 'verdunnen'¹³. Door ondertunneling kunnen ook doorsnijdingen van natuurgebieden en landschappen worden vermeden. Voor dit soort oplossingen zijn innovatieve financiële constructies tussen markt en overheid nodig.

Optimaal benutten van de bestaande infrastructuur is een belangrijke beleidsinzet van het rijk¹⁴. Dit beperkt de ruimtevraag. Een actief beleid om de geluids- en milieuhinder te beperken kan eraan bijdragen de beperkingen van het ruimtegebruik langs infrastructuur te verminderen. Vooral maatregelen bij de bronnen van geluid en uitstoot zijn van betekenis. Geavanceerde technologieën en intelligente logistieke regie verdienen ondersteuning om de vraag naar nieuwe infrastructuur, het bijbehorende ruimtebeslag en de kosten te beperken. Een intensiever gebruik wordt ook bereikt door extra capaciteit boven of onder bestaande infrastructuur aan te brengen.

Daarnaast hebben nieuwe en bestaande doorsnijdingen invloed op de ruimtelijke kwaliteit van steden en dorpen, en wordt de beleving van stad en land beïnvloed door de inpassing in het landschap en de mate van barrièrewerking. Een verschuiving van de groei

¹⁰ Ministerie van V&W, *Internationale vergelijking infrastructuur*, Den Haag, 1995.

¹¹ Als indicatie is hiervoor gebruik gemaakt van het 'geluidsbelaste oppervlak' in Nederland. Op basis van een grenswaarde van 50 dB(A) wordt dit oppervlak in 1995 geschat op 1,05 miljoen hectare (31 procent van het totale landoppervlak van Nederland, dat 3.387.348 hectare bedraagt) en in 2020 op 1,25 miljoen hectare (37 procent). Als niet de (toekomstige) voorkeursgrenswaarde van 50 dB(A), maar de huidige uitzonderingswaarde van 55 dB(A) wordt gehanteerd, dan geeft een indicatieve berekening aan dat het ruimtebeslag 50 à 55 procent lager zal liggen. Zie Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, *Nationale Milieuverkenning 5*, Bilthoven, 2000, en:

Geurs, K.T. en J.R. Ritsema van Eck, *Effecten van een compacte verstedelijkingsvariant op mobiliteit, bereikbaarheid, CO₂-emissie en geluid* (RIVM rapport 711931 003), Bilthoven, 2000.

¹² Op basis van het *Nationale Wegen Bestand 1999* van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer van het ministerie van V&W/DG Rijkswaterstaat, en *Bestand Bestaand Bebouwd Gebied 1993* van het ministerie van VROM/RPD.

¹³ Verdichten: meer bebouwing per oppervlakte-eenheid. Verdunnen: minder bebouwing per oppervlakte-eenheid.

¹⁴ En in lijn met het door de VROM-raad uitgebrachte advies nr. 17 'Mobiliteit met beleid', Den Haag, 1999

van het goederenvervoer van de weg naar water, spoor en ondergrondse systemen, kan bijdragen aan de kwaliteit van de leefomgeving en aan een beter milieu. De vrijwaringszones langs de hoofdwegen worden, voor zover passend bij de opgestelde veiligheidsnormen, gecombineerd met groene en blauwe functies (recreatie, water, natuur, landbouw).

Door verschillende soorten infrastructuur te bundelen wordt het indirecte ruimtebeslag beperkt. Hinderzones van spoor, weg en buisleidingen vallen dan samen. Aandachtspunten zijn hierbij de maatvoering van de infrastructuur, het behoud van vergezichten (panorama's) en de beleving van stad en land.

4.2.4 Recreatie en sport

Voor recreatie en sport kan de extra ruimtebehoefte tot 2030 worden geraamd op 144.000 hectare. Dat is ruim anderhalf keer zoveel als het huidige ruimtegebruik voor deze functie, en vergelijkbaar met circa 200.000 voetbalvelden. Voor sportvoorzieningen kan worden uitgegaan van bevolkingsontwikkeling, verwachtingen over deelname aan sport, en een schatting van het benodigde ruimtegebruik per sporter¹⁵. De vraag naar recreatieruimte is gebaseerd op bestaand rijksbeleid¹⁶ en op aannamen omtrent de wenselijke hoeveelheid recreatieruimte per huishouden. Er blijken dan in het algemeen tekorten rond de steden te bestaan. Rond de grotere steden is functieverandering van landbouw naar recreatie gaande. Het grootste deel van de nieuwe recreatiegebieden komt zo tot stand op ex-landbouwgronden.

Afbeelding 66 Ruimtebehoefte recreatie en sport 2000-2030.

	NL in 1996	ruimtebehoefte
recreatiebedrijven	12.084	15.000
recreatieruimte	39.763	117.000
sportvoorzieningen	30.858	12.000
totaal	82.705	144.000

Getallen in hectaren. Bron NL in 1996: CBS Bodemstatistiek

De vraag naar recreatiemogelijkheden zal de komende jaren sterk toenemen, door demografische en economische ontwikkelingen, maar ook doordat de aard van de vraag verandert. De verwachte welvaartsgroei en gezinsverdunning vertaalt zich in een vraag naar luxe en ruimte, ook voor recreatie. De vergrijzing vergroot de vraag naar recreatiemogelijkheden, vooral openluchtrecreatie, in de buurt van de woonplaats. De demografische trendbreuk die waarschijnlijk rond 2020 optreedt, betekent een afname van de groei in de periode daarna.

In de verstedelijkte delen van het land blijft op dit punt een kwaliteitstekort bestaan, dat slechts gedeeltelijk wordt weggenomen. Uitgangspunt is dat de toeristisch-recreatieve sector concurrerend moet kunnen blijven. De ruimtevraag van deze sector komt door de

¹⁵ Poel, H. van der, *Bewegingsruimte*, Katholieke Universiteit Brabant, Tilburg, 2000.

¹⁶ Beleidsafspraken uit het Structuurschema Groene Ruimte en de Actualisering van de Vierde nota Extra.

gewenste locaties al gauw in botsing met belangen van natuur en landschap. Accommodatie van nieuwe bedrijven en uitbreidingen aan de randen van waardevolle landschappen en natuurgebieden kan helpen deze strijdigheid te beperken. Ruimte voor recreatie in de steden, zoals museumbezoek en sightseeing, is verwerkt in de opgave voor wonen en werken.

De ruimte voor recreatie zal voor het grootste deel worden gecombineerd met die voor water, natuur en landbouw, en zal moeten passen bij de noodzakelijke veranderingen (transformaties) in grondgebruik en waterhuishouding. Nieuwe sportvoorzieningen in stedelijke gebieden kunnen worden gecombineerd met gebouwen voor wonen, werken en voorzieningen.

4.2.5 Water

De ruimtevraag voor water heeft allereerst betrekking op de veiligheid van Nederland, die tot de directe verantwoordelijkheden van het rijk behoort. Hiervoor is tot 2050 in totaal 90.000 hectare extra nodig, vergelijkbaar met bijna driekwart van het IJsselmeer¹⁷. Grotendeels autonome processen die leiden tot bodemdaling, zeespiegelrijzing en grotere neerslagpieken voltrekken zich in een laag tempo. De voor de veiligheid nodig geachte ruimte heeft dan ook, anders dan de ruimte voor de andere functies, betrekking op de komende vijftig jaar.

De genoemde processen maken het ook nodig dat in het algemeen meer ruimte voor water wordt ingericht. De dijken kunnen niet almaar verder worden verhoogd¹⁸. Het overstromingsgevaar wordt daardoor op langere termijn niet kleiner en als het 'mis gaat', is de ramp des te groter. Voor extra open water in regionale watersystemen om met name wateroverlast te beperken, is tot 2050 in totaal 25.000 hectare nodig.

Daarnaast zijn voor naar schatting 375.000 hectare inrichtingsmaatregelen en ruimtelijke aanpassingen van de landbouw gewenst¹⁹. Deze aanpassingen zijn niet in eerste instantie nodig voor veiligheid of beperking van wateroverlast, maar passen bij het 'meebewegen met water' als belangrijke nieuwe beleidsfilosofie²⁰. In totaal gaat het dus tot 2050 om 490.000 hectare, bijna vier maal het huidige IJsselmeer. Een eventuele ruimtebehoefte die nodig is voor goede waterkwaliteit is in de schatting niet opgenomen.

Naast de beleidsdoelstellingen inzake veiligheid, beperking van wateroverlast en garanties met betrekking tot de zoetwatervoorraad, is verbeterde bevaarbaarheid van kleinere waterwegen van betekenis. In het algemeen is in aanvulling op technische maatregelen ruimte voor water nodig om de doelen te bereiken.

Voorkómen van wateroverlast en waarborgen van de zoetwatervoorraad hangen nauw met elkaar samen. De waterreserves kunnen in perioden met veel neerslag worden aangevuld om waterschaarste in droge perioden te voorkomen. De droge perioden zullen naar verwachting langer worden, terwijl het aantal extreme buien naar verwachting zal toenemen. Voor de berging van zoetwatervoorraden zijn beperkte aanpassingen van het

¹⁷ Inclusief IJmeer en Markermeer beslaat het huidige IJsselmeer 125.000 hectare.

¹⁸ Ministerie van V&W, *De dynamische delta, een bijdrage aan de ruimtelijke discussie*, Den Haag, 2000.

¹⁹ De commissie Waterbeheer in de 21^e eeuw gaat uit van dezelfde orde van grootte.

²⁰ Gebaseerd op de Vierde Nota Waterhuishouding, 1998.

grondgebruik voldoende. Grondwatervorkomens en het IJsselmeer zijn hierbij van strategisch belang.

Afbeelding 67 Ruimtebehoefte water 2000-2050.

NL in 1996	veiligheid	extra open water in regionale watersystemen	'ruimtelijke maatregelen'
765.269	90.000	25.000	375.000

Getallen in hectaren. Bron NL in 1996: CBS Bodemstatistiek

Combineren is de strategie die bij uitstek past bij de ruimtebehoefte voor water. Er zijn maar weinig functies denkbaar die niet met water te combineren zijn. Er bestaat dus geen monofunctionele ruimte voor water. Aan de kust wordt veiligheidsbeleid gecombineerd met bestaande natuur in duingebieden. Bij herinrichting van stedelijke gebieden zijn combinaties van wateropvang met wonen, werken, sport en recreatie mogelijk. Dit brengt wel aangepast bouwen en inrichten met zich mee, met beperkingen en kansen voor de ruimtelijke lay-out en de bebouwing zelf. In landelijk gebied gaat het om combinaties met natuur, recreatie en sport, transport, landbouw en wonen in lage dichtheden.

Transformeren is een belangrijke strategie om meer ruimte voor wateropvang en -berging in delen van het landelijk gebied te combineren met ander ruimtegebruik, en daarbij gelijktijdig kwaliteitswinst te behalen. Meer ruimte voor water biedt immers mogelijkheden voor water en groen ('hoogwaardige groen-blauwe kwaliteiten') in stad en land, en ook voor een uitgebreider net ten behoeve van de recreatie- en beroepsvaart.

Bovenstroomse en benedenstroomse maatregelen in het rivierengebied vullen elkaar aan en versterken elkaar. De maatregelen in het Duitse deel van het stroomgebied van de Rijn die in het kader van het IRMA-project²¹ zijn vastgesteld, moeten worden uitgevoerd. Internationaal overleg met alle betrokken landen blijft belangrijk om voortschrijdende inzichten te delen, maar ook om afspraken te maken. De totale ruimtevraag moet zo veel mogelijk worden gerelateerd aan de betreffende stroomgebieden. Dit vereist voor de grote rivieren per definitie internationale afstemming. Met het oog op de verre toekomst moet voor bepaalde gebieden nadrukkelijk rekening worden gehouden met een andere functie dan de huidige.

4.2.6 Natuur en landschap

De extra ruimtebehoefte voor natuur wordt tot 2030 geschat op 333.000 hectare²², op basis van zowel functiecombinaties als functieverandering. Dit totaal komt overeen met bijna veertig keer het grondgebied van het huidige nationale park De Hoge Veluwe. Een groot deel hiervan (255.000 hectare) is al in beleid vastgelegd²³.

²¹ IRMA: staat voor *Interreg Rijn-Maas Activiteiten*.

²² Ministerie van LNV, *Natuur voor mensen, mensen voor natuur, Natuur, Bos en Landschap in de 21^e eeuw*, Den Haag, 2000.

²³ Structuurschema Groene Ruimte, Actualisering van de Vierde nota Extra, Project Mainport Rotterdam en Interdepartementale Commissie inzake het Economisch Structuurbeleid.

Versterking van de ruimtelijke samenhang van de ecologische hoofdstructuur (EHS) is een belangrijk onderdeel. Het gaat om acht 'robuuste' verbindingen. Versterking van de bestaande EHS en de bijbehorende verbindingen geeft een 'groene kwaliteitsimpuls' aan het landschap. Om de ruimtebehoefte voor natuur ook daadwerkelijk te realiseren zal het rijk zorgen voor de benodigde middelen.

Afbeelding 68 Ruimtebehoefte natuur en landschap 2000-2030.

NL in 1996	ruimtebehoefte
461.177	333.000

Getallen in hectaren. Bron NL in 1996: CBS Bodemstatistiek

De ruimtevraag voor natuur is in Nederland op te vatten als beleidsmatige en maatschappelijke wens. Natuur vervult een functie voor mensen en draagt bij tot behoud en versterking van biodiversiteit, duurzaamheid en ruimtelijke verscheidenheid. Een grotere en oudere bevolking met meer vrije tijd zal meer behoefte hebben aan toegankelijke natuurgebieden. De benodigde ruimtevraag wordt in het ruimtelijk beleid dan ook volledig overgenomen.

Voor zover mogelijk wordt deze vraag gecombineerd met recreatie, sport, water en landbouw. Combineren van natuur met landbouw is goed mogelijk en gebeurt al lange tijd. De uitbreiding van de EHS valt voor bijna de helft samen met de landbouwfunctie. Ook buiten de EHS kan de landbouw worden gecombineerd met natuur en landschap. Met behulp van een 'groen-blauwe' dooradering, en de daarbij horende transformatie, krijgt een groot gebied verschillende functies en wordt de ruimtelijke diversiteit vergroot.

Door combinaties met de ruimtebehoefte voor water en delfstoffen lijkt er nog meer mogelijk. Aanleg van natte natuur in combinatie met ruimte voor water is logisch. Landschapsbehoud combineren met andere functies is alleen zinnig als het landschapspatroom daardoor wordt versterkt.

4.2.7 Landbouw

De totale ruimtebehoefte voor de landbouw neemt bij het scenario met gematigde liberalisering van het Europese landbouwbeleid tot 2030 af met 170.000 hectare. Dat is net iets meer dan het totale oppervlak van de in de afgelopen eeuw drooggelegde IJsselmeerpolders²⁴. Bij verdergaande liberalisering, zoals in het *Global Competition*-scenario, kan de afname zelfs 475.000 hectare gaan bedragen. De afname vindt naar verwachting hoofdzakelijk plaats in de melkveehouderij (-152.000 tot -425.000 hectare).

De beperkte teruggang gaat uit van het huidige melkquotum van Nederland en van verwachte productiviteitsontwikkelingen. De hogere teruggang is grotendeels te verklaren

²⁴ De IJsselmeerpolders: Wieringermeer, Noordoostpolder, Oostelijk en Zuidelijk Flevoland en de proefpolder Andijk (totaal: 165.040 hectare).

uit de afname van de landbouw in het algemeen en de verkleining van de veestapel als gevolg van het mestbeleid. Alleen voor een klein aantal agrarische sectoren (glastuinbouw, bollenteelt en boom- en fruitteelt) kan een beperkte toename worden verwacht.

De ruimtebehoefte van de agrarische sector wordt bepaald door de mate van wereldconcurrentie en overheidsbescherming. Over de aannamen waarop de landbouwscenario's berusten, bestaat grote onzekerheid. Belangrijkste componenten zijn het EU-landbouw prijsbeleid, de manier waarop landbouwgrond wordt gebruikt om te voldoen aan de mestnormen, behoud van areaal per sector, en het volume van de melkproductie.

Afbeelding 69 Ruimtebehoefte landbouw 2000- 2030.

NL in 1996	ruimtebehoefte (bij gematigde liberalisering)	ruimtebehoefte (bij verdergaande liberalisering/ GC)
2.350.807	-170.000	-475.000

Getallen in hectaren. Bron NL in 1996: CBS Bodemstatistiek

Ontwikkelingen in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en het milieubeleid maken duidelijk dat er in het huidige landbouwareaal ruimte zal ontstaan voor functiewijziging. De hoeveelheid grond die hierdoor feitelijk beschikbaar komt, is extra moeilijk te voorspellen doordat grondeigenaren soms areaal in bezit houden, bijvoorbeeld om beleggingsredenen of om te kunnen voldoen aan het mestbeleid. De waarde wordt hierdoor vrijwel onafhankelijk van de daadwerkelijke benutting voor landbouwdoeleinden. Agrarische gronden komen dus niet zonder meer vrij. Landbouwgrond die niet meer bedrijfseconomisch rendabel is voor de betreffende landbouwsector, kan door de eigenaar anders worden aangewend.

In combinatie met vergoedingen voor water-, landschaps- en natuurbeheer blijft soms ook het agrarisch gebruik in stand, ondanks de beperkte rentabiliteit. Het rijk acht een dergelijke vorm van beheer zeer gewenst in gebieden waar geen afname van de hoeveelheid landbouwgronden moet plaatsvinden. Door economische verdringing wordt echter ook rendabele landbouwgrond nabij de steden omgezet in bouwgrond.

Voor een nieuwe bestemming van agrarische grond is een bestemmingsplanwijziging nodig. Ook dit impliceert dat de gronden niet vanzelf vrijkomen voor andere functies.

De landbouw biedt veel mogelijkheden tot combineren. Het aantal monofunctionele productiegebieden moet worden teruggebracht door nog nadrukkelijker en op nog grotere schaal landbouw te combineren met de ruimtevraag voor water, delfstoffen, recreatie en natuur. Dat geldt vooral daar waar de ruimtevraag van andere functies groot is en de ruimtelijke kwaliteit sterk onder druk staat. In die gebieden kunnen eisen worden gesteld aan het landbouwgebruik.

Welke gronden uit productie kunnen worden genomen, zal samen met de landbouwsector worden afgewogen op het niveau van de landsdelen. Daarbij zal expliciet

de keuze voor bepaalde functies moeten worden aangegeven, alsmede de manier waarop die keuze wordt geëffectueerd.

4.3 Ruimte­vraag op de Noordzee

De oppervlakte van het Nederlandse deel van de Noordzee bedraagt 57.065 vierkante kilometer. Dat is ongeveer anderhalf keer het landoppervlak van Nederland²⁵. De ruimte­vraag op zee is heel groot, groter dan doorgaans wordt gedacht. Als alle verkende ruimte­behoef­ten op zee worden opgeteld, gaat het om meer dan drie keer de beschikbare ruimte.

Koopvaardij, marine en de beroeps­visserij maken al eeuwen gebruik van de zee. De bodem van de Noordzee, maar ook het water en de lucht erboven, hebben echter steeds meer functies gekregen. Voorbeelden zijn vaar- en vlieg­routes, aardgas- en zandwinning en vaste telefoon­verbindingen. Deze functies leggen beperkingen op aan andere gebruiksmogelijkheden van de zee. De economische ontwikkeling van de Noordzee wordt in verschillende opzichten gestimuleerd. Dit beïnvloedt de benodigde hoeveelheid ruimte voor de verschillende functies. Om verrassingen te vermijden is ook hier een scenario met hoge ruimte­behoef­te als uitgangspunt genomen, net als voor de ruimte­vraag op het land.

Hoge economische groei betekent een grote vraag naar bouwstoffen als zand en grind. Plaatsing van windturbines op zee past bij doelstellingen voor het vergroten van de hoeveelheid opgewekte windenergie. Afgezien van 'wonen'²⁶ komen in feite alle functies die voor het landoppervlak gelden ook op zee terug, zij het in een specifieke vorm. Het water, de vissen en delen van de bodem van de zee zijn constant in beweging en worden beïnvloed door stromingen van en naar andere wateren. Ruimtelijk beleid is nodig om deze functies zo veel mogelijk te kunnen honoreren en gelijktijdig de ruimtelijke kwaliteiten van de Noordzee te behouden. Beleid voor het land kan niet zomaar worden toegepast op zee, al geldt ook hier 'combineren' als centrale interventiestrategie om de verwachte ruimte­behoef­ten te accommoderen.

De ruimte­vraag voor delfstoffen, defensie en windenergie beslaat een klein deel van de Noordzee. Deze vraag is van invloed op de natuur, de rust en de openheid van het gebied, maar heeft ook een belangrijke economische betekenis. Scheepvaartroutes omvatten de juridisch vastgelegde verkeersscheidingsstelsels en de drukbevaren zone tussen IJmuiden en Hoek van Holland. De verkeersscheidingsstelsels beslaan 3.600 vierkante kilometer. Samen met kabels, leidingen, lozingspijpen en de mogelijk benodigde ruimte voor (lucht)havenaanleg, vormen zij de infrastructuur op zee, waarvoor de totale extra ruimte­behoef­te tot 2030 wordt geschat op 24.000 vierkante kilometer.

Deze infrastructuur legt beperkingen op aan ander gebruik. Recreatie en toerisme hebben vooral betrekking op de kustzone. Tot één kilometer uit de kust moet rekening worden gehouden met zeilers, windsurfers, zwemmers en andere recreanten. Buiten deze zone gaat het om zeer verspreid recreatief scheepvaartverkeer. Voor de beroeps­visserij is de gehele Noordzee het werkgebied. Voor de gehele Noordzee zijn ook natuurwaarden van betekenis. Voor de 'kustrivier' - de zeestroom langs de kust die medebepalend is voor de kwaliteit van de Waddenzee - en voor bepaalde andere gedeelten is de natuurlijke betekenis nog groter.

²⁵ Het totale oppervlak van Nederland bedraagt ruim 41.500 vierkante kilometer. Exclusief alle binnenwateren (765.268 hectare) beslaat Nederland 3.387.350 hectare (bijna 34.000 vierkante kilometer). Zie afbeelding 60.

²⁶ Semi-permanent verblijf op olie- en gasplatforms is direct verbonden met de delfstofwinning en wordt niet als aparte woonfunctie onderscheiden.

Kustverdediging is essentieel voor de veiligheid van laag-Nederland. De hiervoor benodigde ruimte op het land en in het water bedraagt bijna 8.000 vierkante kilometer. Ter vergelijking: dat is zo'n 65 procent van het huidige IJsselmeer²⁷.

De grootste toename in ruimtebeslag betreft het oppervlak aan kabels en leidingen, inclusief hun veiligheidszone. Aan weerszijde van elke kabel of leiding geldt een veiligheidszone van 500 tot duizend meter. Rond productie- en exploratieplatforms en andere werklocaties geldt een veiligheidszone van 500 meter. Door de verwachte groei in telecommunicatie en door benutting van kleinere gas- en olievelden gaat het om ruim veertig procent van het totale zeebodem-oppervlak, een verdubbeling ten opzichte van het huidige ruimtegebruik.

Afbeelding 70 Ruimtebehoefte op de Noordzee 2000-2030²⁸.

Noordzee (Nederlands deel: 57.065 km ²)	ruimtebehoefte
'werken':	
delfstoffen ²⁹	1.460
defensie ³⁰	4.865
windenergie	1.616
infrastructuur:	
scheepvaartroutes ³¹	3.573
(lucht)haventerreinen en ICT ³²	113
kabels, leidingen, lozingspijpen, baggerstort	20.172
recreatie	350
natuur en 'landschap' ³³	57.065
water (kustverdediging)	7.815
visserij	57.065

Getallen in vierkante kilometers.

Bij het beleid voor de komende decennia staat **veiligheid** voorop. Dat geldt zowel voor de activiteiten in en op het water als voor de kustverdediging. Het wordt steeds drukker op de Noordzee. De kans op calamiteiten neemt daardoor toe. Het verkeersscheidingsstelsel - de 'snelwegen' op zee - ligt vast in internationale verdragen. De ligging is niet onaantastbaar, maar een wijzigingsprocedure duurt lang.

Voor de **kustverdediging** is het belangrijk dat het fundament van het duinsysteem intact blijft en zo nodig wordt versterkt. Met de eerste twintig kilometer buitengaats moet voorzichtig worden omgesprongen. Ingrepen die de duinvorming negatief beïnvloeden moeten achterwege blijven.

²⁷ Inclusief Markermeer en IJmeer.

²⁸ De getallen in deze tabel hebben betrekking op concrete kabinetsbesluiten, bestaande reserveringen (zoals voor scheepvaartroutes) én 'nieuwe' ruimtebehoeften.

²⁹ Zand, grind, schelpen en olie/gas.

³⁰ Vlieg- en oefengebieden.

³¹ Verkeersscheidingszones en ankergebieden voor de scheepvaart. Het niet juridisch vastgelegde deel van de scheepvaartroutes is in dit overzicht buiten beschouwing gelaten.

³² Waaronder de Tweede Maasvlakte, een eventuele luchthaven in zee en ruimte voor een zendmast.

³³ De 'kustrivier' en bescherming van de wijdse horizon maken hiervan onderdeel uit. Voor elk apart wordt een ruimtevraag van maximaal 7.000 vierkante kilometer geschat.

De **zandwinning** op zee ten behoeve van commerciële doeleinden op het land, wordt al gestimuleerd. Oppervlaktedelfstoffenwinning op de Noordzee vindt plaats in vaargeulen en zeewaarts op ongeveer twintig kilometer uit de kust. Er is echter ook in toenemende mate zand nodig om de kustveiligheid op peil te houden. Bij het toewijzen van zandwinputten worden de meest nabije plekken voor de veiligheid aangewend.

De **horizon** van de Noordzee moet worden beschermd. Op het land wordt het drukker en voller. De wijdsheid en openheid van de zee, gezien vanaf het land, worden steeds meer een waarde op zichzelf. Dat pleit voor een zeer zorgvuldige integrale afweging van nieuwe activiteiten en van de hoogte en zichtbaarheid van de daarvoor benodigde installaties. Zendmasten kunnen meer dan 400 meter hoog zijn³⁴, windmolens reiken 90 tot 110 meter hoog.

Het accommoderen van de ruimtevraag op zee is een zaak van zorgvuldig combineren van functies, al is niet altijd combinatie met elke functie mogelijk. Zo gaat de veiligheidszone boven defensie terreinen (waar vanaf land over zee geschoten wordt) tot tien kilometer hoogte en hebben vooral de zandwinning en de visserij last van een groot ruimtebeslag door kabels en leidingen (en de bijbehorende zones). Dit laatste ruimtebeslag kan op twee manieren aanzienlijk worden verminderd. In de eerste plaats kunnen niet meer gebruikte kabels en leidingen worden opgeruimd. Een verplichting daartoe bestaat nu alleen bij risico's voor andere gebruikers. Ten tweede kunnen kabels en leidingen worden gecombineerd door bundeling in 'straten' die bij de aanlandingspunten uitkomen. Hiervoor worden middelen gezocht en instrumenten ontwikkeld.

Om de vele ruimtevrage functies in de Noordzee te kunnen accommoderen en daarbij de kwaliteiten van het gebied ten minste op peil te houden, is specifiek ruimtelijk beleid nodig. Functiecombinaties die passen bij de aard van de Noordzee zijn daarbij essentieel. Deze strategie ligt ten grondslag aan het in de hoofdstukken 5 en 6 beschreven beleid.

³⁴ De zendmast waar het op dit moment om gaat zou 412 meter hoog worden.

4.4 Ruimte­vraag per lands­deel

In de vorige paragrafen is de vraag naar ruimte voor heel Nederland geschat. De totale ruimte­vraag uit paragraaf 4.2 is echter niet zomaar toe te delen of te spreiden over het land. Niet alleen zijn marktprocessen daarbij zeer bepalend, ook verschilt de sociaal-economische ontwikkeling - en de behoefte aan ruimte - per regio. Daarnaast spelen landschapstypen een belangrijke rol, bijvoorbeeld bij het vinden van ruimte voor water en natuur.

Het is zinvol om in te schatten welke ruimte­vraag betrekking heeft op Noord-, Oost-, West- en Zuid-Nederland. In samenhang met de gewenste ruimtelijke kwaliteit en het ruimtelijk beleid is dit de opgave die in hoofdstuk 6 op hoofdlijnen wordt uitgewerkt. Voor de toedeling van de geschatte ruimte­vraag aan de landsdelen zijn verdeelsleutels (modellen) gehanteerd.

In paragraaf 4.4.1 worden voor wonen en werken drie modellen uitgewerkt om de ruimte­vraag voor deze functies zo realistisch mogelijk per lands­deel te schatten. Voor infrastructuur is het aandeel in het totale oppervlak van het Nederlandse hoofdwegennet gebruikt om een indicatie te geven van de verdeling per lands­deel. De ruimte­behoefte voor recreatie, water en natuur is gebaseerd op het gevoerde beleid. Hier kan een inventarisatie van de beleidsvoornemens volstaan om inzicht te krijgen in de te verwachten ruimte­vraag per lands­deel. Voor de landbouw is het tempo waarin het Europese landbouwbeleid wordt geliberaliseerd een belangrijke factor achter de verschillende scenario's, en dus ook achter de verschillende modellen. Van deze modellen zijn er twee uitgewerkt.

De ruimte­behoefte voor windenergie vormt het leeuwendeel van de ruimte­vraag voor energie. Inzake duurzame energie heeft de regering met de provincies afgesproken dat die er zelf voor zorgen dat de nationale taakstelling voor windenergie op het land (1.000 megawatt) wordt gehaald. Uitgangspunt is hierbij een verdeling tussen de zeven windrijke provincies³⁵. Voor 2010 is de doelstelling opgehoogd tot 1.500 megawatt. Hiervoor wordt een nieuwe overeenkomst voorbereid. Voor de Noordzee geldt eenzelfde taakstelling: 1.500 megawatt in 2010³⁶. Voor delfstoffen is een indeling te maken in benodigde ruimte op land en in het water. Voor energie- en delfstofwinning is in deze paragraaf geen nadere verdeling over de landsdelen gemaakt.

Op basis van de modelmatige verdeling van de ingeschatte ruimte­behoefte wordt in paragraaf 4.4.2 een indicatie gegeven van de verwachte ruimte­vraag per lands­deel.

4.4.1 Regionale verdeling van de ruimte­vraag

Wonen en werken

Tot 2030 wordt de extra ruimte­vraag voor wonen geschat op 39.000 tot 85.000 hectare, voor werken op 32.000 tot 54.000 hectare. Om een beeld te schetsen van de mogelijke spreiding per lands­deel voor deze twee functies, zijn drie modellen gehanteerd. Het eerste model heeft een meer dan proportioneel aandeel van het westen als

³⁵ Ministerie van VROM, *Bestuurs­overeenkomst plaatsings­problematiek windenergie*, Den Haag, 199.

³⁶ Ministerie van Economische Zaken, *Het energierapport*, Den Haag, 1999.

uitgangspunt ('*West-plus-model*'), net als in het scenario Global Competition van het CPB. Omdat de bebouwingsdichtheden in het westen hoger zijn, is in het totale ruimtegebruik het aandeel van het westen minder hoog dan het aandeel woningen en arbeidsplaatsen. In de berekeningen met de Bedrijfs Locatie Monitor (BLM) van het CPB is uitgegaan van een verdergaande verdichting in het westen en verdunning elders (zie ook paragraaf 3.3). Het aandeel van West-Nederland in het ruimtegebruik zou op grond hiervan lager uitvallen dan in het West-plus model en vrijwel overeenkomen met het 'trendmodel'. In dat model is de trendmatige ontwikkeling van de spreiding van bevolking en werkgelegenheid in de afgelopen 25 jaar doorgetrokken. De mate van menging van wonen en werken en de ontwikkeling van de dichtheid per landsdeel volgt in dit model de landelijke trends. Het derde verdelingsmodel geeft een beeld van de verhoudingen als zo'n 25 procent van de ruimtebehoefte van het westen wordt verdeeld over de andere drie landsdelen en het landsdeel West dus een minder grote groei doormaakt ('*West-min model*'). De spreidingstendens die zich de laatste decennia heeft voorgedaan wordt in dit model versterkt en de groei in de ruimtevraag voor wonen en werken neemt hierdoor vooral in het oosten van Nederland toe³⁷. Als zich een verdeling volgens dit model voordoet, kan de ruimtedruk in het zuiden en het oosten plaatselijk op die van de Randstad gaan lijken. De drie modellen laten duidelijke verschillen zien in de verdeling van de ruimtebehoefte voor wonen en werken over het land tot 2030. In termen van ruimtebeslag zijn de verschillen vooral van betekenis in een scenario van hoge ruimtebehoefte. Bij een laag scenario zijn - gezien de beperkte algehele groei - de verschillen tussen de landsdelen kleiner³⁸.

De geschatte ruimtebehoefte voor **wonen** varieert in Noord-Nederland van 7 tot 17 procent van het voor Nederland geschatte totaal. Dit correspondeert met 6.000 tot 15.000 hectare in het hoge en 3.000 tot 7.000 in het lage scenario. Ook West- en Zuid-Nederland laten een verschil zien tussen de verschillende modellen.

In de getallen voor **werken** is de ruimtebehoefte voor delfstofwinning, energiewinning en defensie niet toegedeeld aan de verschillende landsdelen. Deze ruimte is op specifieke plaatsen wel van grote betekenis voor de ruimtelijke kwaliteit en de manier waarop de interventiestrategieën kunnen worden toegepast.

In de Vierde nota over de ruimtelijke ordening is - anders dan in de Eerste, Tweede en Derde nota het geval was - niet gestreefd naar wijzigingen van betekenis in de spreiding van bevolking en bedrijvigheid over de landsdelen. In deze nota wordt die benadering overgenomen. De ruimtebehoefte moet in beginsel binnen ieder landsdeel worden geacommodeerd. Voor de verdeling van de toekomstige vraag naar ruimte voor wonen en werken over de landsdelen wordt daarom uitgegaan van het *trendmodel*: de verdeling van bevolking en arbeidsplaatsen zoals die zich de afgelopen 25 jaar heeft ontwikkeld. In tabel 71 is voor het trendmodel de verdeling ook in hectares weergegeven. De keuze voor het trendmodel is gemaakt op basis van de huidige inzichten. Dit laat onverlet dat onder meer marktontwikkelingen in de vraag naar wonen en werken kunnen leiden tot een heroverweging van de keuze voor dit trendmodel. De herziening van ruimtelijke programma's, die eens per vijf jaar is voorzien, biedt hiervoor een geschikt moment (zie hoofdstuk 7).

³⁷ TNO-INRO, *Ruimtebehoefte wonen en werken 2000-2030*, Delft, 2000.

³⁸ ABF Research, *Ruimtevraag wonen, werken en voorzieningen, Verkenning 2000-2030 voor de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening*, Delft, 2001

Voor het noorden zijn de maatregelen toegevoegd die het kabinet heeft afgesproken naar aanleiding van het rapport van de commissie-Langman³⁹. Hiertoe behoort de inspanning om tussen 2000 en 2010 in het noorden 43.000 extra arbeidsplaatsen te (helpen) creëren en een snelle openbaar-vervoersverbinding naar het noorden te realiseren met de daarvan afgeleide economische effecten.

De bij de ruimtevraag horende woningbehoefte en werkgelegenheidsgroei, en de fasering van beide, zijn per landsdeel aangegeven in paragraaf 4.4.2.

Afbeelding 71 **Percentuele verdeling ruimtebehoefte wonen en werken 2000-2030.**

	Huidige verdeling (%)		West-plus model (%)		trendmodel (%) ⁴⁰		West-min model (%)	
	wonen	werken	wonen	werken	wonen	werken	wonen	werken
Noord	14,4	11,4	9,3	9,9	11,3 (4-10 dzd.ha)	9,5 (3-5 dzd.ha)	17,2	13,8
Oost	20,2	19,7	17,7	17,5	21,5 (8-18 dzd.ha)	23,6 (8-13 dzd.ha)	24,1	23,9
West	36,5	38,6	47,0	44,8	37,9 (15-32 dzd.ha)	36,4 (12-20 dzd.ha)	24,4	25,7
Zuid	28,8	30,3	26,0	27,7	29,3 (11-25 dzd.ha)	30,4 (10-16 dzd.ha)	34,3	36,6
Nederland	100	100	100	100	100	100	100	100

Bronnen: CBS Bodemstatistiek en ABF Research

Infrastructuur

De geschatte ruimtevraag voor nieuwe infrastructuur - maximaal 26.000 hectare - hangt voor een groot deel samen met de infrastructurele projecten die in het Nationaal Verkeer- en Vervoersplan worden aangekondigd⁴¹. Deze projecten hebben grotendeels betrekking op West-Nederland en in mindere mate op het zuiden. Het huidige ruimtebeslag van de rijkswegen is in deze landsdelen het grootst en de (voorzien) problematiek van bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid in relatie tot verkeer en vervoer, speelt er het sterkst. De hier gebruikte verdeling sluit daarbij aan en is ook van toepassing op de vrijwaringszones aan weerszijden van de hoofdinfrastructuur.

Afbeelding 72 laat zien dat tien procent van het rijkswegennet in Nederland door bebouwd gebied gaat. De toekomstige ruimtebehoefte voor deze wegen kan worden beperkt door ondertunneling en overkluizing. In West-Nederland - waar beduidend meer dan tien procent van de rijkswegen door bebouwd gebied voert - liggen ook de mogelijkheden tot intensivering van het ruimtegebruik een stuk hoger. De grote ruimtedruk in het westen, en in mindere mate in het zuiden, maakt meervoudig gebruik van de ruimte die door infrastructuur wordt ingenomen interessant voor overheid en markt. Inventiviteit en

³⁹ Bestuurlijk overleg kabinet-samenwerkingsverband Noord-Nederland d.d. 16 april 1998.

⁴⁰ De optelling van de ruimtebehoefte van de vier landsdelen in hectaren kan door afronding licht afwijken van de in paragraaf 4.2. vermelde totalen.

⁴¹ En de projecten in het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport 2001 (MIT-Projectenboek) en het Bereikbaarheidsoffensief Randstad.

creativiteit zijn nodig voor het ontwerpen en realiseren van projecten in de steden om extensief gebruikte ruimte intensiever, compacter en efficiënter te benutten en aantrekkelijk te maken voor verschillende bevolkingsgroepen. Daarmee wint de stedelijke inrichting aan kwaliteit⁴².

Afbeelding 72 Verdeling ruimtebehoefte infrastructuur 2000-2030.

	Rijkswegen- net in 1999 ⁴³	waarvan door bestaand bebouwd gebied ⁴⁴	indicatie bij 'hoog scenario'	indicatie bij 'laag scenario'
Noord	16%	5%	10	6
Oost	21%	2%	12	7
West	35%	18%	21	12
Zuid	28%	8%	17	10
Nederland	100%	10%	60	35

Getallen in duizenden hectaren.

Recreatie, sport, water, natuur en landschap

De totale ruimtebehoefte voor recreatie, sport, water, natuur en landschap is grotendeels gebaseerd op overheidsbeleid. Voor deze functies is dan ook uitgegaan van de volgens dit beleid benodigde ruimte per landsdeel. Vooral in West-Nederland bestaat per hoofd van de bevolking weinig ruimte voor recreatie en sport, en derhalve een grote ruimtebehoefte.

Bij het water vormt de voor veiligheid benodigde ruimte de basis. Ook het veel grotere areaal waar ruimtelijke maatregelen nodig zijn ter aanpassing van het grondgebruik en ter beperking van wateroverlast, is van groot belang voor de regionale uitwerking. De aanpassingen zijn in het algemeen in hoog-Nederland groter dan in laag-Nederland, doordat zandgronden grote potenties hebben water langer vast te houden. De aanvullende ruimtevraag voor water is dus vooral groot in het oosten en het zuiden.

⁴² Löhr, R. & B.L. Vink, *Overheid moet kiezen voor compacte stad*, Het Parool, Amsterdam, 14 april 1997.

⁴³ Op basis van het Nationaal Wegen Bestand 1999 van AVV. Aangegeven is het aandeel in het geschatte totale oppervlak van het rijkswegennet.

⁴⁴ Op basis van Bestand Bebouwd Gebied, RPD, 1993.

Afbeelding 73 Verdeling ruimtebehoefte recreatie & sport, water⁴⁵ en natuur & landschap 2000-2030.

	recreatie	sport	water			natuur en landschap
			veiligheid	extra open water in regionale watersystemen	'ruimtelijke maatregelen'	
Noord	11	1	1	10	70	77
Oost	22	2	45	0	140	74
West	63	6	19	10	40	103
Zuid	36	3	25	5	125	80
Nederland	132	12	90	25	375	333

Getallen in duizenden hectaren.

Landbouw

De economische ontwikkeling van de landbouwsector wordt voor een belangrijk deel bepaald door het Europese landbouwbeleid. Dit beleid richt zich vooral op verdere liberalisering van de productie. Scenario's met betrekking tot de landbouw verschillen vooral in het tempo van liberalisering. Daarnaast zijn (Europees) milieubeleid en de technologische ontwikkeling van belang.

De huidige verdeling binnen de agrarische sector biedt onvoldoende houvast voor toekomstige verdelingen. De verwachte afname van het areaal landbouwgrond is namelijk ook afhankelijk van wijzigingen in de waterhuishouding (hogere grondwaterstanden), druk door verstedelijking en natuurontwikkeling, en rentabiliteit van gronden. Door de eigen dynamiek van de agrarische sector ontwikkelt zich bollenteelt en glastuinbouw, maar ook melkveehouderij, op andere plaatsen dan voorheen.

Een teruggang met 170.000 tot 475.000 hectare tot 2030 is uitgangspunt voor de afname van het landbouwareaal. Op basis van het trendmodel is een verdeling te maken voor de vier landsdelen. Daarnaast is een alternatieve verdeling denkbaar, die past bij het West-plus-model voor wonen en werken.

⁴⁵ De ruimtebehoefte voor water heeft betrekking op de periode 2000-2050.

Afbeelding 74 Verdeling ruimtebehoefte landbouw 2000-2030.

	huidige verdeling	verdeling o.b.v. trendmodel			verdeling o.b.v. alternatief model		
			GC	EC		GC	EC
noord	27,9% (656 dzd.ha)	26,9%	-128	-46	25,8%	-123	-44
oost	23,7% (557 dzd.ha)	13,7%	-65	-23	24,1%	-115	-41
west	22,8% (536 dzd.ha)	28,6%	-136	-49	22,9%	-109	-39
zuid	25,7% (604 dzd.ha)	30,7%	-146	-52	27,3%	-130	-46
Nederland	100% (2.351 dzd.ha)	100%	-475	-170	100%	-475	-170

Getallen in duizenden hectaren. Bron huidige verdeling: CBS Bodemstatistiek

Beide modellen houden geen rekening met het behoud voor de landbouwfunctie voor natuur-, landschaps- en waterbeheer. Toch geven zij een indruk van de mogelijke bandbreedte bij de verdeling van de ruimtebehoefte. Net als bij wonen en werken wordt bij de hier besproken functies de verdere uitwerking naar landsdelen gebaseerd op de trendmatige verdeling.

4.4.2 Indicatieve ruimtevraag per landsdeel

In deze paragraaf is een indicatieve verdeling opgesteld van de ruimtebehoefte per landsdeel voor de verschillende functies. Voor wonen, werken en landbouw is het trendmodel hierbij het uitgangspunt. De ruimtebehoefte geeft een indicatie van de ruimtedruk en de uitdaging voor verdere ruimtelijke uitwerking (in hoofdstuk 6). Een globale geografische toedeling van de ruimtebehoefte geeft een indruk van de plekken waar de spanningen in het ruimtegebruik oplopen. Ook binnen ieder landsdeel is de druk op bepaalde gebieden groter dan op andere.

In laag-Nederland zal een deel van de landbouw van karakter veranderen door de combinatie met ruimte voor water. Langs de IJssel en tussen Arnhem en Nijmegen gaan knelpunten optreden door de 'stapeling' van benodigde ruimten voor natuur, water, recreatie en verstedelijking. In de provincie Noord-Brabant en in Zuid-Limburg ontstaan rond de stedelijke gebieden knelpunten door de stapeling van ruimtebehoeften voor wonen, werken, natuur en deels ook recreatie en water. In Zeeland en Friesland, langs de IJssel en bij steden in Zuid-Nederland vormt de aanwezigheid van waardevolle cultuurlandschappen die behouden moeten blijven (Belvédère-gebieden) een extra complicatie. Onder andere in het IJsselmeergebied zijn delfstofwinning en ruimte voor windenergie ruimtevrage factor. In het westen is de verstedelijkingsdruk het grootst.

Die druk zal zich waarschijnlijk vooral voordoen aan de randen van stedelijke gebieden, en zowel naar buiten als naar binnen gericht zijn. De druk op het Groene Hart zal naar verwachting oplopen.

In al deze gebieden speelt een stapeling van ruimtebehoeften voor stedelijke functies met een vraag naar ruimte voor natuur, recreatie en water. Door de afnemende ruimte­vraag van de landbouw ontstaan mogelijk economische 'onderdrukgebieden', zoals in de Alblasserwaard en in delen van de Krimpener- en Lopikerwaard. Als de landbouw daar verdwijnt en nieuwe woon- en werkfuncties zich niet goed verdragen met het karakter van het landschap (openheid, cultuurhistorie), zou een groter 'ruimte-aanbod' kunnen optreden dan de (toegestane) vraag. Dit wordt bedoeld met 'onderdruk'. In het algemeen zal zich waarschijnlijk eerder de tegenovergestelde situatie voordoen: meer vraag dan aanbod.

De voor water benodigde ruimte is in elk landsdeel groot. De aanspraak op de ruimte is bij water anders van aard dan bij de andere functies, en de benodigde aanpassingen variëren sterk. Ze zijn afhankelijk van het landschapstype en de huidige agrarische activiteit.

Bij het gehanteerde hoge-groei­scenario is de directe kwantitatieve bouwopgave voor wonen, werken en infrastructuur fors in West- en Zuid-Nederland. De ruimte­vraag voor recreatie en sport is in het westen het grootst. Hetzelfde geldt voor natuur en landschap, zij het in mindere mate. De agrarische sector heeft zowel in het hoge als het lage scenario aanzienlijk minder ruimte nodig in de komende periode. Door de samenstelling van de agrarische sector is de verwachte teruggang in Oost-Nederland minder groot dan in de andere landsdelen.

Op kaart 17 is voor de vier landsdelen de 'hoge' ruimte­vraag in beeld gebracht, waarbij telkens een vergelijking kan worden gemaakt met het oppervlak van ieder landsdeel.

Kaart 17	Indicatie verdeling hoge ruimte­vraag.
-----------------	---

Noord-Nederland

In absolute cijfers is de verwachte ruimte­vraag voor het noorden niet zo groot. Dit beeld ontstaat met name op basis van de trendmatige verdeling van wonen en werken en de verwachte uitbreiding van de infrastructuur. Toch vormen de beleidsdoelstellingen voor water, landschap en natuur in het noorden een flinke uitdaging voor het ruimtelijk beleid. Combinatie van functies en transformatie van delen van het landelijk gebied zijn nodig om deze doeleinden vorm te geven en kwaliteit te bereiken.

Bovenop de voor het noorden verwachte trend is afgesproken dat het rijk zich zal inspannen om 43.000 extra arbeidsplaatsen te helpen creëren. Daarvoor zal extra ruimte nodig zijn, evenals voor de eventuele aanleg van de Zuiderzeespoorlijn⁴⁶. De ruimtelijk-economische effecten van deze lijn, en de daarvoor benodigde ruimte, zijn onder meer afhankelijk van de gekozen variant⁴⁷. Benutting van de toeristisch-recreatieve mogelijkheden van het noorden kan bijdragen aan vergroting van de werkgelegenheid,

⁴⁶ Naar aanleiding van de afspraken, aansluitend op de aanbevelingen van de commissie-Langman (bestuurlijk overleg kabinet-samenwerkingsverband Noord-Nederland d.d. 16 april 1998).

⁴⁷ Zie hoofdstuk 6.

maar ook aan uitbreiding van de ruimtebehoefte. Zo is er ruimte nodig voor de aanleg van meren en verbinding van vaarten. Uitdaging is dit te combineren met de ruimtebehoefte voor wateropvang en de grote hoeveelheid vrijkomende agrarische grond.

De windrijke provincies Friesland en Groningen moeten ook nog een behoorlijk vermogen aan windenergie zien te realiseren en anticiperen op een hoger waterpeil van IJsselmeer en Waddenzee.

Afbeelding 75 Ruimtebehoefte Noord-Nederland 2000-2030.

scenario	wonen ⁴⁸	werken	infrastructuur	landbouw
hoog	10	5	10	-128
laag	4	3	6	-46

periode	woningbehoefte (bij laag scenario)	woningbehoefte (bij hoog scenario)	groei werkgelegenheid (bij laag scenario)	groei werkgelegenheid (bij hoog scenario)
2000-2010	29	58	15	60
2010-2020	28	53	25	74
2020-2030	12	46	26	32
totaal	68	157	66	166

recreatie	sport	water ⁴⁹			natuur en landschap
		veiligheid	extra open water in regionale watersystemen	'ruimtelijke maatregelen'	
11	1	1	10	70	77

Ruimtebehoefte in duizenden hectaren, woningbehoefte in duizenden woningen, groei van de werkgelegenheid in duizenden arbeidsplaatsen.

Oost-Nederland

Een flinke ruimtebehoefte voor wonen, werken en infrastructuur moet in Overijssel en Gelderland worden gecombineerd met vergroting van natuurgebieden of creatie van (in sommige gevallen grensoverschrijdende) verbindingen tussen natuur-, recreatie- en watergebieden. De verstedelijkingsdruk in het oosten van Nederland blijft bestaan. De voor wonen, werken en infrastructuur benodigde ruimte is kleiner dan de afname van het landbouwareaal. Die afname doet zich echter maar ten dele voor in de gebieden met de grootste sociaal-economische dynamiek.

⁴⁸ Op grond van de Langman-afspraken is meer ruimte nodig voor wonen, werken, infrastructuur en mogelijk recreatie.

⁴⁹ De ruimtebehoefte voor water heeft betrekking op de periode 2000-2050.

Veiligheid en beperking van wateroverlast zijn belangrijke ruimtevragers. De grote rivieren hebben in Oost-Nederland meer ruimte nodig. In verschillende polders moet worden geanticipeerd op wateropvang in tijden van grote waterafvoer.

Afbeelding 76 Ruimtebehoefte Oost-Nederland 2000-2030.

scenario	wonen	werken	infrastructuur	landbouw
hoog	18	13	12	-65
laag	8	8	7	-23

periode	woningbehoefte (bij laag scenario)	woningbehoefte (bij hoog scenario)	groei werkgelegenheid (bij laag scenario)	groei werkgelegenheid (bij hoog scenario)
2000-2010	80	134	32	158
2010-2020	74	121	51	190
2020-2030	46	114	72	126
totaal	199	369	155	475

recreatie	sport	water ⁵⁰			natuur en landschap
		veiligheid	extra open water in regionale watersystemen	'ruimtelijke maatregelen'	
22	2	45	0	140	74

Ruimtebehoefte in duizenden hectaren, woningbehoefte in duizenden woningen, groei van de werkgelegenheid in duizenden arbeidsplaatsen.

West-Nederland

In het westelijk landsdeel is de vraag naar ruimte voor de komende decennia enorm. Het gaat niet alleen om stedelijke functies, maar ook om ruimte voor natuur, recreatie en water. Grote delen van het westen liggen beneden de zeespiegel, grenzen aan de Noordzee, of liggen langs de grote rivieren. Hier is ruimte nodig om de veiligheid te blijven garanderen, maar ook om aanpassingen van grondwaterstanden, grotere boezemcapaciteit en bevaarbare waterwegen mogelijk te maken. De ruimte voor recreatie en natuur, en voor aangepaste landbouw, moet zo veel mogelijk met deze functies worden gecombineerd.

De grote ruimtelijk-economische dynamiek en de bevolkingsgroei in het westen veroorzaken een flinke ruimtevraag voor wonen, werken, infrastructuur, recreatie en sport. De zoneringen rond Schiphol (voor onder meer geluid en externe veiligheid) beperken de gebruiksmogelijkheden en leggen nog een extra druk op de ruimte van West-Nederland. De strategieën intensiveren, combineren en transformeren zullen worden benut om de ruimtevraag te kunnen accommoderen met oog voor ruimtelijke kwaliteit. Waar in West-

⁵⁰ Zie 49.

Nederland geen combinaties met andere functies mogelijk zijn, wordt de ruimte voor landbouw verminderd.

Afbeelding 77 Ruimtebehoefte West-Nederland 2000-2030.

scenario	wonen	werken	infrastructuur	landbouw
hoog	32	20	21	-136
laag	15	12	12	-49

periode	woningbehoefte (bij laag scenario)	woningbehoefte (bij hoog scenario)	groei werkgelegenheid (bij laag scenario)	groei werkgelegenheid (bij hoog scenario)
2000-2010	168	316	69	361
2010-2020	183	305	106	424
2020-2030	78	244	124	190
totaal	430	864	300	975

recreatie	sport	water ⁵¹			natuur en landschap
		veiligheid	extra open water in regionale watersystemen	'ruimtelijke maatregelen'	
63	6	19	10	40	103

Ruimtebehoefte in duizenden hectaren, woningbehoefte in duizenden woningen, groei van de werkgelegenheid in duizenden arbeidsplaatsen.

Zuid-Nederland

Economie en bevolking blijven in het zuidelijk landsdeel naar verwachting een forse groei vertonen. Hiervoor is bijna evenveel ruimte nodig als in West-Nederland. Langs de Maas en in de Zeeuwse delta moet ruimte worden gemaakt om te kunnen 'meebewegen' met het water en om de veiligheid te garanderen. Er is ook heel wat ruimte nodig voor een aanpak van de beekdalen in Noord-Brabant en Limburg die hierbij past. Hetzelfde geldt voor de kreken in Zeeland, alsmede de kwelzones op de overgang van zandgebied en kleigronden. In mindere mate is ook ruimte nodig voor natuur- en landschapsontwikkeling. De ruimtevraag die voortkomt uit de opgave voor het waterbeheer, wordt gecombineerd met andere functies als landbouw, recreatie en stedelijke functies.

De landbouw levert per saldo veel ruimte in. Er bestaat verder een behoorlijke ruimtebehoefte voor recreatie.

⁵¹ De ruimtebehoefte voor water heeft betrekking op de periode 2000-2050.

Afbeelding 78 Ruimtebehoefte Zuid-Nederland 2000-2030.

Scenario	wonen	werken	infrastructuur	landbouw
hoog	25	16	17	-146
laag	11	10	10	-52

periode	woningbehoefte (bij laag scenario)	woningbehoefte (bij hoog scenario)	groei werkgelegenheid (bij laag scenario)	groei werkgelegenheid (bij hoog scenario)
2000-2010	99	172	87	196
2010-2020	90	154	65	234
2020-2030	62	156	69	151
totaal	251	483	221	580

recreatie	sport	water ⁵²			natuur en landschap
		veiligheid	extra open water in regionale watersystemen	'ruimtelijke maatregelen'	
36	3	25	5	125	80

Ruimtebehoefte in duizenden hectaren, woningbehoefte in duizenden woningen, groei van de werkgelegenheid in duizenden arbeidsplaatsen.

⁵² Zie 51.

4.5 Ruimtelijke kwaliteit en de vraag naar ruimte

De verkenning van de ruimtevraag in dit hoofdstuk geeft een beeld van de ruimtebehoefte voor Nederland tot 2030 in hoofdlijnen. Aanhoudende economische en demografische groei, gecombineerd met de noodzaak meer ruimte in te richten voor water, natuur, recreatie en sport, brengt een grote vraag naar ruimte met zich mee, die niet zonder meer kan worden geaccommodeerd. Dit geldt zowel bij een hoog als bij een laag groeiscenario. Er is dus beleid nodig dat serieus inspeelt op beide situaties. Daarnaast zal periodiek de verandering in het ruimtegebruik in beeld moeten worden gebracht. De ruimtevraag moet worden geactualiseerd, om daarop in plannen en concrete projecten zo goed mogelijk in te spelen. Flexibiliteit en fasering in de tijd zijn hierbij essentieel.

De ruimtevraag hangt samen met sociaal-economische trends en nieuwe beleidsinzichten. De voor wonen, werken en infrastructuur benodigde ruimte is sterk afhankelijk van de welvaarts- en bevolkingsontwikkeling en de bijbehorende groei van aantal arbeidsplaatsen en woning- en verplaatsingsbehoefte. Om ongewenste verrassingen te voorkomen is nadrukkelijk een scenario gehanteerd met een hoge ruimtevraag. Daarnaast is een scenario met een lage ruimtevraag in beeld gebracht⁵³.

Op dit moment nemen wonen, werken en infrastructuur samen 11 procent van de ruimte in Nederland in beslag. Dit aandeel neemt de komende 30 jaar toe tot ruim 13 procent in het lage, en bijna 16 procent in het hoge scenario. De extra ruimtebehoefte voor deze functies komt daarmee op ongeveer 100.000 tot bijna 200.000 hectare. Als geluids-, veiligheids- en hinderzones en ander indirect ruimtebeslag meegerekend worden, gaat het om veel meer.

Voor water is bijna een half miljoen hectare nodig, voor natuur en recreatie samen nog eens een half miljoen. De landbouw kan waarschijnlijk met 170.000 tot 475.000 hectare minder toe. Voor alle landsdelen geldt een flinke uitdaging om de kwantitatieve vraag naar ruimte te combineren met kwaliteitswinst.

Voor het Nederlandse deel van de Noordzee is de verkende ruimtevraag fors. Visserij en natuur vragen ruimte in het gehele gebied. Vaarwegen, kabels en andere leidingen hebben betrekking op ongeveer de helft van het totale areaal. Daarnaast is voor veiligheid (kustverdediging) en andere functies, zoals delfstofwinning en defensie, nog een aanzienlijke hoeveelheid ruimte op zee nodig. Functiecombinaties en bundeling van kabels en leidingen in 'straten' kunnen ervoor zorgen dat ook op zee de ruimtevraag wordt geaccommodeerd én kwaliteitswinst wordt behaald.

Als de ruimtebehoeften van alle functies worden opgeteld, blijkt dat meer dan een kwart van het oppervlak van Nederland de komende dertig jaar in meer- of mindere mate van functie en karakter zal veranderen. Daarnaast vinden veranderingen plaats in het ruimtegebruik op zee.

Voor het accommoderen van deze grote ruimtebehoefte staat een zestal interventiestrategieën ter beschikking. In de inleiding van dit hoofdstuk is al aangegeven dat drie daarvan een centrale plaats krijgen in het ruimtelijk beleid. Intensiveren is de strategie bij uitstek in het stedelijk gebied. Combineren van functies zal vooral worden toegepast in het landelijk gebied. Transformeren komt in aanmerking voor beide gebieden.

⁵³ Zie paragraaf 4.1.

Met behulp van deze drie centrale strategieën kan de benodigde ruimte worden gemaakt én gelijktijdig ruimtewinst worden geboekt. De eerder in dit hoofdstuk gemaakte keuzen zijn op dit uitgangspunt gebaseerd. Bij de verdere uitwerking van het ruimtelijk beleid in de verschillende delen van Nederland kunnen ook de andere drie interventiestrategieën van pas komen.

Om al deze veranderingen werkelijk mogelijk te maken, en vergezeld te laten gaan van kwaliteitswinst, moet bij het hanteren van de interventiestrategieën een zevental criteria worden gebruikt. Deze zijn in hoofdstuk 1 geïntroduceerd onder de noemer 'ruimtelijke kwaliteit'⁵⁴. De combinatie van deze criteria, de geschatte ruimtevraag en de interventiestrategieën, levert de uitgangspunten op voor het ruimtelijk beleid voor de komende decennia.

Ruimtelijke omstandigheden moeten bijdragen aan een gezond en sociaal leven voor iedereen. Bereikbaarheid, toegankelijkheid en sociale veiligheid zijn belangrijk voor een rechtvaardige samenleving met gelijke kansen.

Interventie door intensiveren, combineren en transformeren stelt eisen aan risicovolle en hinderlijke activiteiten. Intensiveren van het ruimtegebruik kan vooral in stedelijke gebieden de sociale controle en het gevoel van veiligheid vergroten. Of dat lukt, is sterk afhankelijk van de kwaliteit van het ontwerp en de mate waarin rekening is gehouden met de menselijke maat van gebouwen en omgeving. Echte stedelijkheid kan door intensivering van het ruimtegebruik worden vergroot en kan dienen als inspiratiebron en kracht voor de omliggende gebieden⁵⁵. Veranderingen in vorm en functie van de omgeving kunnen hieraan ook bijdragen.

Voor een positieve economische ontwikkeling is bereikbaarheid en kwaliteit van woon- en werkgebieden belangrijk. Contrasten tussen stedelijke en landelijke gebieden, tussen licht en donker en tussen open en gesloten landschappen bepalen de belevingswaarde voor bewoners, bezoekers en gebruikers van de ruimte. Het cultuurhistorisch erfgoed moet zichtbaar blijven in het landschap. Meer algemeen moeten sociaal-culturele verschillen⁵⁶ inhoud krijgen bij stedenbouwkundige ontwerpen en landschapsplannen. Instandhouding en versterking van cultuurhistorische waarden en van het karakter van bijzondere landschappen stellen eisen aan ingrepen in stad en land.

Mensen moeten zich ook veilig kunnen voelen in Nederland: veilig voor overstromingen, veilig in het verkeer, veilig voor gevaarlijke activiteiten, voor vervuulende of giftige stoffen en voor lawaaioverlast.

Maar hiermee kan niet worden volstaan. De zeven criteria van ruimtelijke kwaliteit hebben niet alleen betrekking op de afzonderlijke ruimtevrage functies, maar vormen samen een referentiekader voor het beoordelen van de situering van alle ruimtelijke functies in Nederland als geheel. De problematiek van de ruimtebehoefte is niet alleen een kwestie van hoeveelheden, het is ook een kwestie van kiezen voor bepaalde kwaliteiten ten opzichte van andere.

Het ruimtelijk beleid moet daarom robuust en flexibel zijn. Het moet overeind blijven bij hoge ruimtedruk, maar ook bij een lagere. En het moet de hoogst mogelijke ruimtelijke kwaliteit bevorderen. Belangrijk is dat helder wordt waar iets wel kan en mag, en waar niet.

⁵⁴ Ruimtelijke diversiteit, economische en maatschappelijke functionaliteit, culturele diversiteit, sociale rechtvaardigheid, duurzaamheid, aantrekkelijkheid en menselijke maat (zie paragraaf 1.2).

⁵⁵ Zijdeveld, A.C. *Stadscultuur en stedelijke regio's - Een cultuursociologische visie*, Rotterdam, 2000.

⁵⁶ Zie paragrafen 3.3.9 tot en met 3.3.11.

Daartoe wordt aangegeven hoe grenzen ('contouren') moeten worden getrokken en hoe deze worden gehandhaafd.

Een eerste afweging is hiermee gemaakt en een aantal keuzen aangegeven. Vanuit deze keuzen, de ruimtevraag, de interventiestrategieën en de bovenstaande voorwaarden, wordt in het volgende hoofdstuk het nationaal ruimtelijk beleid geformuleerd.

HOOFDSTUK 5 HET NATIONAAL RUIMTELIJK BELEID

Inhoudsopgave

5.1 Vernieuwing en continuïteit	2
5.2 De Ruimtelijke Hoofdstructuur	4
5.3 Nederland als Europese regio	5
5.3.1 Doelstellingen	5
5.3.2 Stedelijke en landelijke gebieden	6
5.3.3 Trans-Europese netwerken	7
5.3.4 Water en natuur	11
5.3.5 Transnationale beleidsvisie	11
5.4 Stad en land: verscheidenheid maakt kwaliteit	13
5.4.1 Doelstellingen	13
5.4.2 Steden en dorpen: het bebouwd gebied	15
5.4.3 Landelijk gebied en buitengebied	23
5.4.5 Ontwikkelingsbeeld stad en land	39
5.5 Organiseren in stedelijke netwerken	40
5.5.1 Doelstellingen	40
5.5.2 De verstedelijkingsopgave	44
5.5.3 Het nieuwe locatiebeleid	45
5.5.4 Vervoer in stedelijke netwerken	48
5.5.5 Groenstructuren	49
5.5.6 Ontwikkelingsbeeld stedelijke netwerken	50
5.6 Meebewegen met water	51
5.6.1 Doelstellingen	51
5.6.2 Water als ordenend principe	52
5.6.3 Functiecombinaties met water	54
5.6.4 Ruimtelijke uitwerking	58
5.6.5 Ontwikkelingsbeeld water	67

Wat moet er nu gebeuren gezien de terugblik op het beleid, de gesignaleerde trends en de toekomstige ruimtevrage? In paragraaf 5.2 wordt een ruimtelijke hoofdstructuur geschetst als actueel referentiekader voor het nationaal ruimtelijk beleid. Daarna worden op vier terreinen stappen gezet ter vernieuwing van het beleid: Nederland als Europese regio, de kwaliteit van stad en land, organiseren in stedelijke netwerken en meebewegen met water.

5.1 Vernieuwing en continuïteit

Alle lagen waaruit de Nederlandse ruimte is opgebouwd hebben belangrijke internationale componenten. De interactie van burgers en bedrijven met andere Europese regio's neemt toe. Daarom is de vraag urgent wat de Nederlandse ruimte in transnationaal perspectief betekent en hoe onze ruimtelijke kwaliteiten internationaal zo goed mogelijk kunnen worden benut. In paragraaf 5.3 is het ruimtelijk beleid in een internationale context geplaatst; daar vloeien transnationale beleidsambities uit voort.

Paragraaf 5.4 is gewijd aan ruimtelijk beleid gericht op de kwaliteit van stad en land. Het uitdijende ruimtegebruik voor wonen, werken, infrastructuur en intensieve landbouw verandert het traditionele onderscheid tussen stedelijk en landelijk gebied. Het contrast tussen stedelijke verdichtingen en open landschap is in veel gevallen verminderd. De steeds wisselende dichtheden van bebouwing houden tegelijkertijd een instandhoudings- en een ontwikkelingsopgave in. Historisch waardevolle eigenschappen en verscheidenheid verdienen een hoge prioriteit.

In paragraaf 5.5 wordt het begrip 'stedelijke netwerken' uitgewerkt als organisatie- en ordeningsprincipe. Op diverse plaatsen ontstaan stedelijke netwerken met centra van verschillende aard en omvang; individuele voorkeuren en uitdijende sociale en economische netwerken zorgen voor steeds meer kriskras verplaatsingen. De ruimtelijke planning en -ordering moet deze schaalvergroting volgen. Het ruimtelijk beleid stimuleert en begeleidt de netwerkvorming en benut de kansen die dit biedt.

Paragraaf 5.6 bevat een nieuw beleidskader voor omgaan met water. De rol van het water bij de ruimtelijke inrichting van het land wordt anders en in veel gevallen groter dan we gewend zijn. Anticipatie op extra ruimtebeslag is noodzakelijk uit een oogpunt van veiligheid en het voorkomen van wateroverlast. De ruimtelijke ordening zal meer moeten 'meebewegen met water'. Dat biedt ook goede kansen voor de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting van Nederland.

De kaarten in dit hoofdstuk maken onderdeel uit van de beschrijving van het beleid.

Het rijk zal een serie projecten, die voortvloeien uit de nota 'Ontwerpen aan Nederland', coördineren waarmee ontwerpend en bouwend Nederland een voorbeeld wordt geboden van ruimtelijke kwaliteit bij uiteenlopende opgaven en op verschillende schaalniveaus. De motivatie

voor deze projecten ligt vooral in een scherpe definitie van het ruimtelijk programma, een hoogwaardig ontwerp en bevordering van vruchtbare samenwerking tussen betrokken partijen.

Drie interventiestrategieën krijgen een centrale plaats in het ruimtelijk beleid. Voor het bebouwde gebied wordt ingezet op *intensiveren* van het ruimtegebruik. In het landelijk gebied staat *combineren* van functies voorop, waarmee extra ruimtebeslag beperkt kan worden. De derde strategie is *transformeren* waarbij gebouwen en stedelijke structuren die niet meer voldoen of ruimtegebruik in het landelijk gebied dat niet meer past bij nieuwe inzichten, worden veranderd waardoor de vorm en functie van de ruimte beter aansluit op nieuwe eisen en wensen. Van de geschetste maatschappelijke en ruimtelijke trends en van de vraag naar ruimte is nog niet te zeggen hoe en in welk tempo ze doorzetten en hoe ze op elkaar inwerken; daarvoor is een flexibel beleid nodig.

Het nationaal ruimtelijk beleid is op hoofdlijnen beschreven en niet in detail, omdat de rijksoverheid niet alles zelf wil en kan regelen. De voorbeeldprojecten demonstreren niettemin hoe met specifieke ruimtelijke vraagstukken zou kunnen worden omgegaan. Binnen de gestelde kaders is er veel ruimte voor andere overheden en voor maatschappelijke partners om, binnen hun competentie en deskundigheid, het beleid verder uit te werken. Dit hoofdstuk bevat het beleidskader op hoofdlijnen voor de uitwerking per landsdeel in hoofdstuk 6, zoals dat met de landsdelen overeengekomen is. Naast beleidsvernieuwing is voor de ruimtelijke ordening ook continuïteit van groot belang. Het nationaal ruimtelijk beleid dat op dit moment wordt uitgevoerd (neergelegd in de Vinex en de Actualisering Vinex) heeft een looptijd tot het jaar 2010. Momenteel loopt er, overeenkomstig de toezegging aan de Tweede Kamer, een 'herijking' van dit beleid. Het resultaat daarvan zal in deel 3 van deze PKB worden verwerkt. Het nieuwe nationaal ruimtelijk beleid kent vernieuwing én continuïteit.

De ruimtelijke ordening is een instrument dat effect heeft op de kwaliteit van de samenleving en daarmee de burger rechtstreeks raakt. Samen met onder meer milieubeheer en economisch beleid draagt de ruimtelijke ordening bij aan de kwaliteit van de leefomgeving van de burger, met gevolgen voor welzijn, gezondheid en veiligheid. Bij grote infrastructurele projecten zal het effect van planologische beslissingen op welzijn, gezondheid en veiligheid van de burger op alle niveaus meer aandacht moeten krijgen.

5.2 De Ruimtelijke Hoofdstructuur

Onder de ruimtelijke hoofdstructuur wordt verstaan de integrale verbeelding van de ruimtelijke kwaliteiten van Nederland. Kwaliteiten die nú aanwezig zijn maar tevens van belang zijn voor de ruimtelijke kwaliteit in de toekomst. De ruimtelijke hoofdstructuur is een integraal beeld. Dit betekent dat er afwegingen zijn gemaakt in het licht van de zeven criteria van ruimtelijke kwaliteit zoals genoemd in hoofdstuk 1. Er bestaan ook sectorale visies op de hoofdstructuur, zoals de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) die werd geïntroduceerd in het Natuurbeleidsplan van 1990 en de Ruimtelijk Economische Hoofdstructuur zoals opgenomen in de Nota Ruimtelijk Economisch Beleid uit 1999. Op kaart 18 zijn de belangrijkste structuurbeelden naast elkaar gezet. Deze sectorale visies op de hoofdstructuur vormen de context waarbinnen de ruimtevrage van hoofdstuk 4 moet worden uitgewerkt. Daarmee vormen deze structuurbeelden een belangrijke schakel naar het nationaal ruimtelijk beleid.

De hedendaagse complexe netwerksamenleving maakt een meer omvattende ruimtelijke hoofdstructuur nodig dan waarmee in voorgaande nationale nota's over de ruimtelijke ordening werd gewerkt. Bebouwing verspreidt zich tot in alle hoeken van het land en het dichte netwerk van wegen maakt vrijwel geheel Nederland goed bereikbaar. Ook groeit het inzicht dat voor de waterproblematiek niet alleen de grote rivieren, maar ook de verschillende beeksystemen van grote betekenis zijn. Het reliëf in de ondergrond is van belang vanwege de daarmee samenhangende hydrologische omstandigheden. Daarnaast vormt de Noordzee een belangrijk deel van Nederland. Om vat te krijgen op de ruimtelijke kwaliteit van nu en later is het noodzakelijk om een meer gedetailleerde en meer gedifferentieerde ruimtelijke hoofdstructuur te hanteren.

Nederland wordt nadrukkelijk in een internationale context geplaatst. Om de positie van Nederland in Noordwest Europees verband te kunnen bepalen, is de ruimtelijke hoofdstructuur van Noordwest-Europa nader geanalyseerd. Deze transnationale ruimtelijke hoofdstructuur, die in beeld is gebracht op kaart 19, omvat de Noordwest-Europese structuren die van belang zijn voor Nederland als Europese regio.

Op basis van een analyse van de verschillende lagen waaruit de Nederlandse ruimte is opgebouwd (zie hoofdstuk 3), is de ruimtelijke hoofdstructuur van Nederland bepaald. Deze nationale ruimtelijke hoofdstructuur, weergegeven in kaart 20, bevat de dragers van ruimtelijke kwaliteit op nationale schaal en vormt als zodanig het referentiekader voor het nationale ruimtelijke beleid.

De transnationale en nationale ruimtelijke hoofdstructuur vormen onderleggers voor de ontwikkelingsbeelden (zie kaarten 21 t/m 25). Deze ontwikkelingsbeelden omvatten de (zoek)gebieden, projecten en beleidsacties die noodzakelijk worden geacht om de gewenste ruimtelijke inrichting van Nederland te realiseren. Samen met de ruimtelijke hoofdstructuur ontstaat dan het 'Ruimtelijk Ontwikkelingsbeeld' waarvan sprake is in de aanbevelingen van de Parlementaire werkgroep Vijfde Nota¹.

¹ Notie van Ruimte, Verslag TK werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, juni 2000

5.3 Nederland als Europese regio

Op veel beleidsterreinen wordt de Europese en regionale schaal belangrijker en neemt de betekenis van de nationale schaal af. In de ruimtelijke ordening kennen we dit verschijnsel pas sinds kort. In het begin van jaren '90 is een begin gemaakt met de internationalisering van het ruimtelijk beleid. Nederland was daarbij een voortrekker binnen de Europese Unie. Inspanningen om te komen tot een ruimtelijke beleidsvisie voor het grondgebied van de Unie, hebben geleid tot de aanvaarding van het 'Europees Ruimtelijk Ontwikkelings Perspectief' (EROP)² door de Europese ministers voor ruimtelijke ordening, in mei 1999. Met de aanvaarding van dat document hebben de lidstaten gezamenlijk met de Europese Commissie aangegeven, dat zij in het proces van Europese integratie de culturele verscheidenheid van de Europese ruimte willen behouden en willen werken aan een meer evenwichtige en duurzame regionale ontwikkeling binnen de Unie. Het Europees Ruimtelijk Ontwikkelings Perspectief is geen dwingend beleidskader. In de vorm van doelstellingen en beleidsopties is wel een kader geschapen waarmee de ruimtelijke gevolgen van Europees sectorbeleid getoetst kunnen worden. Afgesproken is dat iedere lidstaat rekening zal houden met de inhoud van het document voorzover het Europese ruimtelijke ontwikkelingsaspecten van het eigen beleid betreft. Na de aanvaarding van het document heeft de Europese Commissie financiële middelen beschikbaar gesteld voor samenwerking tussen landen en tussen regio's op het gebied van de ruimtelijke ordening in de periode tot ten minste 2006.

5.3.1 Doelstellingen

Twee perspectieven zijn van belang. Enerzijds wordt vanuit een internationale context geredeneerd wat belangrijk is in Nederland, anderzijds wordt nagegaan hoe specifiek Nederlandse, regionale of lokale kwaliteiten in een veranderende internationale context kunnen worden benut. Het eerste betekent versterking van gebiedskwaliteiten in Nederland met een internationale betekenis. Het laatste betekent een verbetering van de eigen kwaliteiten in Nederland die de internationale concurrentiepositie in Europa versterken. Beide doelen komen samen in de ambitie om mee te denken en te werken aan een optimale ruimtelijke structuur van Europa en actief mee vorm te geven aan Europees beleid dat invloed heeft op de ruimtelijke inrichting van Nederland. Daarbij vormen de beleidsopties in het 'Europees Ruimtelijk Ontwikkelings Perspectief' een referentie. Er wordt optimaal gebruik gemaakt van de samenwerkingsmogelijkheden in het kader het communautair initiatief Interreg III voor transnationale samenwerking op het gebied van ruimtelijke ordening. Het nationaal ruimtelijk beleid bevat doelstellingen die gerealiseerd kunnen worden via beleidsafspraken met buurlanden en in samenspraak met het sectorbeleid van de Europese Unie. De internationale oriëntatie van het beleid is dus geen decor, maar een beleidskader. Het concurrentiebeleid van de Europese Unie, het vervoersbeleid en de transeuropese netwerken, de structuurfondsen, het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het milieubeleid zijn alle van invloed op de ruimtelijke ontwikkeling van de lidstaten. Beïnvloeding van het Europese sectorbeleid biedt kansen om nationale ruimtelijke beleidsdoelen te helpen realiseren.

² Europees Ruimtelijk Ontwikkelings Perspectief, mei 1999 pg 21

De selectie van internationale componenten van het ruimtelijk beleid verloopt via twee sporen. Ten eerste is een aantal transnationale en grensoverschrijdende structuurelementen bepaald die Nederland deelt met andere landen. Bij die elementen staat de samenwerking voorop. Voorbeelden zijn de transnationale stroomgebieden van de grote rivieren en de grensoverschrijdende stedelijke netwerken. Ten tweede zijn kwaliteiten in Nederland bepaald die uniek zijn in de Europese context en die het waard zijn daarom behouden of verder ontwikkeld te worden. Dat zijn specifieke landschappen, historische steden en het water als internationale transport-infrastructuur in combinatie met de Noordzeehavens. Die elementen dragen bij aan de internationale concurrentiepositie van Nederland. De transnationale beleidsambities zijn weergegeven op kaart 21.

De hoofdlijnen van het 'Europees Ruimtelijk Ontwikkelings Perspectief' vormen een referentie voor het nationale ruimtelijk beleid van Nederland. Dat komt onder meer tot uiting in het samenhangende kwaliteitsbeleid voor stad en land. Dat is gericht op het tegengaan van sociale uitsluiting, het tegengaan van onbeheerste stedelijke groei, verbetering van de sociale, fysieke en economische basis van zwakke stadsdelen en delen van het landelijk gebied, alsmede op het zorgvuldig omgaan met het culturele erfgoed. In het dichtbevolkte Nederland is het logisch dat het ruimtelijk beleid waar mogelijk een efficiënt en duurzaam gebruik van de bestaande infrastructuur ondersteunt. Voorwaarden scheppen voor netwerkvorming tussen verschillende openbaar vervoerssystemen, op de digitale snelweg en in de goederenlogistiek zijn daar voorbeelden van. Die netwerkvorming draagt bij aan een efficiënte ruimtelijke organisatie van stedelijke netwerken. Het juiste beheer van watervoorraden is een thema in het Europees Ruimtelijk Ontwikkelings Perspectief dat uiterst actueel is voor de Nederlandse situatie. Met steun van Europese fondsen wordt momenteel al gewerkt aan transnationale strategieën voor de beheersing van wateroverlast en overstromingen in de grote riviersystemen.

Op Europese en Noordwest-Europese schaal worden ambities geformuleerd die samenhangen met de algemene hoofdkeuzen ten aanzien van stedelijke en landelijke gebieden, transeuropese netwerken, water en natuur. Het gaat om:

- Verhoging van de internationale kwaliteiten van stedelijke en landelijke gebieden in Nederland en versterking van zwakke delen van de steden en van het internationale vestigingsklimaat, de kwaliteit van de woonomgeving en de culturele uitstraling.
- Vernieuwing van het landelijk gebied en verduurzaming van een landbouw - die top-producten aflevert - nodig.
- Verbetering van het vervoersnetwerk op basis van een integrale afweging van alle kosten en baten. Vervoers-, economische en ruimtelijke aspecten vormen zo de basis voor goede Europese hoofdverbindingen en centra en een positionering van de Nederlandse zee- en luchthavens daarin.
- Verbetering van de kwaliteit van water, natuur en leefomgeving in de Delta, in overeenstemming met internationale maatstaven.

5.3.2 Stedelijke en landelijke gebieden

De Noordwest Europese stedelijke delta bevat sterk verstedelijkte gebieden met metropolitane kenmerken. De stedelijke zones hebben in beginsel een goede uitgangspositie in de Europese concurrentie. De Randstad is wat economische kracht betreft vergelijkbaar met het Ruhrgebied in Duitsland en de Vlaamse Ruit in België. De minder verstedelijkte gebieden in Overijssel, Gelderland, Noord-Brabant en Limburg hebben een gunstige ligging in dit krachtenveld en profiteren daar al van. Tussen de kernen in de stedelijke delta neemt de bebouwing toe, soms op een onstuimige manier. De ruimtelijke kwaliteit is hier in het geding. In gezamenlijke inspanning met de buurlanden zou gestreefd kunnen worden naar ruimtelijk gedifferentieerde overgangen van de ene karakteristiek in de andere. Het gaat onder andere om contrasten tussen bebouwd en onbebouwd gebied, lichte en donkere en stille en lawaaiige gebieden. De gezamenlijke inzet zou een duurzaam ontwikkelingsbeleid kunnen zijn met bijzondere aandacht voor het overwegend groene 'Benelux-Middengebied'. Hetzelfde geldt voor degrootschalige open ruimte van Noord-Nederland en het grensgebied met Nedersaksen.

Met de introductie van het concept Deltametropool³ wordt de internationale profilering van de Randstad als stedelijk netwerk tot uitdrukking gebracht. Zowel het internationaal bijzondere waterlandkarakter ('delta') als de grootstedelijke kenmerken ('metropool') worden benut om het gebied als geheel een eigen gezicht te geven in Europa. Het beleid is gericht op versterking van de economische positie en het unieke karakter van de Randstad door onder meer vergroting van het aanbod van woon- en werkmilieus en door kwaliteitsverbetering van het Groene Hart. De Deltametropool is een stedelijk concept met een vergrote schaal en een verhevigde dynamiek. Daarin is een nog nader te verkennen ontwerpogave te onderscheiden, vooral gericht op ruimtelijke diversiteit en samenhang. De Deltametropool is aangewezen als één van de Grote Projecten. Stedelijkheid, landelijkheid, nieuwe patronen van cultuur en versterking van de interacties moeten in dit stedelijk concept een nieuwe balans vinden.

Voor de instandhouding en ontwikkeling van landschappen, natuurgebieden en cultuurhistorische waarden die uniek zijn binnen Europa, neemt het rijk de verantwoordelijkheid in Europees verband. Gebieden die het meeste bijdragen aan de landschappelijke verscheidenheid in Europa krijgen prioriteit. Dat zijn de Zeeuwse en Zuid-Hollandse Delta, het waddenzeegebied, de duinen, de veenweidegebieden en het rivierengebied. Onder cultuurhistorische waarden wordt het geheel begrepen van archeologische, architectuur- en stedenbouwhistorische en historisch-geografische waarden.

5.3.3 Trans-Europese netwerken

De verplaatsingsmogelijkheden voor personen en goederen over het spoor, de weg, het water en door (ondergrondse) buisleidingen tussen de grote stedelijke gebieden in Noordwest-Europa worden verbeterd, in het bijzonder de verbindingen tussen de Randstad (of Deltametropool), de Vlaamse Ruit en het Ruhrgebied. Het doel is om in dit gebied de hoofdinfrastructuur tussen de economische - en bevolkingscentra op peil te houden en

³ In de nota Ontwerpen aan Nederland is de Deltametropool als Groot Project aangewezen, met brede ontwerpaandacht voor zowel de stedelijke netwerkvormen als voor het landschap in het groene/blauwe hart.

voorwaarden te scheppen voor vervoersdiensten die maximaal gebruik maken van water, spoor en buisleidingen. Daarbij wordt ook de aanleg en verbetering van infrastructuur voor digitaal dataverkeer bevorderd.

Het Europese beleid voor Trans-Europese netwerken dient doelstellingen van ruimtelijk beleid in deelgebieden van de Europese ruimte te ondersteunen. Het beleid voor Trans-Europese netwerken in het dichtbevolkte Noordwest-Europa zal een ander karakter moeten hebben dan het beleid voor andere gebieden. Voor Noordwest-Europa betekent dit ondersteuning van beleid gericht op benutting van de bestaande infrastructuur, 'beprijzing' van het vervoer in situaties waar dat helpt om de beschikbare ruimte (en de infrastructuur zelf) efficiënter te gebruiken. Verder is het van belang dat de internationale ontsluiting van steden in overeenstemming wordt gebracht met hun ruimtelijk-economische potentie. Het betekent ook ondersteuning van nationaal beleid om andere ruimtelijke functies te combineren met infrastructuur door bijvoorbeeld deze te 'overkluisen' of te 'ondertunnelen'. Dat geldt voor steden, maar bijvoorbeeld ook voor kwetsbare landschappen van Europese betekenis. Bij ingrepen in het landschap of de ondergrond worden met het oog op de archeologische waarden de uitgangspunten van het verdrag van Malta (La Valetta) gerespecteerd. Nederland heeft er belang bij dat het Europese beleid voor Trans-Europese netwerken voor Noordwest Europa wordt omgebogen naar een gebiedsgericht kwaliteitsbeleid.

Het beleid ten aanzien van de luchthaven Schiphol is gericht op het accommoderen van duurzame groei met inachtneming van de grenzen die met het oog op de veiligheid en het milieu noodzakelijk zijn, teneinde een duurzame balans te bewaren tussen het gebruik van de luchthaven en de kwaliteit van het leefmilieu. Het beleid ten aanzien van de zeehavens - en het internationale logistieke en industriële netwerk van transportassen en inlandterminals waartoe zij behoren - is gericht op duurzame economische versterking, werkgelegenheid en toegevoegde waarde. De vervoersactiviteiten op de luchthaven Schiphol en in de Rotterdamse haven maken deel uit van internationale c.q. intercontinentale netwerken. Het economisch belang van beide mainports reikt verder dan de toegevoegde waarde van de transport- en overslagactiviteiten zelf. De mainports blijven daarom belangrijke steunpunten in het nationale ruimtelijk-economisch beleid. Door de snelle internationalisering van het luchthaven- en zeehavenbedrijfsleven is de toekomstige rol van deze knooppunten in de internationale vervoersnetwerken ongewis. In de directe omgeving van Nederland zijn ook grote havens en luchthavens aanwezig. Die faciliteiten zijn ook voor burgers en bedrijven uit Nederland beschikbaar en bereikbaar. Het nationale belang van de luchthaven Schiphol en de zeehaven van Rotterdam kan mede worden afgemeten aan het aandeel herkomst en bestemmingsverkeer in het totale vervoer. Hoewel het rijk zich niet actief bemoeit met de bedrijfsvoering zullen bij ruimteclaims die verder gaan dan hetgeen in project Ontwikkeling Nationale Luchthaven (ONL) en Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR) wordt besloten, nut en noodzaak worden afgewogen.

Het beleid van de Vierde Nota voor de haven van Rotterdam en de luchthaven Schiphol heeft geleid tot een serie omvangrijke investeringen van overheid en marktpartijen in uitbreiding van capaciteit. De aanleg van de Betuwespoorlijn, de Tweede Maasvlakte, de Vijfde Baan op Schiphol en de HSL-ontsluiting van de luchthaven waren gericht op het accommoderen van groeiende stromen goederen en passagiers. Daarbij zijn doelstellingen geformuleerd voor het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving. De luchthaven en de zeehaven, als grote

intercontinentale vervoersknooppunten, hebben zich verder kunnen ontwikkelen. De verwezenlijking van de leefbaarheidsdoelstelling is lastig gebleken. Desondanks is het aantal gehinderde huizen binnen de 35 Ke geluidscontour gedaald. Daarentegen is de hinderbeleving van de bevolking toegenomen. Ook in de omringende landen zijn investeringen in dit type infrastructuurcapaciteit gedaan en ook daar is de hinder van onder meer vliegtuiglawaai toegenomen en vergen havenuitbreidingen soms hoge maatschappelijke kosten. Om een efficiënt gebruik van ruimte en infrastructuur in havens en luchthavens te stimuleren moeten er reële prijzen worden berekend voor het gebruik ervan. In Europees verband dienen afspraken gemaakt te worden over doorberekening van kosten aan de gebruiker. Dit draagt bij aan internationaal gelijke concurrentievoorwaarden. Nederland probeert bovendien in bilateraal en Europees kader te komen tot een afbouw van nationale subsidies aan haveninterne projecten.

De ambities van het kabinet voor de Rotterdamse haven laten zich in drie speerpunten samenvatten: versterking van de positie van Nederland als internationaal handels- en industrieland, creëren van voorwaarden voor nieuwe, kansrijke clusters en een duurzame ontwikkeling met blijvende aandacht voor de verbetering van de leefomgeving, in het bijzonder in het Rijnmondgebied. De hernieuwde beleidsstrategie die hiervoor nodig is, wordt momenteel uitgewerkt in het kader van het Bestuurlijk Overleg Mainport Rotterdam.

Het rijksbeleid voor Schiphol is er op gericht ruimte te bieden aan de ontwikkeling van Schiphol binnen randvoorwaarden van veiligheid en milieu. Beheerste groei van de luchtvaart wordt van grote strategische en economische betekenis geacht voor de mainportfunctie van Nederland. In de Strategische Beleidskeuze Toekomst Luchtvaart⁴ is vastgelegd dat het behoud van de primaire hub-functie voor Nederland van belang is. Daarmee wordt tevens de economische potentie van regio Schiphol vergroot. Het beleid richt zich zowel op het scheppen als stellen van randvoorwaarden. Het rijk stelt de grenzen vast omtrent de totale hoeveelheid geluid en het totale veiligheidsrisico op en rond de luchthaven Schiphol. Aantallen passagiers en aantallen vliegbewegingen zijn voor de bepaling van het overheidsbeleid geen criterium meer. Kwantitatieve druk zal zich in de toekomst aandienen. Het rijk maakt een afweging of de inpassing van die groei op een kwalitatief verantwoorde manier kan gebeuren. De overheid toetst initiatieven van de sector aan vastgestelde milieu- en veiligheidsgrenzen en aan gevolgen voor de ruimtelijke ontwikkeling in de betreffende gebieden en voor de hoofdtransportsystemen in Nederland en daarbuiten. Bij de toetsing weegt voor het rijk mee of initiatieven aansluiten bij ambities van de overheid om, met het oog op duurzame ontwikkeling, in en rond lucht- en zeehavengebieden een kwaliteitsverbetering te realiseren. De luchthavenexploitant wordt beschouwd als een normaal bedrijf dat niet door specifiek rijksbeleid ondersteund wordt. De financiële betrokkenheid van het rijk bij investeringen zal afhangen van het bredere maatschappelijk belang ervan. Voor die afweging staat een nieuw type kosten-batenanalyse ter beschikking.⁵

De kwaliteit van de infrastructuur binnen de Noordwest-Europese stedelijke delta behoeft voortdurende aanpassing en modernisering om de groeiende vraag naar vervoer op te vangen. Dat geldt voor alle typen lijninfrastructuur. Er bestaat behoefte aan een netwerk van vervoersdiensten waarmee op termijn alle hoofdcentra snel met elkaar zijn verbonden. Die

⁴ Besluit van het kabinet d.d. 17 december 1998.

⁵ Het zogenoemde OEEI-instrument: onderzoek economische effecten infrastructuur.

centra zijn via snelle regionale netwerken verbonden met subcentra. Dit betekent dat de netwerkvorming op HSL stations van hoge kwaliteit moet zijn. Dat kan door middel van een shuttleverbinding via conventioneel spoor die naadloos op de HSL dienstregeling is aangesloten. Voor de nationale stedelijke netwerken is het van belang waar nodig een dergelijke aansluiting op internationale hoofdverbindingen te realiseren. Door de eventuele aanleg van een snelle verbinding naar het Noorden van het land kan ook dit landsdeel op het internationale netwerk worden aangesloten.

Het internationale goederenvervoer zal naar verwachting zeer sterk groeien bij aanhoudende economische en logistieke groei. Bij de huidige verdeling van de lading over de vervoerswijzen zal dat grote problemen voor bereikbaarheid en leefbaarheid kunnen opleveren, met name in zeehavengebieden en andere economische centra waar lange afstandsvervoer zich mengt met korte afstandsvervoer. Vervoer in de avond en nacht is aantrekkelijk vanwege de dan beschikbare capaciteit, maar levert relatief veel overlast op. Er zijn ingrijpende technologische en logistieke vernieuwingen nodig om het goederenvervoer ook op langere termijn op een verantwoorde manier in de dichtbevolkte Noordwest-Europese kernzone te kunnen accommoderen. Het Europese beleid voor transeuropese netwerken zou daarvoor ondersteuning kunnen geven. De internationale hoofdverbindingen vormen een stelsel van multimodale 'Euro-corridors'. Transnationale samenwerking en een gezamenlijke regie van het gebruik van deze hoofdinfrastructuur is geboden om ervoor te zorgen dat de toenemende internationale vervoersstromen op een verantwoorde manier worden afgewikkeld. Zo is er al sprake van internationaal afgestemde verkeerssignalering op de grote verkeersroutes. Betuweroute en IJzeren Rijn kunnen, inclusief de te realiseren spoorverbinding tussen Roosendaal en de Antwerpse haven, worden benut als een soort ringsysteem tussen Rotterdam, Antwerpen en Ruhrgebied. Naast de ontwikkeling van nieuwe vervoerstechnologie met snelle overslagsystemen, kan de capaciteit en de potentie van waterwegen en (ondergrondse) buisleidingen beter worden benut. Luchthavens met een aanzienlijk aanbod aan luchtvracht zijn bij voorkeur aangesloten op de HSL en ten minste op conventioneel spoor. Bij de transnationale samenwerking wordt ook de aanleg van infrastructuur voor het digitale dataverkeer betrokken.

Voor het nationale zeehavenbeleid is een netwerkbenadering gekozen⁶ waarvan de haven van Rotterdam, maar ook andere Nederlandse zeehavens, de terminals in het achterland en de verbindende infrastructuur deel van uitmaken. Het gaat om een duurzame economische versterking, gericht op toegevoegde waarde en werkgelegenheid, van de Nederlandse zeehavens en van het internationale logistieke en industriële netwerk van transportassen en inlandterminals waartoe zij behoren. Het havenbedrijfsleven internationaliseert in hoog tempo waardoor de nationale binding afneemt. Samenwerking tussen havens in Noordwest-Europa wordt steeds belangrijker. De Noordzeehavens hebben gezamenlijke belangen in de concurrentie met de mediterrane havens. Samenwerking die aan deze gezamenlijke belangen ten goede komt wordt bevorderd.

⁶ Tweede voortgangsnote zeehavenbeleid, 1999

5.3.4 Water en natuur

De ligging van Nederland in de Noordzeedelta brengt bijzondere verantwoordelijkheden met zich mee. De afvoerfunctie van de stroomgebieden van Rijn, Maas, Schelde en Eems, de ecologische waarden van de overgangen tussen land en water en tussen zoet en zout in de kustzone en een intensiever gebruik van de Noordzee vragen om internationale samenwerking op het gebied van ruimte en water. Die samenwerking wordt vergroot, mede met hulp van Europese programma's. Samen met buitenlandse partners zal een ruimtelijk actieprogramma voor transnationale stroomgebieden worden opgesteld, waarbij op basis van de Europese Kaderrichtlijn Water de Rijn, Maas, Schelde en Eems als transnationale stroomgebieden aangewezen worden.

De opgave voor de aanwijzing van kwetsbare en te beschermen gebieden in het kader van het Europese natuurbeleidsplan 'Natura 2000', de Vogel- en Habitatrichtlijnen en het Europees cultureel erfgoed is erop gericht de ruimtelijke condities voor deze gebieden te verbeteren. Aldus wordt een samenhangend, internationaal netwerk van natuurgebieden tot stand gebracht.

Er is behoefte aan een transnationaal ruimtelijk beleidskader voor de hele Noordzee. Naast de benodigde samenwerking en overleg tussen betrokken instanties in Nederland, is er transnationaal overleg en beleidsafstemming nodig. De ontwikkelde visie op de Noordzee regio in het kader van de Interreg-samenwerking biedt een inhoudelijk aanknopingspunt. De transnationale beleidsinzet van Nederland is versterking van de identiteit en kwaliteiten van het Noordzeegebied. De kwaliteit van het natuurlijk systeem is van eminent belang bij de afweging van gebruiksfuncties in de Noordzee. Een transnationale gebiedsuitwerking schept de voorwaarden voor een duurzame(r) balans tussen actuele en toekomstige gebruiksfuncties van de Noordzee. Voor de Noordzeeregio wordt overleg gevoerd met buitenlandse partners over een ruimtegebruiksvisie voor de Noordzee en de Noordzeekustzone. Die visie kan het internationale kader gaan vormen voor nationale afwegingen voor het toelaten van gebruiksfuncties. Het gaat daarbij om met name windenergie, landaanwinning zandwinning en visserij.

Er is geïntegreerd beleid nodig voor de kust en de wetlands die deel uitmaken van de grensoverschrijdende delta. Voor de zuidelijke kust is met name het grensoverschrijdende duinenbeheer van belang. De wadden vereisen een transnationale beleidsafstemming gericht op behoud en versterking van de natuur- en landschapswaarden. Het actief beschermen van wetlandkwaliteiten is ook van toepassing op het Zeeuws-Zuid-Hollandse deltagebied en het Eems-Dollard gebied die beide nadrukkelijk in een grensoverschrijdend perspectief en kader aangepakt dienen te worden.

5.3.5 Transnationale beleidsvisie

Op kaart 21 (transnationale beleidsvisie) zijn de beleidsambities in beeld gebracht die aangeven wat Nederland in transnationaal verband gerealiseerd zou willen zien. Het spreekt vanzelf dat daar overleg en afstemming met betrokken buitenlandse partners voor nodig is. De

transnationale beleidsambities van Nederland moeten dan ook vooral beschouwd worden als een uitnodiging tot samenwerking. Een aantal beleidsambities is meegenomen in de uitwerking van het beleid voor stedelijke netwerken, stad en land en water.

5.4 Stad en land: verscheidenheid maakt kwaliteit

Het beslag op de open ruimte groeit, het buitengebied krimpt verder in en raakt meer en meer versnipperd. De diversiteit van het landschap, de ruimtelijke contrasten en het cultureel erfgoed staand onder druk. Ondanks de toegenomen aandacht voor architectuur, zijn er buiten de historische steden in het landschap gelijktijdig monofunctionele enclaves voor wonen, werken, winkelen en vermaak ontstaan. Tegen deze achtergrond is vernieuwing van beleid voor de ruimtelijke verscheidenheid dringend gewenst. Omdat ruimtelijke verscheidenheid op verschillende schaalniveaus speelt, is het scala aan beleidsinterventies eveneens breed. Het hedendaagse landschap is teveel bepaald door de trends van spreiding en functionele nevenschikking. De rommeligheid en versnippering die hier het gevolg van is moet worden verminderd en het onderscheid tussen bebouwing en natuur, oude en nieuwe structuren moet een nieuwe vorm worden gegeven. Daartoe worden rode en groene contouren vastgesteld. Daarbinnen gaat het om de beide polen van stad en land, om de kwaliteit van de plekken en om variatie tussen en binnen de verschillende milieus.

5.4.1 Doelstellingen

Het rijk streeft naar vitale en aantrekkelijke steden en een vitaal en aantrekkelijk landelijk gebied in een context waarbij een aanzienlijke vraag naar meer ruimtelijke kwaliteit samengaat met een doorgaande behoefte aan extra ruimte. Dit vereist in de eerste plaats transformatie van het bestaande bebouwde gebied en van het buitengebied⁷. Bij dit proces zal meer aandacht komen voor leefbaarheid, veiligheid en gezondheid en voor cultuurhistorische, landschappelijke en recreatieve waarden en sport, onder andere in het licht van de uitgangspunten van het verdrag van Malta (La Valleta). Deze waarden, die voor elke plek verschillend zijn en een andere betekenis hebben, zijn in zowel stedelijke als landelijke gebieden herkenbaar en uitgangspunt bij de transformatie-opgave. Hierdoor wordt de identiteit en diversiteit van Nederland versterkt en verder ontwikkeld. Ook ecologische waarden zijn richtinggevend voor de transformatie van het buitengebied. Nederland wordt daardoor een aantrekkelijker land om in te wonen, te werken en te recreëren.

Gegeven de omvang van de transformatie-opgave zijn keuzen nodig, zowel bij een hoge als bij een lagere ruimtebehoefte. Keuzen over hoe en waar de bebouwing zich verder zal kunnen ontwikkelen en hoe het buitengebied verbeterd en/of instandgehouden zal worden. Intensivering in het bestaand stedelijk gebied is de ruimtelijke strategie die daarvoor nodig is. Dat betekent bundeling en concentratie van de bebouwing in alle steden en dorpen. Daarbuiten wordt nieuwe verspreide bebouwing tegengegaan en ingezet op combinaties van recreatie, buitensport, water, natuur en landbouw.

Het bestaand bebouwd gebied komt het eerst in aanmerking om te voldoen aan de extra ruimtevraag van burgers, bedrijven en voorzieningen. De grotere verscheidenheid die wordt gevraagd kan daar worden geboden. Vergroten van de verscheidenheid betekent markante

⁷ Buitengebied is het gebied buiten steden en dorpen. Als wordt gesproken over het landelijk gebied, dan wordt het gebied buiten de steden, maar inclusief de dorpen bedoeld.

verschillen maken. Op sommige plekken is een meer stedelijk karakter nodig met intensivering, meervoudig gebruik van de ruimte, ondergronds en in de hoogte bouwen. Elders komt juist een ruimere en groenere omgeving. Die moet ook in de stad zelf, dus niet alleen daarbuiten te vinden zijn. Plaatselijk worden bebouwde gebieden verdicht en plaatselijk verdund; per saldo wordt een netto toename van de bebouwing nagestreefd. Dit zal grote inspanningen en investeringen vergen. De mogelijkheden daartoe zijn aanwezig, immers in de loop van de ontwikkeling van een stad raken steeds weer nieuwe plekken in onbruik. Zij dienen zich aan voor nieuwe bestemmingen.

Toch zal bij een hoge ruimtebehoefte een aanmerkelijk deel van de nieuwe bouwopgave geacommodeerd moeten worden buiten het bestaande bebouwde gebied. Hierover moeten goede afspraken gemaakt worden tussen de overheden onderling. Het gaat er daarbij om deze nieuwe bouwopgave te verwezenlijken binnen een eenmaal gezamenlijke vastgestelde grens aan de uitbreiding van dat bebouwde gebied. Dat geldt wederom zowel voor de grote steden van de stedelijke netwerken als voor de overige steden en dorpen. De nieuwe bouwopgave dient niet versnipperd in het landelijk gebied zelf te worden gerealiseerd.

Het is van groot belang om te voorkomen dat de toenemende variatie in woonmilieus leidt tot een gedwongen segregatie: een kloof tussen arme steden en rijke suburbane gebieden. Zowel in oude wijken waar de transformatie vaak leidt tot meer duurdere en grotere woningen, als in nieuwe woongebieden is aanbod nodig van betaalbare woningen. Bovendien zal het karakter van de woongebieden moeten aansluiten bij de voorkeuren en eisen van de multiculturele samenleving zodat integratie wordt bevorderd.

Zowel voor de transformatie van bestaand bebouwd gebied als voor de uitbreiding daarvan, is de doelstelling dat concrete fysieke omstandigheden voor het wonen en werken van mensen er functioneler, gevarieerder en aantrekkelijker worden. Het is daarbij van belang ook beelden uit het verleden zichtbaar te houden zodat het historische veranderingsproces zelf zichtbaar blijft. Er dient hierbij rekening te worden gehouden met menselijke maat en toegankelijkheid voor iedereen, ongeacht achtergrond of inkomen. Dit geldt in het bijzonder voor de openbare ruimte die een 'publiek domein' moet zijn waar mensen elkaar vrij en veilig ontmoeten. Keuzevrijheid voor iedereen bij het gebruik van ruimte draagt bij aan sociale rechtvaardigheid. In dit verband zal met name aandacht worden gegeven aan de eisen die de multiculturele samenleving stelt.

Daarnaast wil het rijk een bijdrage leveren aan de architectonische kwaliteit van ons land door bij projecten waarbij het rijk betrokken is 'het ontwerpen' een grotere rol te geven. In de recent gepresenteerde architectuurnota 'Ontwerpen aan Nederland'⁸ is de maatschappelijke discussie over kwaliteit centraal gesteld. Belangrijk is het pleidooi om de inbreng van ontwerpers in het (ordenings)proces vroegtijdig een plaats te geven en met een bijzondere opdracht. Er wordt verbreding en integraal werken bepleit met stedenbouw en landschap op macroniveau (ontwerpen aan Nederland!) en aandacht voor infrastructuur als voorbeelden. Verder wordt aandacht gevraagd voor de veelheid aan (kleine) openbare ruimten, die zo bepalend zijn voor de kwaliteitsbeleving van mensen. De werkwijzen die in de architectuurnota zijn bepleit zullen bij de uitwerking en toepassing van het nationaal ruimtelijk beleid op lokaal niveau een belangrijke impuls betekenen voor de ruimtelijke kwaliteit.

⁸ Zie architectuurnota 'Ontwerpen aan Nederland', blz 4.

In het landelijk gebied - dat wordt gekenmerkt door een afwisseling van kleinere steden, dorpen en open ruimten - ligt de nadruk op de ontwikkeling van recreatie, grondgebonden landbouw, natuur en regionale bedrijvigheid. In het landelijk gebied zullen functies zoveel mogelijk worden gecombineerd. Aldus kunnen landbouw, natuurbeheer, waterberging, en recreatie in samenhang worden ontwikkeld, zodat het landelijk gebied economisch en ecologisch vitaal blijft. Een verbreding van de economische basis in het landelijk gebied, waarbij ook ruimte blijft voor een vitale en duurzame landbouw, is hierbij van belang. De diversiteit van natuurlijke, landschappelijke en cultuurhistorische waarden dient herkenbaar te blijven, ook in omstandigheden van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Daarbij geldt ook een voorwaarde van toegankelijkheid: de landschappelijke kwaliteiten moeten door iedereen genoten kunnen worden. Gezien de relatief grote onveiligheid op het regionale wegennet verdient verbetering van de verkeersveiligheid bijzondere aandacht.

Om deze doelstellingen te realiseren wordt een contourenbeleid geïntroduceerd, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen rode contouren rond bebouwd gebied, groene contouren rond waardevolle groene gebieden en balansgebied dat tussen de rode en groene contourgebieden ligt. Het contourenbeleid ondersteunt het streven naar behoud en versterking van de ruimtelijke verscheidenheid in Nederland op alle schaalniveaus. Dat betreft aan de ene kant de ontwikkelings- en transformatieopgave binnen het bebouwde gebied en anderzijds een specifieke instandhoudings- en beheersopgave met betrekking tot cultuurhistorische, ecologische en landschappelijke waarden in het buitengebied.

5.4.2 Steden en dorpen: het bebouwd gebied

Het streven naar vitale en aantrekkelijke steden vergt inspanningen op een breed front. Het betreft niet alleen investeringen in fysiek-ruimtelijke maatregelen, maar ook om investeringen op economisch, cultureel en sociaal terrein. Een stad zal in fysiek opzicht moeten voldoen aan steeds hogere eisen die bewoners, bedrijven, instellingen, bezoekers en recreanten aan een stad stellen: een stad die sociaal, leefbaar en veilig is en die reële kansen biedt, vooral ook aan mensen die dat nodig hebben. Dat is ook een stad die economisch vitaal is, die werk biedt aan wie een baan zoekt en waar voldoende geschikte vestigingslocaties voor bedrijven beschikbaar zijn. Het beleid richt zich dus ook op de versterking van de potenties van de steden, de versterking van het sociale weefsel en het tegengaan van maatschappelijke tweedeling. Dat is ook de kern van het Grote Stedenbeleid, waarbij de betrokken steden op basis van meerjarige ontwikkelingsprogramma's hun stedelijke problematiek in samenhang aanpakken en hun sterke kanten benutten. In feite gaat het hier om een integrale stedelijke opgave op fysiek, economisch, cultureel en sociaal terrein. Niet alleen gericht op de functies van wonen, werken, groen, verkeer en vervoer, maar ook op behoud en versterking van de sociale en culturele infrastructuur, zoals zorg, welzijn, onderwijs en sport.

Vanuit de inhoudelijke samenhang tussen de fysiek-economische functies is afstemming tussen centrum stad en omliggende gemeenten steeds meer noodzaak. Deze intergemeentelijke samenwerking is ook voor sommige sociale functies van belang. Het Centraal Planbureau heeft in zijn ex ante evaluatie van de stedelijke programma's onder meer gewezen op de noodzaak van versterking van de regionale afstemming en inbedding van

het Grote Stedenbeleid⁹. De bestuurlijke opgave om dit proces mogelijk te maken zal door het rijk worden opgepakt, waarbij de inhoudelijke relaties voorop staan¹⁰. In Hoofdstuk 7 wordt nader ingegaan op een dergelijke niet-vrijblijvende intergemeentelijke samenwerking in (groot)stedelijke gebieden. (zie afbeelding 81)

Gezien de voortgaande spreiding moet de extra ruimtebehoefte voor wonen en werken zoveel mogelijk een plek vinden in bestaand bebouwd gebied. Om deze concentratie te bereiken, wordt, binnen door het rijk geformuleerde randvoorwaarden, door samenwerkende gemeenten rond alle bebouwde gebieden een rode contour getrokken. Hierbinnen moet de ruimtebehoefte voor wonen en werken worden geacommodeerd door deze zoveel mogelijk te intensiveren en te combineren, door verrommelde woon- en werkmilieus te transformeren en - voorzover echt nodig - nieuwe uitleggebieden te realiseren. Combineren van wonen en werken past bij een algemene kwaliteitsbenadering die het rijk voor ogen staat. Dit geldt niet alleen op wijk- en buurtniveau. Meer mogelijkheden voor werken aan huis zijn hierbij belangrijk. Zo kunnen de steeds grootschaliger ontmenging en de daarmee gepaarde gaande mobiliteitseffecten worden tegengegaan.

Als wonen en werken gemengd plaatsvinden is extra aandacht voor de kwaliteit van het leefmilieu geboden. Transformatie van gemengde milieus geeft de gelegenheid om plekken waar de milieukwaliteit te wensen overlaat te verbeteren. In ieder geval moet een basis kwaliteitsniveau worden gehaald ten aanzien van gezondheid, veiligheid, milieu en sociale rechtvaardigheid. In steden en dorpen blijft het huidige aandeel groen minimaal gelijk. In bepaalde woon/werkmilieus kan de ambitie hoger liggen, en extra kwaliteit worden toegevoegd, door creatieve planvorming, intensief ruimtegebruik, specifieke technologische toepassingen. Dit behoeft een extra financiële impuls. Door samenwerking tussen de uiteenlopende lokale belangen die op zo'n plek spelen, kunnen plannen binnen bereik komen waarbij wonen en werken goed op elkaar zijn afgestemd. Die samenwerking moet dan al in de planvormingsfase plaatsvinden. Het maatschappelijk draagvlak zal worden bepaald door de mate waarin het lukt om bewoners en ondernemers erbij te betrekken en aan hun belangen recht te doen. Om de geluidsbelasting terug te dringen wordt ook zoveel mogelijk ingezet op het combineren van voorzieningen. De mogelijkheden om met ruimtelijke maatregelen milieuproblemen met betrekking tot geluid, luchtkwaliteit en veiligheid op te lossen moeten zoveel mogelijk worden benut. Bronmaatregelen hebben daarbij de voorkeur. Het gaat er steeds om maatwerk voor gebieden te leveren. Hierbij is een actieve betrokkenheid van burgers in een vroegtijdig stadium van belang. De ervaring uit verschillende experimenten leert dat er binnen de milieuregelgeving veel meer mogelijk is dan gemeenten vaak denken. Op complexe locaties kan toch vaak een goede leefkwaliteit worden gerealiseerd. Gemeenten spelen bij deze ontwikkelingen een centrale rol. Het rijk speelt daarbij een faciliterende rol.

Een goed gebruik van het vervoersnetwerk ondersteunt de afstemming van wonen en werken. De woon/werkmilieus en voorzieningen, die deel uitmaken van de sociale of culturele infrastructuur, moeten goed bereikbaar zijn, waarbij rekening wordt gehouden met bereikbaarheid ten behoeve van het goederenvervoer (distributie, kleinschalig transport) en hulpdiensten en de mobiliteit van de mensen die in de wijken wonen. Dit geldt met name voor

⁹ "Op weg naar een effectiever grote stedenbeleid", CPB-werkdocument no.117, januari 2000

¹⁰ Grote stedenbeleid, Kamerstukken II 1999/2000, 21 062, nrs. 87 en 90

de beperkte mobiliteit van zorgbehoevenden. Zij moeten verzekerd zijn van een goed en duurzaam systeem van openbaar vervoer. De genoemde afstemming tussen lokale belangen en het organiseren van een goede bereikbaarheid is het meest succesvol als dat al in de planvormingsfase plaatsvindt. Naast bereikbaarheid en leefbaarheid dient het verkeerssysteem ook veilig te zijn. Niet alleen de infrastructuur zelf, maar ook de omgeving van deze infrastructuur levert hieraan een bijdrage.

Het begrip sociale rechtvaardigheid wordt uitgewerkt in de volgende drie thema's. In de eerste plaats 'zeggenschap': het recht op inrichting en beïnvloeding van de eigen sociale en fysieke omgeving, Vervolgens 'gelijke kansen', dat wil zeggen recht op toegang tot algemene en maatschappelijke waarden. In de derde plaats gaat het om de kwaliteit van de leefomgeving. Hiermee wordt bedoeld de positieve beleving van de sociale en fysieke omgeving door burgers. In vitale en aantrekkelijk leefmilieu's wordt voldoende ruimte gereserveerd voor zorginstellingen en voor woningen van zelfstandig wonende zorgbehoevenden. Ook wordt daar aandacht gegeven aan mogelijkheden voor sportbeoefening.

Variatie in woon/werkmilieus

Om te laten zien wat de mogelijkheden zijn voor meer verscheidenheid, transformatie en menging van functies wordt hier gebruik gemaakt van een typologie van milieus die is ontwikkeld voor de nota Wonen. Die typologie is gebaseerd op kenmerken van de woonomgeving maar is hier uitgebreid met de component groen en werken, voorzieningen, stedelijk groen en water. Daarmee kan de beleidsopgave voor het bebouwde gebied in samenhang worden geformuleerd. Binnen het bebouwde gebied van Nederland kunnen zes typen van zogenoemde gemengde woon/werkmilieus worden onderscheiden:

- *Centrum-stedelijk*: (historische) binnensteden, city/ nieuwe stedelijke centra, centra van nieuwe steden. Wonen: gemiddeld 56 woningen/ha. Werken: gemiddeld 59 arbeidsplaatsen/ha.
- *Buiten-centrum*: vooroorlogse stadsdelen, vooroorlogse tuindorpen, vroeg-naoorlogse gebieden. Wonen: gemiddeld 39 woningen/ha. Werken: gemiddeld 24 arbeidsplaatsen/ha.
- *Groen-stedelijk*: stadsuitbreiding, groeikernen, huidige uitlegggebieden. Wonen: gemiddeld 25 woningen/ha. Werken: gemiddeld 22 arbeidsplaatsen/ha.
- *Centrum-dorps*: historische kernen, nieuwe kernen. Wonen: gemiddeld 23 woningen/ha. Werken: gemiddeld 14 arbeidsplaatsen/ha.
- *Landelijk-dorps*: villawijken, wonen in het landschap; buitenplaatsen. Wonen: gemiddeld 17 woningen/ha. Werken: gemiddeld 13 arbeidsplaatsen/ha.
- *Specifieke werkmilieus*: bedrijventerreinen zonder woningen.

De gemiddelde woningdichtheden in de verschillende milieus zijn niet in alle landsdelen hetzelfde. In het westen zijn de gemiddelde dichtheden hoger en in het noorden en oosten vaak lager. Uitgaande van de woningbehoefte is er een tekort aan centrum-stedelijke, groen-stedelijke en landelijke dorpsmilieus, terwijl het aanbod aan woningen in buiten-centrum milieus de vraag ernaar overstijgt. Door verdichten en verdunnen in de buiten-centrum milieus kunnen centrum-stedelijke dan wel groen-stedelijke milieus worden ontwikkeld.

Het aantal tweede woningen zal naar verwachting substantieel toenemen. Er zijn nu al rond 600.000 tweede woningen, inclusief volkstuinhuisjes. Voor de komende dertig jaar zou een vraag kunnen ontstaan naar nog eens 300.000 tweede woningen. Om de negatieve effecten

die de bouw van deze woningen kunnen hebben voor het karakter van het landelijke gebied tegen te gaan kunnen nieuwe tweede woningen alleen gerealiseerd worden binnen rode contouren, dan wel in vrijkomende agrarische bebouwing. Daarmee verschilt het regime niet van die voor normale nieuwe woningen en krijgt een dergelijke woning ook een woonbestemming. Dat betekent dat de vraag naar tweede woningen kan worden meegenomen bij de bepaling van de bouwopgave. Dat komt overeen met het feit dat een aantal woningen binnen de normale voorraad nu al als tweede woning of stedelijk 'pied-à-terre' wordt gebruikt.

Wat de werkmilieus betreft, vindt er helaas een eenzijdige ontwikkeling plaats van bedrijfsterreinen, zodat monofunctionele gebieden ontstaan die buiten werktijd vrijwel niet worden gebruikt. Niettemin is 84% van de arbeidsplaatsen in Nederland in of in de nabijheid van woongebieden te vinden. Het centrum-stedelijke woon/werkmilieu omvat bijvoorbeeld in totaal 4% van het bebouwde gebied, maar herbergt 15% van alle arbeidsplaatsen en 8% van de huishoudens. Zulke combinaties van wonen en werken zijn voor de ruimtelijke kwaliteit van groot belang. Ook bij de noodzakelijke uitbreiding van het bebouwde gebied is het zaak tot de juiste samenstelling van woon/werkmilieus te komen. In ieder geval zal steeds in een vroegtijdig stadium bij de planvorming wonen en werken op elkaar moeten worden afgestemd, zodat een goed leefmilieu ontstaat. Daarnaast spelen een goede inpassing in het landschap en in het vervoersnetwerk.

Het is duidelijk dat transformatie van bestaande bebouwde gebieden (met verdichten en verdunnen, met combineren en intensiveren) niet genoeg is om te voorzien in de totale vraag naar uitbreiding van de voorraad woningen en bedrijfsruimten. Het is enerzijds van belang om op een creatieve manier verdichting te verbinden met hedendaagse opvattingen over ruimtelijke kwaliteit en stedelijkheid. Dat kan onder meer door bij verdichten gebruik te maken van de uitgebreide expertise over intensief ruimtegebruik die is gegenereerd onder andere door het Stimuleringsprogramma Intensief Ruimtegebruik (STIR). Als daarbij (milieu-) technologische oplossingen worden toegepast zal ook milieuwinst worden geboekt, bijvoorbeeld bij energieverbruik. Met name in achterstandswijken zal de sociale infrastructuur, bijvoorbeeld door het opbouwen van buurthuizen, sportvoorzieningen en zorglocaties kunnen worden verbeterd. Om werken voor een zo groot mogelijke groep mogelijk te maken zijn voldoende kinderopvang- en telewerkplaatsten in een wijk van groot belang. Kinderopvang, die de arbeidsparticipatie van mensen met kinderen stimuleert, kan op een efficiënte wijze in samenhang met onderwijs worden opgezet, bijvoorbeeld in het kader van brede school projecten, waar onderwijs, opvang en vrije tijdvoorzieningen op één locatie en onder één regie wordt aangeboden¹¹. In zo'n multifunctioneel gebouw kunnen ook buurthuis-, sport- en zorgfuncties geïntegreerd worden.

De sociale infrastructuur zoals deze is geformuleerd in het Regeerakkoord en is neergelegd in de Welzijnsnota en het Grote stedenbeleid (GSB) zal met name in de achterstandswijken moeten worden versterkt. Dit beleid richt zich op de versterking van de potenties van de grote steden, de versterking van het sociale weefsel, het tegengaan van maatschappelijke tweedeling en op een ruimtelijke inrichting, die zowel de economische als de maatschappelijke ontwikkeling stimuleert. Bevordering van maatschappelijke integratie en participatie in kwetsbare wijken, maatregelen ten behoeve van kwetsbare groepen en de integrale aanpak

¹¹ Zie ook het advies "4+2=7" van de stuurgroep Dagindeling, december 1999.

zijn daarbij belangrijke speerpunten. Met name moet aandacht worden besteed aan het voorkomen van sociale uitsluiting van kwetsbare groepen. Door te voorzien in een sociale infrastructuur met voldoende ruimtelijke mogelijkheden voor de burger voor opvang, ontmoeting, ontplooiing en ontspanning wordt de sociale samenhang bevorderd. Het concept Brede School, voorzieningen voor ouderen en woningen voor gehandicapten zijn daarbij enkele voorbeelden die gericht zijn op herstel van kwetsbare wijken. Daarop sluit de sociale en de gezondheidsbevorderende functie van sport aan, die alleen tot zijn recht komt als sportvoorzieningen goed bereikbaar zijn. Niet alleen sportvoorzieningen, maar ook de mogelijkheden voor spelen en recreëren - ook dicht bij huis - kunnen door gemeenten in ogenschouw worden genomen. In de komende jaren zal de beleidsvorming van gemeenten op het gebied van ruimtelijke aspecten van sport en bewegen worden gestimuleerd, evenals de samenwerking en afstemming met andere gemeenten in de regio. De woonomgeving zou moeten uitdagen tot bewegen. Dit is des te meer noodzakelijk omdat cijfers aantonen dat de bewegingsarmoede onder de burgers groot is en zonder interventie groter zal worden, met alle gevolgen voor de volksgezondheid van dien. Belangrijke elementen zijn in dit verband tevens de gezondheidsbevordering en -bescherming en de veiligheid van de burgers. De volksgezondheid wordt naast de gezondheidszorg, voor een belangrijk deel beïnvloed door factoren zoals bijvoorbeeld leefstijl en stedelijke omgevingskenmerken. Door gemeentelijk ruimtelijk beleid kan invloed uitgeoefend worden op de determinanten vanuit de fysieke omgeving, zoals verkeer (veiligheid, geluid en luchtverontreiniging), sociale veiligheid, infrastructuur (ontsluiting), soort energiewinning, grondgebruik (recreatie, sport, natuur, vuilstort), milieu (bodem, lucht, water).

De vraag vanuit de zorg zal vanwege demografische, maar vooral ook maatschappelijke ontwikkelingen, veranderen en vergroten. De mondige burger stelt eisen aan zorg in de eigen omgeving. Door de vergrijzing zullen meer mensen in de toekomst van zorg afhankelijk zijn. Omdat zorgbehoevenden zolang mogelijk thuis willen blijven wonen zal de ruimte in de steden hiertoe mogelijkheden moeten bieden. Zo zullen nieuwe woonvormen en woon-zorg gebieden, waar zorg op maat of mantelzorg geboden kan worden, ontwikkeld en mogelijk moeten worden. Levensloopbestendig, flexibel bouwen en een aanpasbare stedelijke woonomgeving zijn daarbij aandachtspunt.

Tenslotte is ondergronds bouwen eveneens een mogelijkheid om te verdichten en de ruimtelijke kwaliteit te verhogen. Verschillende voorzieningen (zoals bouwmarkten, bioscoopzalen en parkeervoorzieningen) lenen zich voor ondergrondse oplossingen. De supermarkt onder het Amsterdamse Museumplein en de 'Koopgoot' in Rotterdam zijn voorbeelden van ondergronds ruimtegebruik die de ruimtelijke kwaliteit vergroten en een impuls geven aan het gebied. Ook onder snelwegen zijn allerlei mogelijkheden (Delflandplein in Amsterdam). Het gaat niet alleen om voorzieningen en bedrijven, maar ook om infrastructuur. Ondertunneling en overkluizing reduceert de milieuhinder en vergroot daarmee de leefbaarheid. Dit biedt gelijktijdig kansen voor dubbel of meervoudig ruimtegebruik. Ondergrondse logistieke systemen kunnen voor tal van goederen (bloementransport Aalsmeer-Schiphol, afvaltransport Almere) aantrekkelijk en betrouwbaar zijn en een goed alternatief voor vervoer over de weg. De metrosystemen van Amsterdam en Rotterdam zijn voorbeelden van ondergronds vervoer van personen. Onderzocht moet worden of deze systemen ook voor stadsdistributie (kleine containers) kunnen worden benut.

Aan de andere kant brengt ondergronds bouwen ook nieuwe risico's met zich mee. De beheerder van (nieuwe) infrastructuur is verantwoordelijk voor de afweging, waarbij veiligheid voor bewoners en weggebruiker en toegankelijkheid bij calamiteiten wordt gewaarborgd.

Toepassing

Centrum-stedelijke milieus kennen twee subtypen. In een aantal *historische stedelijke centra*, zoals die van Amsterdam en Groningen, vinden we reeds een grote en intense menging van vele functies en een hoge mate van stedelijkheid. Buiten deze centra komt dit grootstedelijke of hoogstedelijke niveau in Nederland amper voor. Naast de woon- en werkfunctie van deze centra, zijn ze vanouds dé plek voor culturele voorzieningen, onderwijs en horeca en vervullen ze een functie in de opvang en integratie van nieuwkomers. Beperkingen door het monumentale karakter van deze centra, de beperkte schaal en maat en een in het algemeen beperkte bereikbaarheid hebben een aantal economische functies het centrum doen verlaten. Gelijktijdig neemt de woon- en recreatiefunctie toe. Voor de vitaliteit van deze centra is het van belang om de menging van functies te behouden en te investeren in de openbare ruimte en bereikbaarheid¹². Grootschalige ingrepen tasten de cultuurhistorische waarde aan en worden niet toegestaan. Het andere subtype is de (*centraal-*) *stationsomgeving*. Deze biedt wel de mogelijkheid voor grootschalige projecten en leent zich voor hoofdvestigingen van bedrijven en instellingen. Deze mogelijkheden hebben echter niet geleid tot nieuwe hoogstedelijke centra met een aantrekkelijke menging van functies en een prettig verblijfsklimaat. De stationsomgevingen van Utrecht Centraal, Den Haag Centraal en Eindhoven zijn hier voorbeelden van. Een verbeterde auto-bereikbaarheid is één van de aspecten die kansen biedt meer functies in dit soort centra te accommoderen en daarmee het stedelijke karakter en de kwaliteit van deze centra te verhogen. Nieuwe culturele, wetenschappelijke en recreatieve instellingen, maar ook woningen en bedrijven, gebouwd in hoge dichtheden, en op basis van een aantrekkelijk stedenbouwkundig plan, moeten deze centra de gewenste vitaliteit en kwaliteit geven. In de grote steden geldt een vergelijkbare situatie voor een aantal andere stationsomgevingen en nieuwe centra (Rotterdam Alexander, Amsterdam Zuidas, Utrecht Uithof). Intensieve bebouwing die aantrekkelijk is voor mensen en ruimte biedt aan verschillende functies is daar nodig. In deze centra blijft het aantal bewoners meestal beperkt. Dit verandert als op die plekken de gewenste hoogstedelijke kwaliteit wordt gerealiseerd.

In een groot aantal vooroorlogse *buiten-centrummilieus* is sprake van een zekere menging van wonen en werken, maar grote delen hebben een specifieke woonfunctie. Het is van belang om buitencentrum-milieus met een goede ruimtelijke kwaliteit te behouden en goed te beheren. Is de kwaliteit slecht, dan is transformatie naar hetzij centrum-stedelijk, hetzij groen-stedelijk geboden. In een buitencentrum-milieu waar wonen sterk domineert ende kwaliteit voldoende is, kan de werkfunctie mogelijk worden versterkt. Herstructurering en transformatie is vooral in de vroeg-naoorlogse uitbreidingswijken aan de orde (zoals de westelijke tuinsteden in Amsterdam, grote delen van Rotterdam-Zuid en Den Haag-Zuidwest). Hierbij moet de cultuurhistorische betekenis van de wijk meegewogen worden. In gebieden met grote complexen van slechte kwaliteit kunnen delen van de bebouwing het beste worden vervangen door groen, water en nieuwbouw. In wijken met een afwisseling van gebouwen in goede en slechte staat ligt een

¹² In de nota 'Ontwerpen aan Nederland' wordt openbare ruimte binnen het stedelijk gebied als Groot Project aangewezen, met aandacht voor het ontwerp van kwaliteit, ontmoeting en positieve beleving.

kleinschaliger en meer gedifferentieerde aanpak meer voor de hand. Kleinschalige bedrijvigheid moet in elk geval zoveel mogelijk worden behouden. Dergelijke gebieden vragen een gedifferentieerd milieu met ruimte voor wonen, werken en voorzieningen. Dat kan bijvoorbeeld door het toevoegen van bedrijfsruimte. Het kan ook door het vergroten van woningen (samenvoegen van twee kleine). Zo wordt de mogelijkheid gecreëerd voor een onderneming aan huis. Vaak zullen daartoe bestemmingsplanbepalingen die bedrijfsbestemming nu uitsluiten moeten worden aangepast.

In de oude *groenstedelijke milieus*, de *centrum-dorpsmilieus* en *landelijke dorpsmilieus*, wordt zowel gewoond als gewerkt. De nieuwere zijn vaak eenzijdig op de woonfunctie gericht. Een aantrekkelijk groen-stedelijk milieu moet met passend beheer zo blijven. Er is immers een aanzienlijke vraag naar woningen in deze milieus. Als de kwaliteit te wensen overlaat ligt verbetering/herstructurering in de rede. In de vraag naar landelijk-dorps wonen zal selectief kunnen worden voorzien door realisatie van nieuwe dorpsbuurten in lage dichtheden en eventueel de aanleg van nieuwe tuindorpen. Ook hier zal de cultuurhistorische betekenis een afwegingsfactor moeten zijn bij de planvorming. Een mogelijkheid om groen-stedelijke en landelijk-dorpsmilieus te bevorderen is daarnaast het saneren en opnieuw vormgeven van verrommelde zones aan de randen van bebouwd gebied. Dit kan door woningen, kantoren, instituten of stedelijke voorzieningen aan te leggen in een 'groene setting'. Het rijk wil dat gemeenten private partijen uitnodigen om deze groene woon/werkmilieus als onderdeel van het bebouwd gebied te realiseren. Een voorwaarde is dat deze milieus aantoonbaar voor meerdere doelgroepen een maatschappelijke betekenis hebben.

De inrichting van de *specifieke werkmilieus* kan veel efficiënter worden door *effectief en meevoudig* ruimtegebruik: functiecombinaties, stapelen en gemiddeld minder grondoppervlak per werknemer. Voorzieningen en gebouwen kunnen gezamenlijk worden aangelegd en gebruikt. Niet elk bedrijf hoeft zijn eigen aparte gebouw of parkeerplaats te hebben. Deze brede aanpak van een intensiever gebruik van ruimte voor werken is gericht op een aanzienlijke kwaliteitsverbetering van bedrijfsterreinen en gebouwen. Zo'n ambitieus kwaliteitsbeleid betekent wel dat een einde moet komen aan de concurrentie tussen gemeenten met grondprijzen en andere 'voordelen' zoals ruimere parkeerfaciliteiten. Daardoor bestaat de kans dat beschikbare ruimte lange tijd onderbenut blijft en dat er te weinig in stedenbouwkundige en architectonische kwaliteit wordt geïnvesteerd. Een stedenbouwkundig plan voor te (her-)ontwikkelen bedrijfsterreinen is nodig om de inrichtings- en ontwerpqualität te verbeteren. De programmering en differentiatie van terreinen moet op regionaal niveau plaatsvinden. Dat voorkomt verdere versnippering van open ruimte en zorgt voor afspraken tussen steden en omliggende plaatsen over een compleet aanbod aan specifieke werkmilieus. Het voorbeeld van de provincie Noord-Brabant verdient wat dat betreft navolging in andere provincies. Waar de ontwikkeling van bedrijfsterreinen is gekoppeld aan de hoofdinfrastructuur is afstemming tussen provincies ook van belang. De provincies bevorderen daarbij ook een harmonisatie van de grondprijzen voor dezelfde typen terreinen.

De ontwikkeling van nieuw bedrijfsterrein moet nadrukkelijk gepaard gaan met de opgave om binnenstedelijke terreinen te herstructureren. Voorkomen moet worden dat de gestage afname van het areaal bedrijfsruimte binnen de steden doorzet. In de steden zijn vaak multi-modaal ontsloten bedrijfsterreinen aanwezig die kunnen worden getransformeerd tot centra met moderne logistieke activiteiten. Nieuwe bedrijven die grote risico's met zich meebrengen voor

milieu, gezondheid en veiligheid worden gesitueerd op veilige afstand van kwetsbare bestemmingen (huizen, scholen, ziekenhuizen en vergelijkbare gebouwen waar zich veel mensen gedurende langere perioden bevinden). In de nabijheid van bedrijven met grote milieurisico's mogen geen nieuwe woningen worden gebouwd.

Rode contouren

Al het bebouwde gebied in Nederland wordt voorzien van een *rode contour*, in verstedelijkte en in niet-verstedelijkte (=landelijke) gebieden. Binnen de rode contouren kunnen de functies wonen en werken zich ontwikkelen. Dit betekent dat de eerder in dit hoofdstuk onderscheiden woon/werkmilieus (centrum-stedelijk, buiten-centrum, groen-stedelijk, centrum-dorps, landelijk dorps, en specifieke werkmilieus) alle binnen de rode contour vallen. Binnen de rode contouren liggen dus de bestaande bebouwde gebieden, inclusief de historische binnensteden en dorpen en de benodigde uitbreidingen op grond van nieuwe planvorming. De opgave is om binnen deze contour te voorzien in de vraag naar woningen en bedrijfsruimten, in de eerste plaats door voortdurende aanpassing (transformatie) van het bestaande bebouwde gebied. Uitbreiding van het gebied binnen de rode contour is pas mogelijk nadat is aangetoond dat de bouwopgave daarbinnen niet kan worden gerealiseerd. De balansgebieden vormen de zoekruimte bij een uitbreiding van de rode contour. Van samenwerkende gemeenten wordt verwacht dat zij overeenstemming bereiken over maat en plaats van de noodzakelijk geachte gebiedsuitbreiding voor wonen en werken in hun regio.

Het buitengebied is het gebied buiten de rode contouren (dat wil zeggen balansgebieden en groene contourgebieden) Buitengebied komt ook in de verstedelijkte regio's voor. Het buitengebied kent uitsluitend verspreide bebouwing zoals boerderijen, lintbebouwing, zorginstellingen, kleine bedrijven en kassen. Uitgangspunt is dat de bestaande bebouwing in het buitengebied zoveel mogelijk wordt benut. Functieverandering van deze bebouwing (bijvoorbeeld van woning naar kleinschalige bedrijvigheid, maar ook vervangende nieuwbouw) is mogelijk als dat bijdraagt aan de specifieke gebiedskwaliteiten ter plaatse. Nieuwe verspreide bebouwing is niet mogelijk in het buitengebied. Omzetting van buitengebied in bebouwd gebied, voor wonen, werken en grootschalige functies op het gebied van transport, distributie, overslag etc., vereist een aanpassing van de rode contour. De beoogde locaties voor dergelijke ontwikkelingen worden daarmee binnen het bebouwde gebied gebracht. Dit regime is niet mogelijk in gebieden met specifieke landschappelijke, natuurlijke en/of cultuurhistorische waarden. Daar gelden de groene contouren, met een ander regime.

Een daarop volgende mogelijke aanpassing van de contour verloopt langs door het rijk opgestelde spelregels waarbij wordt aangesloten bij de zogenoemde SER-ladder, een systematiek die door de Sociaal Economische Raad (SER) is opgesteld. Aanpassingen van de rode contour kunnen gefaseerd plaatsvinden afhankelijk van de ontwikkelingen van de ruimtebehoefte ter plaatse. Tegelijk met deel 3 van de Vijfde Nota verschijnt een rijkskader met nadere aanwijzingen over het trekken van de contouren. Aan het vaststellen van de rode contouren ligt een programmatische aanpak ten grondslag. Het rijk stelt eenmaal per vijf jaar een kwantitatieve en kwalitatieve opgave vast voor elk van de landsdelen. De provincies en kaderwetgebieden maken op basis daarvan in onderling overleg een decentraal ruimtelijk programma per streekplangebied en per kaderwetgebied; de overige grote steden spelen hierbij een belangrijke rol. Het decentraal ruimtelijk programma wordt mede gebaseerd op de te herijken verstedelijkingsafspraken tot 2010 (Actualisering Vinex). Het decentraal ruimtelijk

programma biedt een overzicht van de vraag naar ruimte voor wonen en werken en de daarbij behorende voorzieningen, groen, recreatie en sport en infrastructuur tot 2015. De ruimtevraag is gespecificeerd naar type woon/werkmilieu. Daarbij worden de onderscheiden woon/werkmilieus aangegeven. Het rijk beoordeelt het decentraal ruimtelijk programma onder meer aan de wijze waarop invulling is gegeven aan de strategieën intensiveren, combineren en transformeren. Het decentraal programma ligt ten grondslag aan, en maakt onderdeel uit van het streekplan. Het rijk beoordeelt in het kader van de streekplanprocedure of het decentraal ruimtelijk programma in overeenstemming is met de kwantitatieve en kwalitatieve opgaven van het rijk.

Provincies en gemeenten kunnen aanvullende kwaliteitsinstrumenten inzetten en eventueel kwantitatieve taakstellingen formuleren. De regio kan de kwantitatieve en kwalitatieve vraag van woningen afstemmen door toepassing van de herziene Huisvestingswet.

In hoofdstuk 7 wordt nader ingegaan op de procedurele aspecten van het trekken, vaststellen en eventueel uitbreiden van de rode contour.

SER-ladder

De SER-ladder is geformuleerd in het advies van de SER over de Nota Ruimtelijk-Economisch Beleid. De sporten van deze ladder zijn als volgt omschreven:

1. Gebruik de ruimte die reeds beschikbaar is gesteld voor een bepaalde functie en/of door herstructurering beschikbaar gemaakt kan worden.
2. Maak optimaal gebruik van de mogelijkheden om door meervoudig ruimtegebruik de ruimteproductiviteit te verhogen.
3. Indien het voorgaande onvoldoende soelaas biedt, is de optie van uitbreiding van het ruimtegebruik aan de orde. Daarbij dienen de verschillende relevante waarden en belangen goed te worden afgewogen in een gebiedsgerichte aanpak. Door een zorgvuldige keuze van de locatie van 'rode' functies en door investeringen in kwaliteitsverbetering van de omliggende groene ruimte moet worden verzekerd dat het meerdere ruimtegebruik voor wonen, bedrijventerreinen en/of infrastructuur de kwaliteit van natuur en landschap respecteert en waar mogelijk versterkt.

5.4.3 Landelijk gebied en buitengebied

Het landelijk gebied is het niet sterk verstedelijkt gebied waar kleine steden en dorpen in een landelijke omgeving voorkomen. Het buitengebied is het gebied buiten het bebouwde gebied, dus: het gebied buiten de rode contouren. Dit onderscheid is nodig omdat er zowel beleid is gericht op de samenhang tussen bebouwing en landschap (nationale en provinciale landschappen) en als beleid gericht op het voorkomen van het dichtslippen van de open ruimte en het ontwikkelen van groene kwaliteiten (balansgebieden en groene contouren). Ook voor het buitengebied kiest het rijk voor een algemene kwaliteitsaanpak, gericht op ruimte voor dynamiek en ontwikkeling - transformatie - en bescherming van waarden. Om de verschillende ruimtebehoeften in het buitengebied te kunnen accommoderen zal zuinig omgegaan moeten worden met de beschikbare ruimte en zullen functies met elkaar gecombineerd moeten worden (zie afbeelding 83). De waarden op het gebied van landschap, natuur en cultuurhistorie zijn uitgangspunt bij de invulling van deze strategie.

Ons landschap is altijd in verandering geweest en dat blijft ook in de toekomst mogelijk. Maar de identiteit en de diversiteit van het Nederlandse landschap - dat bij uitstek een cultuurlandschap is - zal beschermd worden tegen vervlakking, versnippering, uniformering en verrommeling. Dat kan niet door ontwikkelingen uit te sluiten en het landschap als het ware te fixeren, maar door de ontwikkelingen zo te sturen dat historische waarden - de oude ondergrond en restanten van eerdere occupatiepatronen - zichtbaar blijven en nieuwe waarden worden toegevoegd. Dynamiek moet blijven - de ruimtelijke ordening die wij voorstaan is die van de ontwikkelingsplanologie - maar met respect voor bestaande waarden. De cultuurhistorische identiteit dient herkenbaar te blijven en in specifieke gebieden verder ontwikkeld en benut. Het is de uitdaging voor de ruimtelijke ordening om de ruimtebehoeften zodanig af te wegen, de functies zodanig te ordenen, de toekomstige inrichting van ons land zodanig te regisseren, dat ook in de toekomst een interessant landschap met een eigen identiteit zal bestaan. Belangrijk is de diversiteit van het Nederlandse landschap te beschermen en (opnieuw) te ontwikkelen. Dat betekent dat contrasten tussen stad en land, stille en drukke gebieden, open en besloten gebieden moeten worden behouden en versterkt. Ook de natuur is een kwetsbaar onderdeel van het landschap dat het Rijk wil beschermen tegen versnippering, overbemesting, verzuring, verstoring en verdroging. Het beleid voor stiltegebiedensluit hierop aan. Gebieden waar het nu stil is, moet het stil blijven. Daar komen alleen die geluiden voor die bij het gebied horen. Vaak zijn dat gebieden die onderdeel uitmaken van de Ecologische Hoofdstructuur, maar ook daarbuiten gelegen gebieden kunnen stil zijn. Deze stille en groene gebieden moeten bereikbaar zijn en ook in de omgeving van woongebieden te vinden te zijn.

Het beleid voor het buitengebied valt uiteen in beleid voor balansgebieden, waar een ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie wordt nagestreefd, en beleid voor groene contourgebieden, waar de nadruk ligt op bescherming en versterking van de aanwezige waarden. Daarnaast is er een aanpak gericht op behoud en ontwikkeling in gebieden die op basis van bijzondere cultuurhistorische en/of landschappelijke waarden specifieke aandacht behoeven. Dit kunnen Nationale Landschappen zijn waar nadrukkelijke betrokkenheid vanuit het rijk gewenst is. Het kunnen ook gebieden zijn die vanwege bijzondere waarden op initiatief van de provincie worden aangemerkt als Provinciaal Landschap en waar de provincie een op behoud en ontwikkeling gerichte aanpak ontwikkelt. Nationale en Provinciale Landschappen kunnen zowel groene contourgebieden, balansgebieden als rode contourgebieden bevatten. Bij interventies gericht op het behoud van natuur- en landschapswaarden is water steeds een belangrijk structurerend element.

Er wordt een ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie ontwikkeld. Alle functies worden bijeen gebracht in een integraal landschapsontwerp, waardoor een gedifferentieerd landschapsbeleid kan worden gevoerd, gebaseerd op de aanwezige kwaliteiten. Deze strategie sluit ook aan bij uitgangspunten van de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur', waarin is aangegeven dat het Kabinet wil bevorderen dat de landschapskwaliteit uitgangspunt is bij ruimtelijke keuzes.

Deze landschapsstrategie bestaat uit drie onderdelen:

- Provincies en gemeenten wordt gevraagd landschapsvisies in hun streekplannen op te nemen. Hiermee wordt bevorderd dat landschappelijke, cultuurhistorische, ecologische en

hydrologische karakteristieken uitgangspunt zijn bij locatie-, inrichtings- en vormgevingskeuzen. Ten behoeve van deze landschapsvisies zal de uitgangssituatie van gebieden worden vastgelegd in kwaliteitsbeschrijvingen.

- De ontwikkeling van landschapsvisies wordt door de provincies in overleg met gemeenten en maatschappelijke organisaties opgesteld.
- Voor onderdelen van het streekplan worden integrale ruimtelijke ontwerpen opgesteld die - als streekplanuitwerking - ruimtelijke veranderingsprocessen kunnen begeleiden. Nieuwe ontwikkelingen die gevolgen hebben voor het landschap kunnen op verzoek van de provincie door onafhankelijke deskundigen worden beoordeeld, teneinde de kwaliteit van het ontwerp te waarborgen.

In deel 3 van de Vijfde Nota en in de herziening van het SGR zal de ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie verder worden uitgewerkt.

Balansgebieden

Binnen balansgebieden bevindt zich een groot aantal gebieden met bijzondere landschappelijke en cultuurhistorische waarden, die uitgangspunt vormen voor de landschapsvisies van de provincies. Het betreft een aantal Belvederegebieden en een aantal zeer open en zeer besloten landschappen. Op kaart 22 is aangegeven welke zoekgebieden het Rijk in ieder geval van belang acht. De provincies moeten de waarden van deze gebieden in stand houden en de differentiatie van het landschap versterken door de ontwikkelingsmogelijkheden zodanig te geleiden dat recht wordt gedaan aan de specifieke kwaliteiten van deze gebieden en landschappen. De provincies zullen in die gebieden, afhankelijk van de daar aanwezige functies en waarden, gebiedsgedifferentieerd ruimtelijk beleid moeten voeren. Bij het bepalen van de rode contouren zal ook nadrukkelijk rekening moeten worden gehouden met de specifieke waarden van deze gebieden. Mocht in de toekomst uitbreiding van die rode contouren aan de orde zijn dan vormen de balansgebieden hiervoor de zoekruimte.

Groene contourgebieden

Binnen gebieden met een groene contour worden bijzondere natuurwaarden of *eenheden* met cultuurhistorische of archeologische monumenten in stand gehouden. Deze waarden worden beschermd tegen ingrepen als gevolg van bebouwing, infrastructuur en intensieve vormen van landbouw. Het gaat hier om gebieden die zijn aangewezen als Ecologische Hoofdstructuur (waaronder de Nationale Parken), met uitzondering van de grote wateren en de Noordzee, de gebieden die nu of in de toekomst op de werelderfgoedlijst (UNESCO) staan en gebieden die een beschermde status hebben op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn. De zoekgebieden voor de groene contouren zijn te vinden op kaart 22. Binnen groene contourgebieden geldt de 'nee, tenzij afweging' voor alle ingrepen binnen en in de nabijheid van groene contouren die mogelijk de bestaande waarden en wezenlijke kenmerken aantasten. De nee, tenzij afweging geldt in ieder geval voor uitbreiding of nieuwvestiging van agrarische bedrijven, verblijfsrecreatie, attractieparken, infrastructuur, ontgrondingen en windturbinecomplexen. Voor nieuwvestiging en uitbreiding van intensieve veehouderij geldt de nee, tenzij afweging ook binnen een zone van 500 meter rondom de voor verzuring gevoelige delen van de Ecologische Hoofdstructuur. Transformatie van bestaande bebouwing zal hier veelal neerkomen op sanering, of op een functieverandering die bijdraagt aan de te beschermen waarde, bijvoorbeeld het behoud van een monumentaal pand. In deel 3 van deze nota zal in

samenhang met de herziening van het SGR worden afgewogen of er nog andere (delen van) gebieden onder de groene contouren worden gebracht, zoals resterende bosgebieden (waar onder de boswetgebieden), rijksbufferzones, randstadgroenstructuurprojecten, rijksrecreatiegebieden en een beperkte selectie van de cultuurhistorisch of landschappelijk waardevolle gebieden. Voor deze laatste categorie komen de Belvederegebieden en de Waardevolle Cultuurlandschappen (SGR) in aanmerking. Provincies en gemeenten wordt gevraagd de groene contourgebieden in streek- en bestemmingsplannen nader vast te leggen. De definitieve begrenzing van de groene contourgebieden wordt door het rijk gebruikt als toetsingskader.

Nationale en Provinciale Landschappen

Er zijn redenen om gebieden met bijzondere waarden te beschermen en ontwikkelen, wanneer ze nu of in de toekomst worden bedreigd door verstedelijking of andere ruimtelijke ontwikkelingen. Het gaat om grotere eenheden waarbinnen het geheel van steden, dorpen, landschap, natuur en cultuurhistorie om een samenhangend beleid vraagt. Het zijn landschappen met een sterke eigen identiteit, die karakteristiek zijn voor Nederland en waar wonen, werken, recreëren, natuur en landschap samen gaan. Uitgangspunten voor het beleid zijn behoud en de ontwikkeling van de identiteit en het combineren van de kwaliteit van het landschap met ruimte voor investeringen die deze kwaliteit kunnen versterken.

In het kader van de ontwikkeling van de Randstad tot Deltametropool wil het Rijk niet alleen de kwaliteiten van het Groene Hart in stand houden en versterken, maar ook die van andere minder verstedelijkte gebieden van de Deltametropool. Vanuit dat oogpunt wordt het Nationaal Landschap Groene Hart verder ontwikkeld en worden de Hoeksche Waard en Noord Holland Midden¹³ als Nationaal Landschap aangewezen (zie kaart 22). Het rijk is voornemens een deel van het Riviereengebied, het Limburgse Heuvelland en een deel van de Zeeuws - Zuid-Hollandse Delta als Nationaal Landschap aan te wijzen (zie kaart 22). In Nationale Landschappen is uitbreiding van het stedelijk ruimtebeslag en het bebouwd oppervlak in beginsel zeer beperkt mogelijk. Voor elk Nationaal Landschap zal een op de kwaliteiten en ontwikkelingsmogelijkheden van het gebied toegesneden ontwikkelingsprogramma worden vastgesteld. Het rijk zal in overleg met de provincies het beleid voor de Nationale Landschappen vormgeven. Tussen deel 1 en deel 3 zal worden nagegaan of er naast de hier genoemde gebieden nog andere gebieden de status Nationaal Landschap kunnen krijgen.

De provincies kunnen op eigen initiatief op basis van bijzondere landschappelijke, cultuurhistorische en natuurlijke kenmerken Provinciale Landschappen aanwijzen. In deze gebieden wordt een op het gebied toegesneden planologisch beleid gevoerd, waardoor de bijzondere waarden van het gebied in stand worden gehouden en ontwikkelingen die de publieke functie, toegankelijkheid, recreatieve mogelijkheden en groene waarden kunnen versterken, gestimuleerd. De provincies kunnen voor de Provinciale Landschappen een ontwikkelingsprogramma opstellen. De Nationale en Provinciale Landschappen zullen in aanmerking komen voor de impuls groen/blauwe dooradering zoals genoemd in de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur'. In deze nota heeft het kabinet de ambitie om vóór 2020 een kwart van het landelijk gebied landschappelijk op te knappen door middel van een 'groen/blauwe dooraderingsimpuls'. Hierbij wordt uitgegaan van de regel dat 1 hectare

¹³ inclusief Waterland, Beemster, Schermer, Wormer, Purmer en Jisperveld.

landschapselement per 10 hectare landbouwgrond leidt tot een aanzienlijke verbetering van de landschappelijke, ecologische en recreatieve kwaliteit. Voorwaarde is dat investeringen moeten plaatsvinden in gebieden waar deze vanuit ecologisch, landschappelijk en recreatief oogpunt het meest renderen.

Verbeterprojecten

Waar de ruimtelijke kwaliteit wordt aangetast of bedreigd of er vanuit één of meer nieuwe ruimtebehoeften een nieuwe inrichtingsopgave ligt, is een gebiedsgerichte geïntegreerde aanpak en een ruimtelijk investeringsprogramma nodig. Het kan hierbij gaan om waterberging, inpassing van verstedelijking of infrastructuur¹⁴, herstructurering van glastuinbouw of intensieve veehouderij, of aanpassing van de waterhuishouding. Voor dergelijke gebieden kunnen op initiatief van de provincie, en gekoppeld aan een streekplanuitwerking, speciale verbeterprojecten worden gestart. Het rijk ondersteunt en stimuleert de opzet van verbeterprojecten.

Mobiliteit en landschap

Door de hoge verstedelijkingsdruk komen open gebieden onder druk te staan. Het is wenselijk dat mensen het landschap langs infrastructuur kunnen beleven. Steden mogen dus niet met elkaar vergroeien tot een aanééngesloten bebouwingsmassa; er zijn 'panorama's' op het open landschap¹⁵ nodig. Het risico dat de ruimte langs infrastructuur dichtslibt, is in grote delen van Nederland aanwezig. In antwoord hierop bestaat het algemene beleid uit vier punten:

- Bundelen van tracés was tot op heden een algemene beleidslijn, maar kan leiden tot zeer brede bundels van infrastructuur. Hierdoor ontstaan barrières. Dat kan worden opgelost door ondertunneling of overkluizing of het gebruik maken van aparte tracés. Anderzijds heeft bundeling van infrastructuur het voordeel dat grote open ruimten niet versnipperen. Per situatie zal een afweging gemaakt moeten worden tussen de voor- en nadelen van bundeling.
- Doordat de restruimte tussen infrastructuur en kernen vaak wordt opgevuld met bijvoorbeeld bedrijventerreinen ontstaan rommelzones langs infrastructuur. Daardoor is het oorspronkelijke silhouet van een stad of dorp vaak niet meer waar te nemen vanaf de weg of vanuit de trein. Dit is in het algemeen geen verbetering. Hier tegenover staat dat wanneer de ruimte tussen de infrastructuur en de kern open gehouden wordt, een andere plek nodig is voor bedrijventerreinen. Ook hiervoor geldt dat een afweging gemaakt dient te worden tussen de voor- en nadelen van het opvullen van restruimten langs de snelweg.
- Gemeenten zijn geneigd om bij iedere afrit van een autosnelweg een bedrijventerrein te situeren. Hierdoor ontstaat een versnipperd landschapsbeeld. Elke relatie met het oorspronkelijke landschap wordt teniet gedaan. Gemeenten stemmen de situering en concentratie van bedrijfsterreinen zodanig op elkaar af dat niet bij elke afrit van de snelweg bebouwing ontstaat.
- Steeds vaker doet zich de situatie voor dat er voor enkele woningen of boerderijen kilometers lange geluidsschermen worden geplaatst. Recentelijk is de Wet Geluidhinder op dit punt aangepast. Uit doelmatigheidsoverwegingen wordt getracht bij dergelijke locaties

¹⁴ In de nota Ontwerpen aan Nederland wordt de inpassing van infrastructuur in de landelijke en stedelijke omgeving als Groot Project aangemerkt. Het gaat daarbij om ontwerpaandacht vanuit twee optieken: de ruimtebeleving vanaf de weg/de rails van het langsliggende landschap enerzijds, en de beleving vanuit het landschap van de doorsnijdende infrastructuur.

¹⁵ Vensters, Mecanoo Architecten i.s.m. Sight Vista Groep, 2000

geluidswering aan de gevel en eventueel op het erf (stille hoek) te creëren en daarmee de plaatsing van schermen te voorkomen.

Natuur

De bijdrage van de ruimtelijke ordening aan de verbetering van de natuur gebeurt langs vier wegen:

1. Het robuust maken van de ecologische hoofdstructuur
2. uitbreiding van de natte natuur
3. terugdringing van de milieubelasting
4. bevorderen van de verscheidenheid aan natuur.

Robuust maken van de *ecologische hoofdstructuur* betekent het realiseren van grotere eenheden inclusief verbindingen, waardoor de soortenrijkdom via twee wegen wordt bevorderd: 1) doordat een grotere oppervlakte grotere populaties mogelijk maakt met meer overlevingskansen en 2) een groter natuurgebied overblijft dat niet door negatieve invloeden van buiten geraakt wordt. Het streven naar grotere eenheden wordt in Laag-Nederland vooral gerealiseerd door de koppeling van de *uitbreiding van de natte natuur* aan de noodzakelijke veranderingen in de waterhuishouding. In de droge gebieden gaat het vooral om het versterken van de natuurfunctie van het kustduingebied, de Utrechtse Heuvelrug en de Veluwe en om het onderling verbinden van de laatste twee gebieden. Terugdringing van *de milieubelasting* is nodig om de gestelde natuurdoelen te kunnen bereiken. Vanuit hun functie als infiltratiegebieden voor regenwater is het noodzakelijk de milieukwaliteit van hoge droge zandgronden¹⁶ en beekdalen te herstellen. Dit stelt eisen aan het - veelal agrarische - grondgebruik. Meer *verscheidenheid* aan natuur bevordert enerzijds de biodiversiteit en biedt anderzijds meer mogelijkheden om te voldoen aan de maatschappelijke vraag naar verschillende typen natuur. Voor de uitvoering van het natuurbeleid wordt een reeks van veelal reeds bestaande maatregelen ingezet. Met een goede ruimtelijke ordening wordt bundeling van natuurgebieden bevorderd en verdere versnippering voorkomen. Dit gebeurt door de Ecologische Hoofdstructuur als een structurerend principe voor de ruimtelijke inrichting op alle schaalniveau's te hanteren.

Om de ruimtelijke samenhang en ecologische kwaliteit binnen de EHS te versterken en tegelijkertijd te investeren in grotere eenheden natuur is in het kader van de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' afgesproken dat in 2020 ten minste zeven nieuwe robuuste verbindingen gerealiseerd zijn, met een extra oppervlakte van circa 27.000 ha. Het gaat om de volgende verbindingen: Veluwe-Utrechtse Heuvelrug, Veluwe-Duitsland, Drents Plateau-Holterberg, Stroomgebied Beerze en Dommel, Schinveld-Sittard-Susteren, Nieuwe Hollandse Waterlinie en Stelling van Amsterdam en 'Natte As'¹⁷. Het rijk zet eerst in op de Natte As (inclusief zijtakken) en Veluwe-Utrechtse Heuvelrug. Voor uitbreiding van de natte natuur zijn reeds afspraken gemaakt voor de Zeeuwse en Zuid-Hollandse Delta, het IJsselmeergebied, de Rijntakken en de Maas (zie kaart 23). De betrokken provincies zullen samen met het rijk per verbinding een plan ontwikkelen op basis waarvan het rijk en provincies afspraken zullen maken over begrenzing en realisering. De ontwikkeling en invulling van robuuste verbindingen

¹⁶ Idem voor de herontwikkeling van zandgronden door sanering van de intensieve veehouderij.

¹⁷ De 'Natte As' loopt van het Lauwersmeergebied, via de randmeren, IJmeer, de Hollandse venen en de Biesbosch naar de Zeeuwse Delta.

gebeurt voorts in samenspraak met de streek, betrokken overheden, betrokken terreinbeheerders en geïnteresseerde private partijen.

De begrensde en eventueel nog te begrenzen gebieden en verbindingzones van de Ecologische Hoofdstructuur (inclusief Nationale Parken), de Vogelrichtlijngebieden en de Habitatrichtlijngebieden krijgen een eenduidige planologische bescherming met het beschermingsbeleid van de groene contour.

In het vigerende Structuurschema Groene Ruimte worden drie typen Nationale Parken onderscheiden: bestaande, op te richten en potentiële Nationale Parken. Omdat de Nationale Parken onderdeel uitmaken van de Ecologische Hoofdstructuur vallen zij onder het beschermingsbeleid van de groene contour. Ook eventueel nieuw aan te wijzen Nationale Parken zullen met een groene contour worden begrensd (zie kaart 23).

De uitbreiding van bosgebieden kan een belangrijke bijdrage leveren aan de kwaliteit van het buitengebied. Daarom wordt aan instellingen en particulieren de mogelijkheid geboden rond een (nieuw) gebouw een bos of park aan te leggen. In het Structuurschema Groene Ruimte en de Actualisering Vinex was al de mogelijkheid gegeven 'nieuwe landgoederen' aan te leggen, dat wil zeggen nieuwe boscomplexen - al dan niet met overige gronden en water - met daarin één woonhuis van allure met maximaal drie wooneenheden. De omvang van het nieuwe bos is minimaal 5 hectare, waarvan 90% openbaar toegankelijk dient te zijn. Deze mogelijkheid blijft gehandhaafd. Daarbij is aandacht nodig voor de architectonische eenheid van het gebouw, het boscomplex en het omringende buitengebied.

Recreatie

De behoefte aan dagrecreatie groeit. Met dagrecreatieve voorzieningen worden onder andere verstaan: fiets- en wandelpaden, schaats- en kanoroutes, parken en groenvoorzieningen, sportfaciliteiten, skatebanen, viswater, etc. Mogelijkheden voor dagrecreatie zullen worden uitgebreid. De provincies wordt gevraagd in overleg met de gemeenten en afhankelijk van de intensiteit van de vorm hiervoor gebieden aan te wijzen en verder te ontwikkelen. Voor wat betreft de stedelijke netwerken kunnen dagrecreatie en groenstructuur elkaar versterken. De behoefte aan gebruik van het buitengebied voor recreatie en ontspanning groeit en divergeert. Sociaal culturele ontwikkelingen leiden bovendien tot een vraag naar veel verschillende soorten voorzieningen. Flexibiliteit en kwaliteit van het aanbod zijn daarom cruciaal. De capaciteit aan verblijfsrecreatie, met name op het gebied van recreatiewoningen, lijkt op dit moment voldoende om aan de vraag tegemoet te komen. Voor verblijfsrecreatie in de vorm van campings is echter wel sprake van een ruimtebehoefte.

Voor de uitbreiding van bestaande en ontwikkeling van nieuwe complexen van recreatiewoningen gelden de volgende voorwaarden: de gemeenten voorkomen dat er permanente bewoning plaatsvindt (indien buiten de rode contour gelegen); uit onderzoek moet blijken dat wordt tegemoet gekomen aan een substantiële marktvrage, zodat leegstand wordt voorkomen en; in groene contourgebieden geldt voor uitbreiding en nieuwvestiging van recreatiecomplexen de 'nee, tenzij' afweging.

Permanente bewoning van woningen met een recreatieve bestemming is momenteel verboden. In de praktijk blijkt dat het onderscheid tussen permanent bewoonde woningen en woningen die voor recreatieve doeleinden worden gebruikt niet altijd scherp is te maken. Om aan deze

onduidelijkheid een eind te maken krijgen gemeenten de mogelijkheid om bestaande recreatiewoningen die aansluitend aan de bebouwde kom zijn gesitueerd, bij voorkeur zijn gelegen in de balansgebieden en die *aan normale bouwtechnische eisen* voor bewoning voldoen, vrij te geven voor permanente bewoning. Van geval tot geval moeten gemeenten dit beoordelen en daarbij toetsen aan *het ruimtelijk beleid voor bebouwd gebied en buitengebied* (het contourenbeleid), zoals dat is bepaald. Indien een bestemmingswijziging zich verhoudt met deze eisen en er vanuit *sociale, recreatieve en veiligheidsoverwegingen* geen bezwaren zijn, kan de gemeente de bestemming wijzigen. Deze verblijven worden dan binnen de rode contour getrokken. Binnen de rode contour wordt geen onderscheid gemaakt tussen permanent wonen en recreatief gebruik. De handhavingslast voor gemeenten zal hierdoor afnemen. Buiten de rode contour blijft het onderscheid tussen gewoon wonen en recreatief gebruik onverminderd van kracht. Dit betekent dat op nieuwe recreatiecomplexen buiten de rode contour niet permanent gewoond mag worden. In navolging van de Raad voor het Landelijk Gebied meent het kabinet dat voor nieuwe situaties vanaf het begin helder moet zijn geregeld welke bestemming er aan uitbreidingslokaties wordt gegeven en dat er overeenkomstig de bestemming moet worden gehandhaafd. Voor bestaande (complexen van) recreatieverblijven, die uit oogpunt van bijvoorbeeld de kwaliteit van natuur en landschap op een verkeerde plaats staan, wordt gestreefd naar sanering.

Landbouw

De landbouw vervult als voedselproducent en onderdeel van het agrocomplex een belangrijke economische functie in onze samenleving en zal dat in toekomst blijven doen. De landbouw is in de economie van het landelijk gebied echter niet meer de volstrekt dominante activiteit die zij ooit was. De grondgebonden landbouw is niettemin van substantiële betekenis als grondgebruiker en beheerder van het landschap. Als grootste ruimtegebruiker - meer dan de helft van Nederland is in agrarisch gebruik - heeft de grondgebonden landbouw een bijzondere betekenis als drager van het open (=niet verstedelijkte) landschap.

Omdat de economische situatie van de grondgebonden landbouw - met name die landbouw die zich richt op bulk/wereldmarktproducten - de afgelopen jaren is verslechterd, is het de vraag of deze landbouw in de toekomst nog wel in staat is om productie van voedsel en de behorende functie te blijven vervullen. Zeker in gebieden waar vanuit landschap, cultuurhistorie, water, milieu en natuur beperkingen worden opgelegd zal het voor bedrijven die zich met hun productie richten op de wereldmarkt steeds moeilijker worden zich te handhaven. Bedrijven die zich door hun specifieke kennis richten op het produceren van 'specialiteiten' en daarmee toegevoegde waarde weten te genereren, zijn minder afhankelijk van de wereldmarktprijs. Deze bedrijven maken juist vaak gebruik van de specifieke gebiedskwaliteiten door bijvoorbeeld het imago van een streek te verbinden aan het product (de zogenaamde 'streekeigen' producten). De landbouw kan haar functie als beheerder van de groene ruimte alleen kan waarmaken als de productiefunctie een substantieel onderdeel van het inkomen blijft. De betekenis van de landbouw als beheerder van het buitengebied zal in de toekomst belangrijker worden, omdat de samenleving steeds meer waarde hecht aan niet-verstedelijkte, groene gebieden en het buitengebied meer en meer als publiek domein wordt beschouwd. Voor de vitaliteit en aantrekkelijkheid van het landelijk gebied is een geslaagde aanpassing van de landbouw aan de veranderende omstandigheden van belang. Daarom wordt er ruimtelijk beleid voor de landbouw geformuleerd.

Landschapsvisies I verschillen per gebied. Grootschalige grondgebonden landbouw (akkerbouw, melkveehouderij, tuinbouw in volle grond) heeft economisch perspectief in de grootschalige open kleigebieden van Noord- en Zuidwest Nederland, Flevoland en de Noord-Oostpolder. In deze gebieden bestaan nog mogelijkheden voor verdere schaalvergroting. In kleinschalige, besloten en qua milieu kwetsbare gebieden en direct rond de steden zal vooral verbrede landbouw economisch kansrijk zijn: landbouw in combinatie met agrarisch natuurbeheer, landschapsonderhoud, recreatie of toerisme. De landbouw draagt in deze gebieden in toenemende mate bij aan de publieke functies. De ruimte voor bedrijfsvergroting is vooral bedoeld voor vormen van landbouw die passen binnen de landschapsstructuur van een gebied. Vanuit de kwaliteitsdoelen kunnen instrumenten van gebiedsgericht beleid worden ingezet die het combineren van functies bevorderen. In gebieden met bijzondere ecologische, cultuurhistorische of landschappelijke waarden is het beleid er op gericht de landbouw te laten bijdragen aan het in stand houden van deze waarden. Het rijk wil in deze gebieden en in gebieden waar de landbouw vanuit milieu en water bijzondere beperkingen worden opgelegd het innovatieve vermogen van de landbouw stimuleren. Dit moet resulteren in een aangepaste maar rendabele bedrijfsvoering.

De *bollenteelt* (zie kaart 23) is een sterke economische sector binnen de Nederlandse landbouw. De bollenteelt kenmerkt zich echter ook door een hoog gebruik van bestrijdingsmiddelen en ingrijpende grondbewerking. De verwachting is dat het ruimtebeslag van de bollenteelt zal toenemen. Deze toename van het areaal is voornamelijk nodig voor de 'reizende bollenkraam'.¹⁸ Die gaat in principe gepaard met een lager gebruik van bestrijdingsmiddelen dan de traditionele bollenteelt, omdat de grond slechts om de paar jaar voor bollenteelt wordt gebruikt. Maar ook wanneer de gronden niet elk jaar voor bollenteelt worden gebruikt, betekent dit voor de gebieden waar de 'reizende bollenkraam' haar intrede doet dikwijls een hogere belasting met bestrijdingsmiddelen dan in de uitgangssituatie.

De traditionele, gespecialiseerde teelt van bollen op zand staat onder druk van verstedelijking, natuur, recreatie en het landinwaarts verbreden van de kust. Het rijk streeft naar herstructurering van de bestaande gebieden (de Bollenstreek), waarbij de openheid en het specifiek karakter van de streek behouden blijven en de landschappelijke kwaliteit verbetert. Vanwege de verstedelijkingsdruk op en de herstructurering van de Bollenstreek kan ruimte nodig zijn voor nieuwvestiging van de gespecialiseerde bollenteelt.

Het rijk streeft naar een extensiever grondgebruik in de bestaande bollenteeltgebieden en ook in de gebieden van nieuwe vestiging. Voor nieuwvestiging van (reizende en gespecialiseerde) bollenteelt binnen groene contouren geldt de 'nee, tenzij' afweging. Nieuwvestiging van de gespecialiseerde bollenteelt wordt geconcentreerd op specifiek daarvoor nog aan te wijzen vestigingslokaties. Nieuwvestiging is niet toegestaan in infiltratiegebieden.

De landbouw staat nog voor een zware opgave voor wat betreft de verbetering van de ruimtelijke en milieukwaliteit. De intensiteit van en de emissies vanuit de landbouw wordt met prioriteit teruggebracht in waardevolle en kwetsbare gebieden: dat zijn de Ecologische

¹⁸ Reizende bollenkraam: landbouwbedrijven die, bijv. ter voorkoming verspreiding ziekten, via wisselteeltbollen telen: één jaar bollenteelt wordt afgewisseld met x aantal jaren akkerbouwgewas.

Hoofdstructuur en de provinciale milieubeschermingsgebieden. Het doel is dat verschillende soorten landbouw minder uitstoot te veroorzaken. Het proefbedrijf 'De Marke' laat zien dat op een geïntegreerd melkveehouderijbedrijf lage emissies haalbaar zijn. Dit bedrijfssysteem wordt evenwel nog niet op reguliere bedrijven toegepast. Landbouw met lage emissies (en zorg voor natuur en landschap) wordt op dit moment in de biologische landbouw in praktijk gebracht (CLM, 1997). Het huidige beleid is gericht op generieke stimulering van biologische landbouw. Gezien de verworvenheden van biologische landbouw en geïntegreerde bedrijfssystemen lenen deze bedrijfssystemen zich heel goed voor gebieden die vanuit het oogpunt van natuur- of waterkwaliteit kwetsbaar zijn.

De *intensieve veehouderij* leidt in de concentratiegebieden in Oost- en Zuid-Nederland (zie kaart 23) tot ruimtelijke, milieu- en welzijnsproblemen, die door een specifiek daarvoor ingestelde Reconstructiewet, gebiedsgericht worden aangepakt. In de Reconstructiegebieden krijgt de ruimtelijke kwaliteit een nieuwe impuls en wordt de milieuproblematiek opgelost, zonder de problemen af te wentelen op de 'schone gebieden' in de rest van Nederland. Doel van de reconstructie is de bevordering van een goede ruimtelijke structuur van landbouw, natuur, bos, landschap, recreatie, water, milieu en infrastructuur, de verbetering van een goed woon-, werk- en leefklimaat en de ontwikkeling van de economische structuur.

In de groene contoureggebieden gaat het om de instandhouding en versterking van de aanwezige waarden en richten maatregelen zich op extensivering van het agrarisch grondgebruik. Hiertoe hoort enerzijds een verbod op uitbreiding en op nieuwe vestiging van intensieve vormen van landbouw en anderzijds stimulering van verplaatsing en/of beëindiging van bestaande intensieve landbouw. Dit geldt ook voor een zone van 500 meter rondom de voor verzuring gevoelige delen van de Ecologische Hoofdstructuur. Het rijk zal verplaatsing of beëindiging van intensieve veehouderijbedrijven die thans zijn gelegen binnen groene contouren of in een zone van 500 meter rond de voor verzuring gevoelige delen van de Ecologische Hoofdstructuur, stimuleren.

In gebieden met bijzondere landschappelijke of cultuurhistorische waarden wordt beëindiging en verplaatsing van intensieve veehouderijbedrijven en het leggen van beperkingen aan de uitbreidingsmogelijkheden van het agrarisch bouwperceel, gestimuleerd. Dat draagt bij aan het tegengaan van de 'verstening' van het landschap. In de balansgebieden zal aan verplaatsers nieuwe vestigingsmogelijkheden worden geboden. Om de beëindiging van bedrijven te stimuleren en tegelijkertijd de openheid van het landschap terug te winnen wordt nu al binnen de Reconstructiegebieden de mogelijkheid geboden om in ruil voor het afbreken van stallen woningen te bouwen.

De provincies zullen voor grote (bij een reconstructieplan te begrenzen) delen van de concentratiegebieden Oost en Zuid reconstructieplannen opstellen zodra de Reconstructiewet concentratiegebieden in werking is getreden. Het reconstructiegebied zal ruimtelijk worden ingedeeld in landbouwontwikkelingsgebieden, verwevingsgebieden en extensiveringsgebieden. In het landbouwontwikkelingsgebied krijgt de landbouw het primaat met de mogelijkheid tot uitbreiding, hervestiging en nieuwvestiging van intensieve veehouderij. Het verwevingsgebied is gericht op verweving van landbouw, wonen en natuur, waar hervestiging of uitbreiding van de intensieve veehouderij mogelijk is, mits de ruimtelijke kwaliteit of functies van het gebied zich daar niet tegen verzetten. In het extensiveringsgebied

is uitbreiding, hervestiging of nieuwvestiging van in ieder geval intensieve veehouderij onmogelijk of zal in het kader van de reconstructie onmogelijk worden gemaakt.

De ontwikkeling van agrarische bedrijfsterreinen draagt bij aan de herstructurering van de niet-grondgebonden landbouw en aan de inrichting van het buitengebied, wanneer dit gepaard gaat met sanering van verspreide agrarische bedrijvigheid. Door agrarische activiteiten te bundelen kunnen bovendien voordelen worden behaald ten aanzien van logistiek (bundeling van goederenstromen), stankhinder, energieverbruik, mestverwerking en betere benutting van infrastructuur. Door samenwerking tussen agrarische bedrijven, en eventueel andere bedrijven in de keten, ontstaan voordelen voor de gehele keten. Voor de situering van nieuwe agrarische bedrijfsterreinen gelden de volgende locatiecriteria:

- de nieuwe locatie heeft een snelle en efficiënte aansluiting op de bovenstaande hoofdinfrastructuur en ligt langs een belangrijke verbindingssas
- waar mogelijk wordt gecombineerd met (bestaande) bedrijventerreinen
- locaties worden niet gevestigd in gebieden met een groene contour en niet in landschappelijk waardevolle gebieden
- de nieuwe locatie is goed ingepast in het landschap
- de nieuwe lokatie moet vanwege mogelijke stankhinder en de ongewenste gevolgen van ammoniakemissie op voldoende afstand zijn gelegen van stankgevoelige objecten en van voor verzuring gevoelige delen van de Ecologische Hoofdstructuur

Voor de *glastuinbouw* wordt de extra ruimtebehoefte in 2030 geschat op circa 5.000 hectare (bruto-bruto). Deze ruimtevrage is gebaseerd op een landelijke behoefte-raming en is mede het gevolg van de herstructurering van bestaande glastuinbouwgebieden. De veelal monofunctionele structuur van deze gebieden voldoet niet meer aan de hedendaagse eisen en dient te worden aangepast. Deze herstructurering is niet alleen voor de tuinders zelf van belang. Een meer multifunctioneel en duurzaam ingericht gebied voegt ruimtelijke kwaliteit toe aan de betreffende regio. De gebruiksmogelijkheden worden vergroot. Verkeersveiligheid, landschappelijke inpassing en waterhuishouding worden verbeterd evenals mogelijkheden voor recreatief medegebruik. Een duurzame inrichting betekent dat de streefverhouding tussen het netto-areaal glas en de totale oppervlakte van het gebied circa 1:2 bedraagt. Ongeveer de helft van een duurzame ingerichte projectlocatie bestaat uit louter kassen, circa een kwart uit voor de tuinders noodzakelijke infrastructuur, ondersteunende bebouwing (opslag), waterbassins en energievoorzieningen. Het overige areaal is nodig voor fietspaden, groenvoorzieningen en watergangen, onder meer ten behoeve van het waterbergend vermogen.

Glastuinbouwbedrijven die als gevolg van herstructurering genoodzaakt zijn te verplaatsen worden gevestigd op speciaal daarvoor bestemde projectlocaties die duurzaam zijn ingericht en landschappelijk goed zijn ingepast. Qua ligging voldoen nieuwe projectlocaties aan de volgende locatiecriteria:

- er wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van restwarmte en vrijkomende kooldioxide
- nieuwe locaties dienen een snelle en efficiënte aansluiting te hebben op de bestaande hoofdinfrastructuur en liggen langs belangrijke verbindingssassen
- locaties worden niet gevestigd in gebieden met een groene contour
- de vergroting van het glasoppervlak mag geen ingrijpende gevolgen hebben voor de waterhuishouding

- er moet een passend arbeidsaanbod zijn op de arbeidsmarkt
- nieuwe projectlocaties zullen moeten zijn gelegen buiten de Randstad

Voor de periode tot 2010 zijn over nieuwe locaties afspraken gemaakt tussen Land- en Tuinbouworganisatie Nederland en het Kabinet¹⁹. In die periode wil het rijk de vestiging van glastuinbouw stimuleren op 10 locaties (zie kaart 23). Glastuinbouwbedrijven, die door herstructurering (met name in oude glastuinbouwgebieden in West-Nederland) ruimte nodig hebben kunnen zich hier vestigen. In totaal gaat het om een netto-areaal van circa 2.700 ha.

Afbeelding 84 *Locaties glastuinbouw*

Gebied	Oppervlakte netto ha (indicatief)	Beschikbaar (indicatief)
1. Zuidplaspolder	200	2000-2005
2. Berlikum	100	direct-2002
3. Emmen	260	direct-2005
4. Grootslag	250	direct-2005
5. Californië/Siberië	235	direct-2005
6. Luttelgeest	220	2000-2005
7. Bergerden	350	2000-2005
8. IJsselmuiden	300	2000-2010
9. Moerdijkse Hoek	250	2002-2004
10. Nieuwdorp	500	2003-2010

bron: afsprakenkader LTO-LNV, 6 januari 2000

Bij de ontwikkeling van deze duurzaam ingerichte projectlocaties zal nadrukkelijk de koppeling moeten worden gelegd met het saneren van verspreid glas in de betreffende regio. Tot 2010 ligt de prioriteit van het rijk bij de ontwikkeling van deze 10 projectlocaties. De ontwikkeling van andere nieuwe projectlocaties is in principe niet toegestaan. Met inachtneming van de inrichtings- en locatiecriteria is alleen ontwikkeling van regionale locaties mogelijk wanneer deze qua omvang zijn afgestemd op een aantoonbare specifieke regionale behoefte met als doel verspreid glas te saneren en de gewenste bundeling van glas in die regio tot stand te brengen. Na 2010 is het uitgangspunt dat er een optimale benutting plaatsvindt van het areaal op de dan bestaande projectlocaties. Indien ook dit areaal onvoldoende ruimte biedt zal uitbreiding plaatsvinden op die locaties die het best scoren op de eerder genoemde locatiecriteria. In deze fase kan dan ook aan de orde komen hoe een nieuwe locatie in de Schiphol-regio scoort ten aanzien van de genoemde criteria.

Het rijk hecht grote waarde aan de centrumfunctie die de glastuinbouwgebieden Westland en Aalsmeer hebben voor de Nederlandse glastuinbouw. Om deze functie in stand te houden is herstructurering van deze gebieden noodzakelijk. Solitaire vestiging wordt tegengegaan.

¹⁹ Op basis van het Afsprakenkader tussen LTO en het ministerie van LNV d.d. 6 januari 2000

Immers, de ontwikkeling van 'verspreid glas' is vanuit landschappelijk oogpunt ongewenst. Zij verhindert bovendien dat de gewenste bundeling en concentratie tot stand komt. Nog niet gerealiseerde bestemmingen in streek- en bestemmingsplannen die vestiging of uitbreiding van losliggende glastuinbouw (solitair glas) mogelijk maken, worden geschrapt. Ten behoeve van de sanering van verspreid glas wil het rijk de 'ruimte voor ruimte' benadering (zie hierna) ook van toepassing laten zijn op losliggende 'glasopstanden'. De toename van de hoeveelheid ondersteunend glas en glas als neventak draagt bij aan de verrommeling en verglazing van relatief open landschappen. De provincies dienen in hun streekplannen aan te geven welke areaalomvang maximaal is toegestaan voor ondersteunend glas of glas als neventak. Daar waar nog planologische ruimte is voor uitbreiding van bestaand ondersteunend glas boven deze maximale areaalomvang dienen de provincies beperkende maatregelen te nemen.

Vrijkomende bebouwing: 'ruimte voor ruimte'

De mogelijkheden om *vrijkomende agrarische bebouwing* voor andere, niet agrarische functies te gebruiken zijn in het huidige rijksbeleid tot nu toe beperkt. Voor de intensieve veehouderij bestaat in verband met de mestproblematiek een specifieke regeling gericht op een eenmalige verruiming van de bestaande planologische mogelijkheden voor vervangende nieuwbouw in het buitengebied ('ruimte voor ruimte'). Gebouwen in het buitengebied die hun functie verliezen zoals (agrarische) bedrijfsbebouwing, kassen, kazernes, verzorgingstehuizen en sanatoria kunnen worden gebruikt om in de behoefte aan wonen, werken, sportbeoefening en recreëren in het groen te voldoen. Een dergelijke functieverandering (of 'transformatie') kan de economische basis van het buitengebied verbreden, terwijl er anderzijds wordt voorkomen dat karakteristieke bebouwing verloren gaat. Vervangende nieuwbouw biedt de mogelijkheid om het totale bouwvolume en -oppervlak per saldo te verminderen, zodat de openheid van het buitengebied - en daarmee ook het contrast tussen stad en land - wordt vergroot. Het rijk wil daarom de mogelijkheden om vrijkomende bebouwing te gebruiken voor niet agrarische functies verruimen. Die verruiming houdt in dat functieverandering en vervangende nieuwbouw mogelijk is voor vrijkomende bebouwing in het buitengebied in geheel Nederland. Gemeenten bepalen in regionaal verband, op basis van algemene richtlijnen van provincies, welke veranderingen wel en welke niet zijn toegestaan. Daartoe stellen gemeenten in overleg met provincies voor bepaalde gebieden regionale uitwerkingen op, gericht op het beheer en de ontwikkeling van het buitengebied. Deze uitwerkingen bevatten ontwikkelingsperspectieven voor de daar aanwezige functies en zoneringen waar functieverandering en/of vervangende nieuwbouw van agrarische bebouwing aan de orde is. Benutting van de bestaande bebouwing staat hierbij voorop. Uitbreiding van het ruimtebeslag van deze bebouwing is niet toegestaan. Vervangende nieuwbouw van bedrijfsbebouwing is mogelijk wanneer het bouwvolume en -oppervlak per saldo aanzienlijk afneemt. Vervangende nieuwbouw is mogelijk voor bestaande (burger- of bedrijfs-)woningen indien er geen sprake is van een toename van het bouwvolume en -oppervlak. Sanering van agrarische bedrijfsgebouwen waarbij ter compensatie nieuwbouw van één woning of een kleinschalige bedrijfsvestiging is voorzien, is mogelijk indien dit leidt tot een substantiële vermindering van het bebouwde oppervlak. In alle gevallen is landschappelijke inpassing en een verbetering van de 'beeldkwaliteit' vereist.

De mate waarin vrijkomende bebouwing benut kan worden voor andere functies of voor vervangende nieuwbouw verschilt voor balansgebieden en groene contourgebieden. In balansgebieden worden functieverandering en vervangende nieuwbouw gestimuleerd. In

groene contourgebieden wordt sanering van vrijkomende bebouwing gestimuleerd. Binnen groene contouren is vervangende nieuwbouw op de plek zelf daarom niet toegestaan; eventuele herbouw moet elders plaatsvinden. Functieverandering is alleen mogelijk wanneer daarmee een monumentaal of anderszins karakteristiek of waardevol pand kan worden behouden. Op zogenoemde ‘verspreide glastuinbouwlocaties’ wordt de mogelijkheid geboden om ten behoeve van de sloop van kassen behorende bij één glastuinbouwbedrijf (als hoofdfunctie) maximaal één woning terug te bouwen. De nieuw te bouwen woning wordt bij voorkeur in of aan een nabijgelegen woonkern teruggebouwd. Binnen gebieden met bijzondere natuurwaarden is terugbouwen op de plaats van de afgebroken kassen in ieder geval niet mogelijk. Met deze verruiming van de mogelijkheden voor het benutten van vrijkomende bebouwing kunnen ook verrommelde gebieden - bijvoorbeeld gebieden net buiten de bebouwde kom met verouderde opstallen en een verouderde infrastructuur - actief worden gesaneerd en voor een andere functie geschikt worden gemaakt. Bij de uitwerking van dit beleid zal rekening worden gehouden met de ervaringen van de ruimte-voor-ruimte benadering zoals die nu wordt gehanteerd binnen de Reconstructiegebieden in Oost en Zuid Nederland.

Nutsfuncties in het buitengebied

Het buitengebied speelt een belangrijke rol als locatie voor ruimtebehoeften die direct gerelateerd zijn aan de verstedelijking maar waarvoor, vanwege het grote ruimtebeslag, geen plaats is in het gebouwde gebied. Hier wordt ingegaan op twee daarvan: *energiewinning en –opslag* en *ontgrondingen*. Er zal de komende periode meer ruimte nodig zijn voor nieuwe vormen van *energiewinning en -opslag*, met name zonne-energie, ondergronds ruimtegebruik voor energiedoeleinden en windenergie. Daartoe biedt het buitengebied mogelijkheden. Energiewinning uit zonlicht via fotovoltaïsche cellen is mogelijk door plaatsing op (daken van) gebouwen, op geluidsschermen en in vrije parkopstelling. Hiervoor is uitgegaan van 10 respectievelijk 12 vierkante kilometer. Een goede informatievoorziening is belangrijk om gemeenten te ondersteunen en te stimuleren bij de plaatsing van zonnepanelen/ -collectoren. De mogelijkheden dit op te nemen in de plannen voor nieuwbouw, herstructurering en transformatie zullen zoveel mogelijk moeten worden benut. Ook de ondergrond kan op verschillende manieren een bijdrage leveren aan de energievoorziening, als bron en als opslagruimte. Warmte kan bijvoorbeeld worden opgepompt uit de bodem of uit grondwaterlagen. Verder kan energie (warmte of koude) in de bodem worden opgeslagen voor een bepaalde periode. En er kan blijvend in de ondergrond kooldioxide worden opgeslagen, als maatregel van het klimaatbeleid. Dit kan ook tijdelijk gebeuren voor toepassing in de glastuinbouw. Deze ondergrondse ruimtebehoeften (met inbegrip van de bijbehorende, bovengrondse installaties) kunnen conflicteren met bijvoorbeeld ondergrondse transportsystemen, maar ook met andere vormen van ondergronds en ook bovengronds ruimtegebruik. Zorgvuldige afweging met potentiële andere claims zoals ondergronds goederentransport, delfstoffenwinning en drinkwatervoorziening is nodig. Tot 2010 wil het kabinet de plaatsing van windturbines bevorderen met een totaal opwekkingsvermogen van circa 3000 Megawatt (MW), waarvan circa 1500 MW op het vasteland worden geplaatst en minstens 1500 MW op het Nederlandse deel van de Noordzee. Op dit moment is ruim 400 MW gerealiseerd. In de cijfers van hoofdstuk 4 (4.4.2) is opgenomen dat met deze plaatsing een ruimtebeslag gemoeid is van respectievelijk 30.000 en 44.000 hectare, waarvan een groot deel indirect ruimtebeslag. Het rijk zal met de provincies afspreken hoe de taakstelling verder wordt ingevuld; het realiseren van de benodigde windturbines wordt overgelaten aan de markt.

Bij het formuleren van zoekruimten door rijk en provincie gelden de volgende criteria:

- waar mogelijk bundelen van turbines tot lijnen en parken;
- waar mogelijk combineren van windturbines met industrieterreinen en verkeers- en vaarwegen; vanwege hun grootte kunnen individuele turbines doorgaans niet meer op een landschappelijk verantwoorde wijze worden geplaatst direct bij agrarische bedrijven;
- bij voorkeur plaatsing van windturbines in jonge, grootschalig ingerichte landschappen;
- bij voorkeur plaatsing van windturbines aan de rand van open ruimten; het effect van een visuele omheining van de ruimte wordt vermeden;
- nieuwe windturbines worden niet geplaatst in open landschappen, tenzij landschappelijk goed inpasbaar zijn, en onmisbaar om de taakstelling te halen
- voor plaatsing van windturbines in groene contourgebieden geldt de 'nee, tenzij' afweging

Ontgrondingen zullen nodig blijven gezien de grote bouwopgave (woningen, bedrijven, wegen) voor de komende jaren en de daaraan gekoppelde behoefte aan oppervlakedelfstoffen zand, grind en klei. Ze kunnen ingrijpende gevolgen hebben voor de basislaag zoals aantasting van het landschap, aantasting van grondwaterstromen, schade aan natuur. De behoefte ervan kan beperkt worden door een zuinig gebruik van grondstoffen, hergebruik van bouwmaterialen en recycling van reststoffen en kan enigszins verder worden beperkt door aanwending van alternatieven, meer inzet van vernieuwbare grondstoffen (zoals hout). Echter voor circa 80% van de voorziening is Nederland vooralsnog afhankelijk van oppervlakedelfstoffen. Ondanks het feit dat het dikwijls om forse ingrepen gaat, kunnen in sommige gevallen ontwikkelingsmogelijkheden ontstaan voor waterrecreatie, wonen op of aan het water, natuurontwikkeling en uitbreiding van de waterbergingscapaciteit en eventueel andere functiecombinaties. In die gevallen kan ontgroning samengaan met een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit, bijvoorbeeld in de uiterwaarden van het rivierengebied. Dit komt omdat dit van nature waterrijke gebieden zijn waar de waterplassen die door ontgrondingen zijn ontstaan goed ingepast kunnen worden. Hiertoe zijn samenhangende ruimtelijke visies nodig. Te diepe ontgrondingen zijn onveilig en hebben betrekkelijk weinig ecologische waarden, maar ondiepe ontgrondingen veroorzaken een groter ruimtebeslag. Het Kabinet wil hier een goed evenwicht in vinden en kiest voor een herinrichtingsstrategie, die inspeelt op de mogelijkheden voor functiecombinaties en zoveel mogelijk recht doet aan het herstel van de basislaag. Verschillende grote wateren, onder meer de wateren in het IJsselmeer en het Markermeer, krijgen een belangrijke taakstelling voor de winning van grondstoffen voor de bouw. In groene contourgebieden geldt de 'nee, tenzij' afweging ten aanzien van ontgrondingen.

Antennes ten behoeve van omroepzenders

De komende jaren zullen er nog tientallen zeer hoge masten nodig zijn voor de plaatsing van nieuwe omroepzenders in verband met de opkomst van digitale TV en radio. Het Kabinet zal in overleg met het IPO onderzoeken hoe een goede coördinatie kan worden bereikt tussen het opstellen van plannen voor de gewenste antenneopstelpunten voor omroepzenders, de daaraan gerelateerde zonering in streekplankader en de verlening van bouw- milieu- en zendvergunningen.

Militaire terreinen

Het garanderen van voldoende oefenmogelijkheden is bij uitstek een rijksverantwoordelijkheid. Hiervoor zijn in de Defensienota de kaders geschetst. Militaire oefenterreinen hebben echter

verschillende functies. In de eerste plaats zijn ze bedoeld om militaire eenheden op te leiden en te oefenen. Daarnaast hebben ze een belangrijke natuurfunctie. In de meeste gevallen gaan deze functies goed samen en kunnen zowel de beoogde natuurdoelen als de oefenbehoefte daar worden gerealiseerd.

Internationale ontwikkelingen zorgen ervoor dat de ruimtebehoefte voor militair gebruik kleiner wordt. Met name geldt dat voor de landmacht. Naar verwachting kan het militair gebruik op 5.000 van de huidige 17.000 hectare oefenterrein voor de Koninklijke Landmacht worden beëindigd. Mens en natuur ondervinden soms hinder van het militaire gebruik van terreinen en de daarbij horende storende activiteiten als laagvliegen en schieten. De verminderde behoefte aan ruimte voor militair gebruik biedt een goede kans om deze spanningen te verkleinen. In de herziening van het Structuurschema Militaire Terreinen (SMT-2), dat in de eerste helft van 2001 zal verschijnen, zal worden aangegeven welke terreinen aan het militaire gebruik kunnen worden onttrokken. Daarnaast zullen de mogelijkheden worden verkend om overlast in laagvlieggebieden te verkleinen. Bij de te maken afwegingen gaat het om te voorzien in de oefenbehoefte, het beperken van het ruimtebeslag, het versterken van ruimtelijke kwaliteit en tenslotte het scheiden van functies waar nodig en het verweven van functies waar mogelijk. In de resterende oefen- en schietterreinen blijven de militaire - en natuurfunctie naast elkaar bestaan.. In het verlengde van het SMT2 wordt een verkenning gestart naar de mogelijkheden om gebruik, beheer en inrichting van deze terreinen zo te optimaliseren dat andere functies er baat bij hebben. Om een duurzaam natuurbeheer op militaire oefenterreinen te garanderen zullen tussen de betrokken rijkspartners afspraken worden gemaakt over na te streven natuurdoelen, beheer en gebruik, nu en in de toekomst. Basis voor deze afspraken vormen de oefenbehoefte en de natuurdoeltypenkaart. In het SMT-2 zal nader hierop worden ingegaan. Waar duurzaam multifunctioneel gebruik niet (voldoende) mogelijk is, worden de ruimtelijke mogelijkheden voor kleinschalige aanpassingen en verschuivingen inclusief de effecten van de aanpassing in beeld gebracht.

Grote, bebouwde en intensief gebruikte militaire complexen worden opgevat als een specifiek werkmilieu en komen daarmee in aanmerking voor een rode contour. Aanpassing van de rode contour is afhankelijk van de ligging van het terrein, in balansgebied of binnen groene contouren. Gegeven het intensieve gebruik van sommige compagniesoefenterreinen en eenheidsoefenterreinen horen deze niet binnen de netto EHS en daarmee ook niet binnen de groene contour (ongeveer 3000 ha). Voor militaire activiteiten binnen de groene contour geldt dat wijziging in gebruik (inclusief modernisering) en beperkte wijzigingen in de inrichting die nodig zijn om de bestaande militaire functies redelijkerwijs voort te zetten, zijn toegestaan. Alle andere functiewijzigingen en nieuwe activiteiten worden getoetst aan het 'nee, tenzij' regime.

Integraal Bodembeheer

Bodem en ondergrond worden niet altijd duurzaam gebruikt. Dat heeft geleid tot bodemverontreiniging, bodemdaling, verzadiging van de bodem met meststoffen, verdroging en verzuring. Bodem en ondergrond hebben een lang geheugen, omdat processen en kringlopen in de ondergrond traag verlopen. Bovendien spelen deze processen zich op een schaal af die vaak groter is dan de schaal van het bodemgebruik. De gevolgen van het gebruik van de bodem op enig moment kunnen daarom nog duizenden jaren daarna en op heel andere plekken herkenbaar zijn. Vaak wordt daardoor het nu gewenste bodemgebruik tenminste gehinderd of zelfs onmogelijk. Dit brengt maatschappelijke kosten met zich mee. Een zorgvuldig beheer van bodem en ondergrond in brede zin is dus noodzakelijk.

Het doel van zo'n integraal bodembeheer is het systematisch en gestructureerd rekening houden met alle effecten van voorgenomen ruimtegebruik op het functioneren van bodem en ondergrond. Eventuele nadelige effecten en kosten kunnen dan in de besluitvorming over dat ruimtegebruik worden betrokken. Met instrumenten voor effectrapportage en de inbedding daarvan in relevante wet- en regelgeving, zoals die thans worden ontwikkeld, kan getoetst worden of en hoe voorgenomen ruimtegebruik de bodem en ondergrond aantasten.

Regime binnen groene contouren

Gebieden met bijzondere ecologische, landschappelijke of cultuurhistorische waarden worden begrensd door *groene contouren*.

Als algemeen uitgangspunt voor bescherming van de aanwezige waarden geldt binnen groene contouren het 'nee, tenzij' regime. Dit houdt het volgende in:

Binnen groene contourgebieden geldt een basisbescherming waarbij de waarden en kenmerken van het gebied in stand moeten worden gehouden door overheden en beheerders. Ingrepen binnen en in de nabijheid van gebieden met een groene contour zijn niet toegestaan wanneer deze ingrepen leiden tot aantasting van de bestaande waarden en wezenlijke kenmerken. Van deze regel kan alleen worden afgeweken indien er geen reële alternatieven zijn én er sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang. In dat geval zal er door bevoegd gezag een afweging plaats moeten vinden van de verschillende belangen (de bestaande waarden en kenmerken van het betreffende gebied versus het maatschappelijk belang). Indien dan wordt besloten de activiteit toch toe te staan dient, voordat de activiteit plaatsvindt, een besluit te zijn genomen en/of vastgelegd over compenserende maatregelen. Wordt een ingreep na afweging van belangen toch toegestaan, dan dient voordat de ingreep plaatsvindt, een besluit te worden genomen over compenserende maatregelen.

De eisen aan compensatie zijn:

- geen netto verlies van waarden
- compensatie in de directe nabijheid van het gebied
- indien fysieke compensatie onmogelijk is, dan compensatie door kwalitatief gelijkwaardige waarden
- indien fysieke compensatie of compensatie door kwalitatief gelijkwaardige waarden onmogelijk is, financiële compensatie (ten goede komend aan de waarden en kenmerken die schade ondervinden)
- tijdstip besluit over ingreep is tijdstip waarop helderheid wordt gegeven over compensatie
- tijdstip van de daadwerkelijke compensatie is gerelateerd aan het tijdstip van ingreep

De 'nee-tenzij' afweging geldt in ieder geval voor uitbreiding van de rode contour en uitbreiding of nieuwvestiging van glastuinbouw, agrarische bedrijven, verblijfsrecreatie (zoals bijvoorbeeld bungalowparken), attractieparken, infrastructuur, ontgrondingen en windturbinecomplexen. Voor nieuwvestiging en uitbreiding van intensieve veehouderij geldt de nee, tenzij afweging ook binnen een zone van 500 meter rond voor verzuring gevoelige delen van de Ecologische Hoofdstructuur

5.4.5 Ontwikkelingsbeeld stad en land

In het ruimtelijk ontwikkelingsbeeld is aangegeven waar en hoe de ruimtelijke hoofdstructuur versterkt wordt. Op kaart 23 is het beleid samengevat en is aangegeven waar het rijk actie noodzakelijk acht om de kwaliteit van stad en land te behouden en te verbeteren.

5.5 Organiseren in stedelijke netwerken

Stedelijke netwerken zijn sterk verstedelijkte zones die de vorm aannemen van een netwerk van grotere en kleinere compacte steden, elk met een eigen karakter en profiel binnen het netwerk. De ontwikkeling van stedelijk netwerken hangt samen met de opkomst van de netwerksamenleving en de netwerkeconomie en is het resultaat van een verdere schaalvergroting van de stad, na het inzetten van de suburbanisatie in de 19^e en 20^e eeuw. Ruimtelijke relaties beperken zich steeds minder tot één stad of één stadsgewest, maar gaan een groter gebied bestrijken: een verstedelijkte zone. Hoewel de woningmarkt en de arbeidsmarkt, ook in de toekomst, voor het grootste deel op de schaal van het stadsgewest functioneren, ontstijgen persoonlijke en sociale netwerken steeds meer de schaal van de stad. Activiteitenpatronen van mensen zijn steeds diverser, bestrijken steeds meer locaties en spelen zich af op grotere ruimtelijke schaal. De ontwikkeling van de zakelijke verplaatsingen laat dat patroon in versterkte mate zien. Dat is te beschouwen als een ruimtelijke uitdrukking van schaalvergroting in de netwerkeconomie. Deze processen van schaalvergroting bevatten zowel positieve kanten (er ontstaat bijvoorbeeld een groter draagvlak voor gespecialiseerde activiteiten) als risico's. De bebouwing groeit aan elkaar, contrasten verdwijnen en de groene ruimte in de nabijheid van en tussen de steden staat onder grote druk. Er is dus afstemming van ruimtelijk beleid nodig op een hoger schaalniveau dan het stadsgewest. Het rijk wil de sterk verstedelijkte zones zodanig organiseren dat de netwerkontwikkeling van de samenleving geacommodeerd kan worden. Niet elke plaats afzonderlijk, maar deelnemers aan stedelijke netwerken organiseren gezamenlijk een compleet spectrum van woon/werkmilieus en de inrichting van het buitengebied. Dit concept is een goede mogelijkheid om de belangrijkste stedelijke gebieden opnieuw te positioneren in Europees verband. Daarmee wordt aangesloten op het Europees Ruimtelijk Ontwikkelings Perspectief.

5.5.1 Doelstellingen

Vanuit het oogpunt de ruimtelijke kwaliteit te behouden en te versterken, verdient het de voorkeur het proces van stedelijke netwerkvorming zodanig te sturen dat de verstedelijkte ruimte niet de vorm aanneemt van een uitdijende, amorphe massa steen, maar van een aantal goed met elkaar verbonden maar toch duidelijk van elkaar onderscheiden stedelijke kernen met open ruimten. Zo blijft er een variatie bestaan in woon- en werkmilieus en qua leefomgeving, culturele uitstraling sport- en recreatiemogelijkheden. Dat sluit aan bij gevarieerde wensen van burgers en vormt tevens een aantrekkelijke factor bij de vestigingsplaatskeuze van bedrijven. De gewenste variatie van 'rode' en 'groene' milieus wordt niet meer gezocht op het schaalniveau van de stad, maar op het schaalniveau van grootstedelijke gebieden (post-kaderwet) en stedelijk netwerken. Niet de afzonderlijke steden, maar de grootstedelijke gebieden en stedelijke netwerken bieden een compleet programma aan woon/werkmilieus, voorzieningen, parken en vervoersmogelijkheden. De 'leden' van een stedelijk netwerk bepalen samen op welke plek specifieke functies en milieus 'terecht komen'

en zorgen voor een geïntegreerd (openbaar) vervoerssysteem voor personen- en goederenvervoer. Daarvoor is het gezamenlijk opstellen van ruimtelijke programma's en planvorming van essentieel belang. De verstedelijkingsopgave krijgt dus vorm door samenwerking binnen de stedelijke netwerken.

Hoofddoelstelling van het concept 'stedelijk netwerk' is het bevorderen van stedelijkheid in de netwerksamenleving en het geschikt houden of maken van de steden voor de netwerkeconomie. Door de stedelijkheid te vergroten en kwaliteit toe te voegen (door onder meer variatie in milieus), kunnen de stedelijke netwerken de internationale concurrentie beter aan. De netwerkeconomie brengt veelzijdige contacten met zich mee en vraagt om een hoge kwaliteit van plekken en om bereikbaarheid. Voor alle centra in een stedelijk netwerk geldt een basiskwaliteit wat betreft bereikbaarheid per openbaar vervoer en auto. Slechts enkele centra bereiken een topniveau op dit gebied.

Netwerkontwikkeling gaat gepaard met grotere reisafstanden en meer mobiliteit. Die ontwikkeling kan binnen bepaalde grenzen worden geaccommodeerd. Daarbij is een totaalpakket van maatregelen nodig ter verbetering van de bereikbaarheid en de milieukwaliteit. Het openbaar vervoer kan daar een bijdrage aan leveren. De VROMRaad constateert in haar advies 'Mobiliteit met beleid' dat een verschuiving in het personenverkeer naar lopen, fietsen en openbaar vervoer goed kan bijdragen aan de vermindering van de congestie, verbetering van de bereikbaarheid op regionaal niveau en van leefbaarheid op lokaal niveau. Prioriteit heeft een kwaliteitsverbetering van het openbaar vervoer. Daarnaast wordt ingezet op een goede (externe) bereikbaarheid per auto en verbetering van de overstapmogelijkheden tussen auto en openbaar vervoer.

Alle inkomensgroepen moeten in de netwerksamenleving kunnen participeren. Daarom moet op alle plekken de toegankelijkheid van de woningmarkt, de arbeidsmarkt en het vervoerssysteem voor lagere inkomensgroepen worden vergroot. De verdere groei en geleiding van stedelijke netwerken is dus een integrale opgave voor verstedelijking, verkeer en vervoer, groene ruimte en water, met voldoende aantrekkingskracht voor de bewoners en het (internationale) bedrijfsleven. Van de provincies en gemeenten in stedelijke netwerken wordt verwacht dat zij gezamenlijk een ruimtelijke visie ontwikkelen die invulling geeft aan de hoofdlijn van het beleid. Hiernaast is nauwe samenwerking nodig met marktpartijen die investeren in de stedelijke netwerken.

Stedelijke netwerken moeten voorzien in zogenoemde 'zorgknooppunten', waar onderwijs, (kinder)opvang, zorg en vrije tijdsvoorzieningen worden aangeboden. Ook sociaal-culturele voorzieningen zoals bibliotheken en commerciële functies zoals winkels en telewerkcentra kunnen hier onderdeel van uitmaken.

Samengevat is sturing nodig op vijf punten. De eerste vier zijn van inhoudelijke aard en worden verderop in deze paragraaf uitgewerkt. Het vijfde punt komt terug in hoofdstuk 7.

Binnen stedelijke netwerken wordt gezorgd voor een goede locatie, voor afstemming en ontwikkeling van woon- en werkmilieus en voor een efficiënt (her)gebruik van de bestaande ruimte in de steden. Deze verstedelijkingsopgave varieert uiteraard per stedelijk netwerk (en per landsdeel). De rode contouren worden in onderling overleg getrokken en het gebruik van

de ruimte binnen deze contouren wordt onderling afgestemd. Over de ontwikkeling van nieuwe functies die een beslag op de ruimte leggen wordt onderling overleg gepleegd.

Het locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen, tot nog toe vooral gericht op het terugdringen van het autogebruik, krijgt een bredere doelstelling, namelijk een zodanige locatie van bedrijven en voorzieningen dat een optimale bijdrage wordt geleverd aan de vitaliteit van het stedelijke netwerk. Behalve om de bereikbaarheid van bedrijfslocaties gaat het dan ook om de economische ontwikkelingsmogelijkheden en om de ruimtelijke kwaliteit en de leefbaarheid. Voor de stedelijke netwerken is er een opgave om de ruimtelijke samenhang te verbeteren en de relatie met het vervoersnetwerk te leggen. Daartoe moeten in ieder geval de centra en subcentra onderling goed worden verbonden. Daartoe is het nodig de vervoersnetwerken van de afzonderlijke steden aan elkaar te schakelen en het gehele systeem op een hoger prestatieniveau te brengen. Ook om die reden wordt gemengde stedelijkheid in hoge dichtheid (wonen, werken en voorzieningen) bevorderd in stationslocaties. De ruimte van bestaande en nieuwe infrastructuur wordt bij voorkeur meervoudig gebruikt door overkluizing en/of het ondergronds brengen van de infrastructuur (ondertunneling). Hierbij moet worden voldaan aan eisen van veiligheid en luchtkwaliteit.

De open groene en blauwe ruimte in en rond de steden moet worden behouden en waar nodig opnieuw ingericht voor recreatief medegebruik door de stedelijke bevolking. De centra die deel uitmaken van het stedelijk netwerk zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de kwaliteit van de open ruimte binnen dit netwerk.

Door het stellen van nieuwe ontwerpogaven worden de rijke mogelijkheden van het nieuwe ruimtelijke concept van het stedelijk netwerk inzichtelijk gemaakt. Het stedelijk netwerk onderscheidt zich van andere concepten (compacte stad, stadsgewest) door een grote ruimtelijke variëteit, waarin zowel plaats is voor stedelijke als voor landelijke componenten in dezelfde samenhangende constellatie. Een stedelijk netwerk biedt een gunstiger uitgangspunt voor het doen ontstaan van een directere relatie tussen cultuur en natuur dan de compacte stad alleen. De ruimtelijke variëteit in het stedelijk netwerk stelt van locatie tot locatie telkens een ontwerpogave. Deze ontwerpogave hangt samen met ruimtelijke patronen die het gevolg zijn van nieuwe leefstijlen en cultuurvormen. Tegelijkertijd gaat het om de ambitie om de gebouwde historische erfenis succesvol te integreren. Via programmatische en typologische studies en voorbeeldprojecten dient dit te worden gestuurd. Er wordt een daadkrachtige bestuurlijke samenwerking in de stedelijke netwerken tot stand gebracht en georganiseerd. De ruimtelijke doelstellingen zijn immers geformuleerd voor het schaalniveau van de stedelijke netwerken. Daartoe wordt de Kaderwet Bestuur in Verandering herzien, zodat regionale samenwerking in flexibele vormen plaats kan vinden waarbij de regie ligt bij de desbetreffende steden.

Nationale en regionale stedelijke netwerken

Zes stedelijke netwerken kunnen qua omvang, dynamiek en positie in het stelsel van Europese hoofdinfrastructuur aangemerkt worden als stedelijk netwerk van (inter)nationale betekenis:

- stedelijk netwerk Groningen-Assen;
- stedelijk netwerk Twente (Enschede, Hengelo, Almelo) (internationale afstemming met Gronau, Osnabrück, Münster).
- stedelijk netwerk Arnhem-Nijmegen (internationale afstemming met Emmerik en Kleef);
- de Deltametropool (Randstad inclusief Almere, Amersfoort en de Drechtsteden);
- Brabantstad (Den Bosch, Tilburg, Breda, Eindhoven en Helmond);
- Maastricht - Heerlen (internationale afstemming met Aken, Luik, Hasselt en Genk);

In ieder van deze stedelijke netwerken worden ook de kleinere steden binnen de desbetreffende economische zone opgenomen. In deze nationale stedelijke netwerken dient intensieve bestuurlijke samenwerking tot stand te komen en een stelsel van onderling bindende afspraken te worden ontwikkeld met betrekking tot de concrete ruimtelijke inrichting voorzover van betekenis voor het functioneren van het stedelijk netwerk.

Bij de verdere ontwikkeling van de Randstad tot Deltametropool worden de voordelen van het concept 'stedelijk netwerk' benut. Dat betekent geen ontwikkeling in de richting van een klassieke, aaneengesloten metropool, maar een geordend polycentrisch nederzettingpatroon in een waterrijke, groene delta. De randstadring worden zodanig ontwikkeld dat vooral daar de centrumstedelijke potenties worden benut. Het van belang dat er op het niveau van de Deltametropool beschikt kan worden over een rijke variatie aan woon/werkmilieu's waarbij ook nadrukkelijk tegemoet gekomen wordt aan de vraag naar groenere milieu's. Bij de ontwikkeling van de Randstad tot Deltametropool wordt aandacht besteed aan verkorting van reistijden: niet alleen binnen de afzonderlijke regio's, maar ook tussen de belangrijkste bestaande en nieuw te ontwikkelen centra van de Deltametropool als geheel. Hiervoor worden in elk geval de volgende twee opties nader verkend: versterken en uitbouwen van het bestaande vervoersnetwerk van de randstadring, danwel het toevoegen van een nieuw systeem op de binnenflank van de randstadring op de schaal van de Deltametropool. Het deltakaracter vormt het uitgangspunt bij het ontwikkelen van een samenhangende groenblauwstructuur. Hiervan maakt het Nationaal Landschap Groene hart deel uit. Ook de veel fijnmaziger groenstructuur in en rond de steden behoort hiertoe.

Met de vertegenwoordigers van de landsdelen is afgesproken dat de benadering van stedelijke netwerken ook toegepast kan worden op regionaal niveau in kleinere stedelijke gebieden: regionale stedelijke netwerken. De doelstelling daar is bundeling van de verstedelijking en programmatische samenwerking en afstemming te bevorderen, zodat niet elke stad afzonderlijk alle functies en milieus hoeft aan te bieden. De nationale stedelijke netwerken dienen expliciet de verbindingen met de regionale stedelijke netwerken in hun ontwikkelingsvisies te betrekken.

In het Noorden worden vier regionale stedelijke netwerken onderscheiden, te weten:

- Eemsmond (Eemshaven, Delfzijl) (internationale afstemming met het Duitse Eemshavengebied);
- Westergozone (Leeuwarden en Harlingen);
- Zuid-Friese stedenzone (Drachten, Heerenveen en Sneek);
- Zuid-Drentse Stedenband (Meppel, Hogeveen, Emmen, Coevorden) (internationale afstemming met Meppen).

In het Oosten:

- Zwolle-Kampen (afstemming met Zuid-Drentse stedenband);
- Stedendriehoek (Deventer, Zutphen, Apeldoorn);
- Ede-Wageningen-Veenendaal-Rhenen).

Tenslotte ligt in het Zuiden:

- het netwerk Vlissingen-Terneuzen (met afstemming op Antwerpen en Gent).

Op kaart 24 zijn de hier genoemde stedelijke netwerken in beeld gebracht. In aanvulling hierop kunnen nog andere regionale stedelijke netwerken worden gevormd.

5.5.2 De verstedelijkingsopgave

De nationale bebouwingsopgave voor wonen, werken en voorzieningen tot 2030 dient zoveel mogelijk in de stedelijke netwerken opgevangen te worden, uiteraard binnen de nog af te spreken rode contouren. De (inter)nationale stedelijke netwerken dienen elk een samenhangend ruimtelijk programma voor verstedelijking en mobiliteit voor de lange termijn te ontwikkelen, op basis van de in hoofdstuk 4 aangegeven schattingen van de ruimtebehoefte en de bijbehorende verdeling over de landsdelen. Essentieel is dat nieuwe locaties voor wonen en werken binnen de stedelijke netwerken in samenhang worden ontwikkeld. Het programma dient aan te sluiten bij de voorkeuren van de mensen en het karakter van het betreffende gebied. Dat betekent realisatie van woon- en werkmilieus, verschillend van karakter en bebouwingsdichtheid. Voor de steden betekent dit zowel ruimer en groener bouwen als meervoudig gebruik van de ruimte, intensivering van de bebouwing, ondergronds en in de hoogte bouwen en vergroting van de contrasten in de steden door accentverschillen op basis van cultuur(historie) en etnische samenstelling van de bevolking. Levendige steden met echte stedelijkheid wat betreft verschijningsvorm en functies is het doel. Hier hoort een breed aanbod van cultuur, onderwijs en werkgelegenheid bij, dat kansen biedt voor emancipatie en integratie. Wat niet binnen reeds bebouwd gebied gerealiseerd kan worden, wordt gerealiseerd op locaties die direct daarop aansluiten, binnen de rode contour, om de resterende open ruimte zoveel mogelijk intact te laten.

Centrumontwikkeling

Een betere benutting van reeds bebouwd gebied en van de bestaande infrastructuur staan voorop. Vooral centrumontwikkeling rond knooppunten van vervoerssystemen is essentieel in stedelijke netwerken. Het rijk wil in het ruimtelijk beleid gebruik maken van de beoogde verdergaande netwerkvorming in vervoerssystemen en deze stimuleren door die knooppunten ook te benutten voor het accommoderen van verstedelijking en het bieden van ruimte aan bedrijven. Wonen, werken en voorzieningen worden vooral op die plekken gepland waar gebruik kan worden gemaakt van de reeds bestaande onderlinge vervoersverbindingen. Een zeer hoge concentratie en een rijke menging van functies kan gerealiseerd worden rond knooppunten waar vervoersdiensten in hoge frequenties, in meer richtingen en op meer schaalniveaus worden aangeboden.

Door regionale afstemming van verstedelijkingsprogramma's wordt onnodige concurrentie tussen knooppuntlocaties voorkomen en wordt de effectiviteit van het ruimtegebruik bevorderd. Centrumontwikkeling betekent, meer dan in het verleden, menging van functies (wonen, werken, recreëren, voorzieningen) in hoge bebouwingsdichtheden. Dat heeft een positieve uitstraling voor de stad en het gehele stedelijke gebied. Er zijn verschillende typen centra te onderscheiden op basis van kenmerken van de ruimere omgeving, het aanbod van vervoer en de kenmerken van de plek. De kenmerken van de ruimere omgeving van de knooppunten bepalen de potentiële stedelijkheid. De ruimtelijke betekenis van knooppunten is een afgeleide

van de ligging in het stedelijk netwerk, het (toekomstig) patroon van de vervoersinfrastructuur, de kwaliteit van het aanbod aan vervoersdiensten en de capaciteit daarvan. Elk stedelijk netwerk heeft een groot aantal van dergelijke bestaande en potentiële knooppunten. Ook regionale busstations (zoals in Amstelveen) vallen hieronder.

Het Rijksbeleid richt zich vooral op de stedelijkheid van de grootstedelijke centra met een vervoersaanbod van de eerste orde, i.c. de HSL-stations, gekoppeld aan nationaal en regionaal openbaar vervoer. Deze centra krijgen internationale allure. Het rijk neemt er een regisserende en faciliterende rol op zich. In de Actualisering Vinex heeft het rijk zes sleutelprojecten aangewezen om investeringen te concentreren: bij de stations van Amsterdam Zuid WTC/ RAI (Zuidas), Rotterdam Centraal, Den Haag Centraal, Utrecht Centraal, Breda en Arnhem. Het kabinet vraagt niet alleen om lokale en bovenlokale afstemming, maar ook voor complementariteit en samenhang met de andere centra in het gehele stedelijk netwerk (voor West: de Deltametropool) en de daarvoor noodzakelijke samenwerking (zie kaart 24).

5.5.3 Het nieuwe locatiebeleid

In het verlengde van dit beleid ter versterking van de centra in de steden, is ook het locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen vernieuwd. Onder het motto 'het juiste bedrijf op de juiste plaats' introduceerde de Vierde Nota het zogenoemde ABC-locatiebeleid. Dit stond vooral in het teken van het terugdringen van het groeiende autogebruik. Daarnaast was er specifiek locatiebeleid voor grootschalige en perifere detailhandel (bekend als het PDV/GDV-beleid), dat vooral was gericht op bescherming van de bestaande centra. In de praktijk van zowel het ABC-locatiebeleid als het beleid voor grootschalige en perifere detailhandel doen zich knelpunten voor, waarvan de oorsprong teruggaat op de eenzijdigheid van de doelstelling, normen met weinig flexibiliteit en een onbevredigende verdeling van verantwoordelijkheden. Die laten te beperkte mogelijkheden voor regionale differentiatie en lokaal maatwerk. Daarnaast zijn er veranderde inzichten, zoals de aandacht voor versterking van stedelijke vitaliteit in brede samenhang en voor een actief ontwikkelingsbeleid ter aanvulling op de planologische regelingen. De combinatie van evaluatie en veranderde beleidsinzichten zijn aanleiding voor een herziening van het locatiebeleid. Het ruimtelijk beleid ten aanzien van de detailhandel wordt voortaan daarin geïntegreerd, zodat voor alle vormen van bedrijvigheid en voorzieningen één duidelijk kader ontstaat. Dit omvat zo tevens het definitieve kabinetsstandpunt over het rapport 'Meer met minder, naar een nieuw ruimtelijk detailhandelsbeleid' in het kader van het project Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit²⁰.

Het nieuwe locatiebeleid heeft een brede doelstelling: een zodanige vestiging van bedrijven en voorzieningen dat een optimale bijdrage wordt geleverd aan de versterking van de vitaliteit van de stedelijke netwerken en de steden en dorpen. Die vitaliteit heeft verschillende dimensies waarvan het onderlinge gewicht kan variëren per woon/werkmilieu, afhankelijk van ruimtelijke overwegingen en niet alleen bereikbaarheidskenmerken zoals voorheen. Die dimensies zijn:

²⁰ "Meer met minder; Naar een nieuw ruimtelijk beleid voor de detailhandel", Eindrapport van de MDW-werkgroep PDV/GDV; Brief van de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Economische Zaken, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 24 036, nr. 157

- de economische ontwikkelingsmogelijkheden: het bieden van ruimte voor werkgelegenheid door het creëren van voldoende geschikte vestigingsplaatsen voor bedrijvigheid en voorzieningen.
- de bereikbaarheid: het optimaal gebruik van alle vervoersmogelijkheden voor personen en goederen over de weg, het spoor en het water.
- de ruimtelijke kwaliteit:
 - efficiënt (zuinig en intensief) ruimtegebruik
 - kwaliteit en variatie in vestigingsmilieus (inclusief openbare ruimte) voor alle stedelijke activiteiten
 - functiemenging
- de kwaliteit van de leefomgeving:
 - veiligheid (geen risicovolle bedrijven binnen de bebouwde kom)
 - emissies
 - geluid

Buiten de rode contouren is geen vestiging van bedrijven en voorzieningen toegestaan. Langs deze weg worden onwenselijke verschijnselen als weidewinkels en verspreide bedrijfsvestiging langs snelwegen voorkomen. Binnen de rode contouren zijn drie typen vestigingsmilieus te onderscheiden, in het verlengde van de woon/werk milieutypologie die in paragraaf 5.4.2 is gebruikt:

- **centrum-milieu:** concentraties op en rond 'knopen' in het stedelijke netwerk zoals stationsomgevingen, binnensteden en stadsdeelcentra
- **specifieke werkmilieus:** bedrijventerreinen en andere concentraties zoals multimodale locaties langs vervoersassen en bijzondere winkel- en recreatiecomplexen
- **gemengde milieus:** kleinschalige centra op wijk- en buurniveau en individuele verspreide vestigingen, in hetzij buiten-centrum, groenstedelijke of dorpse milieus.

Ruimte- en bezoekersintensieve kantoren, winkels en andere voorzieningen passen bij uitstek in functioneel gemengde, goed ontsloten en veelzijdig bereikbare *centrum-milieus*. De voornaamste knelpunten voor een optimale ontwikkeling van centra zijn de beperkte beschikbaarheid van tijdig uitgeefbare ruimte en kwaliteitsgebreken. Het gaat dan vooral om de kwaliteit van de openbare ruimte, de bereikbaarheid over de weg en de parkeermogelijkheden. De beschikbare capaciteit in centrale vestigingsmilieus wordt vergroot door intensivering van het ruimtegebruik door ondergrondse (parkeer)voorzieningen, hoge bebouwing en combinatie van functies. De aantrekkelijkheid als vestigingsplaats en als omgeving om in te investeren, wordt vergroot door de bereikbaarheid voor personen en goederen te verbeteren. Investerings in openbaar vervoer of parkeergarages en voldoende ruimte en tijd voor laden en lossen zijn daarvoor cruciaal. Zo kan de kwaliteit van de openbare ruimte worden verhoogd en de veiligheid verbeterd. De leefbaarheid kan worden gewaarborgd door in een vroegtijdig stadium bij de planvorming met alle betrokkenen aan milieuaspecten aandacht te geven.

Specifieke werkmilieus zijn bedrijfsterreinen, gelegen aan of dichtbij autowegen en de randen van verstedelijkte gebieden. Deze zijn vooral geschikt voor ruimte- en bezoekersextensieve bedrijven en voorzieningen die niet inpasbaar zijn in centra of wijken, en afhankelijk zijn van bereikbaarheid via de weg (of soms water en spoor) voor de afwikkeling van omvangrijke goederen- en personenstromen. Het gaat dan om industrie, gevaarlijke of hinderlijke bedrijven, vormen van grootschalige recreatievoorzieningen of winkels en transport- en logistieke

bedrijven. Op deze locaties dienen ook bij voorkeur de nieuwe benzinestations te worden geplaatst. Dit in plaats van afzonderlijke vestigingen langs snelwegen. In de praktijk hebben zulke terreinen ook aantrekkingskracht op ruimte-intensieve en in gemengde omgevingen goed inpasbare functies. Dergelijke vestigingen worden daar tegengegaan. Dit kan door het bieden van voldoende en aantrekkelijke alternatieve vestigingsmogelijkheden in centrale en gemengde milieus in combinatie met specifieke regels voor bedrijfsvestigingen.

De meeste bedrijven en voorzieningen en ook de grootste aantallen werkenden zijn te vinden in *gemengde woon/werkmilieus*. Het is voor de gewenste stedelijke vitaliteit van belang dat de toenemende discrepantie tussen wonen en werken niet verder in de hand wordt gewerkt: functiemenging verdient voorrang, voorzover eigenschappen als schaal, gevaar of hinder van bedrijven en voorzieningen dat toestaan. Normen en regels op bijvoorbeeld milieugebied of ten aanzien van het gebruik van woningen mogen functiemenging niet nodeloos belemmeren. Juist gemengde milieus bieden mogelijkheden voor het bevorderen van verplaatsingen te voet of per fiets en passen bij meer stedelijkheid en aandacht voor de menselijke maat.

Er is geen hiërarchie tussen deze woon/werkmilieus. Aan elk type is behoefte. Het totale aanbod dient aan te sluiten op de vraag naar vestigingsplaatsen, zodat optimaal aan de doelen van economische dynamiek, bereikbaarheid en kwaliteit en leefbaarheid wordt voldaan. Dit vraagt op lokaal en regionaal niveau een pro-actieve verkenning van vraag en aanbod van locaties. Binnen dat kader kunnen de kansen van elk milieu worden aangegrepen en de bedreigingen voor een goede ontwikkeling gekeerd. Dat moet in samenhang gebeuren: locaties moeten niet elkaars concurrent zijn maar elkaar aanvullen. De belangrijkste eisen die hieruit voortvloeien zijn:

- De capaciteit en aantrekkelijkheid van de centrum-milieus vergroten door actieve inzet op hoogwaardige intensivering van ruimtegebruik en bereikbaarheid;
- De ontwikkeling van specifieke milieus beheersen om te voorkomen dat daarheen activiteiten 'weglekken' vanuit de beide andere milieus;
- In de gemengde milieus onnodige belemmeringen wegnemen voor functiemenging;
- Voor dit alles is samenwerking tussen gemeenten essentieel. Lokale ontwikkelingen moeten passen binnen een regionaal afgestemd geheel, waarbij gemeenten elkaar meer aanvullen dan beconcurreren.

Binnen randvoorwaarden die het rijk stelt, zullen provincies, kaderwetgebieden en (samenwerkende) gemeenten de slag naar een operationeel locatiebeleid moeten maken in de vorm van een visie op de ontwikkeling van vestigingsmilieus voor bedrijven en voorzieningen (inbegrepen de detailhandel) die is vertaald in planologische regelingen en in ontwikkelingsprogramma's. Gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor het zodanig ontwikkelen en gebruiken van locaties voor bedrijven en voorzieningen dat optimaal recht wordt gedaan aan de drie dimensies van stedelijke vitaliteit: economische dynamiek, bereikbaarheid en ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid. Provincies en kaderwetgebieden zien vooral toe op aspecten van het locatiebeleid die de gemeentelijke overstijgen. Rijksnormen zoals die er nu zijn voor de indeling van locaties ('ABC') en voor het gebruik daarvan (zoals parkeernormen, branchebeperingen of minimale vloeroppervlakten) komen te vervallen. Het rijk wil echter wel intensief ruimtegebruik bevorderen. Dat betekent dat ten opzichte van de huidige situatie over het geheel genomen op hetzelfde grondoppervlak een groter vloeroppervlak wordt gerealiseerd. Op bepaalde plaatsen - in elk geval in het stedelijk gebied -

dienen minimum bouwhoogten te worden vastgesteld. Gemeenten wordt gevraagd een actief onderling afgestemd parkeerbeleid te voeren, gericht op meer betaald parkeren en het voorkomen van parkeeroverlast. Bij de ontwikkeling van nieuwe bedrijfsgebouwen worden ondergrondse of in pandige parkeervoorzieningen gestimuleerd, met name in binnenstedelijke centra. Daarnaast wordt de bouw van eenvormige 'blokkendozen', die her en der in het landelijk gebied verrijzen, tegengegaan. Meetbare doelen en normen op de door het rijk aangegeven aspecten worden decentraal vastgesteld (met het streekplan als spil). In de uitwerking van het locatiebeleid in een streekplan moeten alle onderdelen van de verbrede doelstelling goed tot hun recht komen.

5.5.4 Vervoer in stedelijke netwerken

Personenvervoer

Het beleid houdt rekening met een toename van de mobiliteit, maar wil de negatieve effecten daarvan beperken. Binnen de steden en tussen de steden speelt het openbaar vervoer een rol van betekenis, hoewel het meeste vervoer via andere vervoerswijzen wordt afgewikkeld. Het regionale schaalniveau biedt mogelijkheden voor een nog grotere rol van het openbaar vervoer. Er wordt daarom geïnvesteerd in verbindingen, zoals light rail. In de Deltametropool zijn mogelijk nieuwe spoorlijnen of een magneetbaanverbinding aan de orde. Bij aanleg van nieuwe openbaar vervoerverbindingen en -systemen en met een betere organisatie van de bestaande systemen wordt ook nagestreefd om het openbaar vervoer van de verschillende schaalniveau's te koppelen. Door hoge frequenties en exacte aansluitingen vormt overstappen minder een belemmering voor het gebruik van het openbaar vervoer en verbetert de bereikbaarheid. Prioriteit heeft kwaliteitsverbetering van het openbaar vervoer. Daarnaast wordt ingezet op een goede (externe) bereikbaarheid per auto en meer en betere overstapmogelijkheden tussen auto en openbaar vervoer. De verhouding tussen kosten en baten moet daarbij in het oog worden gehouden.

In het personenverkeer op de weg (zowel individueel als collectief) is te verwachten dat door middel van innovatieve technologie (vormen van automatische voertuiggeleiding) een efficiënter gebruik van de infrastructuur mogelijk wordt. Daarnaast worden hierdoor leefbaarheid en veiligheid verbeterd. Deze ontwikkeling is hiermee ook voor het ruimtelijke beleid relevant. In de periode tot 2010 wordt in een aantal pilots geëxperimenteerd, zodat na 2010 tot stapsgewijze invoering kan worden overgegaan. Voor het gebruik van ruimte en infrastructuur, het veroorzaken van verkeersonveiligheid en de belasting van het milieu moet worden betaald (beprijzen). Er dienen meer ondergrondse parkeervoorzieningen te komen die het bovengrondse ruimtebeslag van de auto in straten en op pleinen verminderen. Om negatieve effecten van bovengronds parkeren te voorkomen wordt overal waar de parkeerruimte schaars is betaald parkeren ingevoerd. Dat vergroot de ruimtelijke kwaliteit van de openbare ruimte aanzienlijk. Provincies identificeren de gebieden waar regionale afstemming van parkeerbeleid nodig is en zorgen dat gemeenten die afstemming vormgeven. Het rijk ondersteunt dit proces met instrumentontwikkeling en voorbeeldprojecten. In stedelijke netwerken speelt het voetgangers- en fietsverkeer een belangrijke rol. De fiets is het meest voorkomende en voor korte afstanden (tot 5 km) het meest gebruikte vervoermiddel. De fiets speelt nu al een grote rol in veel verplaatsingsketens (30 - 50% van alle lokale ritten van stedelingen). Die rol kan in de toekomst nog groter worden. De groeipotentie van de fiets

binnen de bebouwde kom vraagt aandacht van het beleid. Er wordt ruimte toegekend en ingericht voor voorzieningen voor het fietsverkeer.

Goederenvervoer

De toename van het goederenvervoer wordt voor ongeveer de helft verklaard uit de groei van de economie en voor de andere helft uit logistieke ontwikkelingen. Dit illustreert de opmars van de netwerkeconomie. Veel productieprocessen zijn ruimtelijk ver uiteengelegd. De voorraadruimte in winkels wordt steeds verder teruggebracht. Daardoor nemen vervoersafstanden en frequenties van levering toe, geholpen door relatief lage transportkosten. In de logistiek liggen ook de aangrijpingspunten voor beleid. Maar het goederenvervoer is nog te zeer een verzameling losse transport- en distributieactiviteiten en de infrastructuur voor weg, water, rail en buisleidingen is te sterk gescheiden. Het rijk wil een vervoersefficiënte economie stimuleren. Het gaat om het aanbrengen van een betere samenhang tussen netwerken, efficiënte transportsystemen (bundeling) en beter ruimtegebruik op knooppunten rond de netwerken. Het rijk kijkt hierbij naar de mogelijkheden van alle modaliteiten en met name naar vervoer over water. Daar is nog voldoende capaciteit op de infrastructuur terwijl vervoer over water ook relatief gunstige milieu- en veiligheidseigenschappen heeft. Daarnaast worden de kansen van ICT om vervoersefficiëntie te bevorderen meegenomen in het beleid. De noodzaak van een efficiënter en integraal goederenvervoersysteem op landelijk, regionaal en lokaal niveau, wordt door de marktpartijen begrepen en ondersteund. Zo heeft bijvoorbeeld het project Goederenvervoer in de Randstad een visie ontwikkeld op goederenvervoernetwerken in Nederland, waarbij onderscheid is gemaakt in vier logistieke netwerken: een netwerk voor bulkvervoer, een netwerk voor grote laadeenheden zoals (zee)containers en volle vrachtwagenladingen, een netwerk voor pallets en rolcontainers en een netwerk voor thuisbezorging van pakketten²¹. Momenteel werken diverse bedrijven mee aan de ontwikkeling en de toepassing van deze logistieke concepten om de efficiency en de betrouwbaarheid van het vervoer te vergroten. Dit leidt tot een vergaande integratie van vervoersdiensten en -modaliteiten. Om dit te ondersteunen zullen de terminallocaties in deze netwerken zoveel mogelijk bij gespecialiseerde bedrijfsterreinen worden ingericht. Belangrijk voordeel daarbij is dat herstructureringslocaties binnen het stedelijk gebied nadrukkelijk in de netwerkvorming zijn betrokken en bijdragen aan het vergroten van de ruimtelijke kwaliteit.

Vrijwaringszones rond infrastructuur

Vrijwaringszones rondom de infrastructuur hebben als doel kwaliteiten op het gebied van milieu en (externe) veiligheid te borgen, en bieden ruimte voor mogelijke capaciteitsknelpunten in de toekomst. Rond het hoofdwegennet, het hoofdspoorwegennet en het hoofdvaarwegennet wordt een vrijwaringszone voor bebouwing gerealiseerd. Vigerende bestemmingsplannen worden daarbij niet ter zijde gesteld. Het rijk zal, in overleg met de andere overheden, het vrijwaringsbeleid verder uitwerken en daarbij de beleidsdoelstellingen ten aanzien van intensivering van ruimtegebruik, centrumvorming, veiligheid en milieu in acht nemen.

5.5.5 Groenstructuren

²¹ Naar een netwerk van netwerken, Buck Consultants International, september 2000

Binnen stedelijke netwerken wordt een samenhangende structuur van binnenstedelijke en buitenstedelijke recreatiegebieden gecreëerd voor de stedelijke bevolking. De landschappelijke en recreatieve kwaliteiten rond steden lopen sterk achter bij de stedelijke ontwikkeling. Er is sprake van een onbalans tussen rood en groen. Daarom is nu een inhaalslag nodig om de toegankelijkheid en bruikbaarheid van het buitengebied rond steden te vergroten. Uitbreiding van het fiets- en wandelpadennet is nodig waartoe soms infrastructurele barrières geslecht moeten worden. Grootschalige 'regionale parken' in een stedelijk netwerk bieden meer mogelijkheden dan nu voor ontspanning, sportbeoefening, recreatie en beleving van aantrekkelijke landschappen en natuur op betrekkelijk korte afstand van waar mensen wonen en werken. Recreatieterreinen, loop- en fietsparcoursen, ruiterspaden, golfbanen en watersportmogelijkheden maken onderdeel uit van het ruimtelijk programma voor deze gebieden. Het accent ligt op openbaar toegankelijke natuur, bos en recreatie. Daarnaast wordt geïnvesteerd in landschapsverbetering. Het gaat om 'vergroening' van het landschap door de aanleg van landschappelijke beplanting in aansluiting op de verschillende landschapstypen en om maatregelen die de openheid/ transparantie van het buitengebied verbeteren (als contrast met de stedelijke gebieden).

Voor verwerving, inrichting en beheer van *regionale parken* kan gebruik worden gemaakt van het bestaande instrumentarium voor de bufferzones. De aanwezige landbouw krijgt een belangrijker functie als landschapsbeheerder dan nu. De parkstructuur van de stedelijke netwerken omvat zowel grootschalige groene en blauwe gebieden buiten de bestaande steden, als groene structuren binnen de afzonderlijke steden. De groen/blauwe structuur vormt wat betreft inrichting, locatie en bereikbaarheid dus een samenhangend geheel in aansluiting op de bebouwing. Deze structuren kunnen onderdeel uitmaken van Nationale Landschappen. Daardoor ontstaat een groen/blauw dooraderd stedelijk netwerk. Binnen deze gebieden kunnen delen van de Ecologische Hoofdstructuur en Belvédère-gebieden liggen die hun beschermde status behouden. De groen-blauwe verbindingen hebben naast een recreatieve en landschappelijke functie ook binnen de stedelijke netwerken nadrukkelijk een functie als drager van natuurwaarden. Daarbij wordt ingezet op het vasthouden van water en de waterbergende functie van de groengebieden (zie kaart 24).

De Rijksbufferzones, eens aangewezen om de stadsgewesten te geleiden, vormen steeds meer een onderdeel van de stedelijke netwerken. De waarde van deze gebieden voor de stedelingen is de afgelopen decennia aanzienlijk toegenomen door grondverwerving, inrichting en beheer. Vooral de recreatieve- en deels toeristische functie zal verdere versterking behoeven. Een verdere ombouw naar regionale parken is wenselijk. Het merendeel van de bufferzones valt onder het regime van de groene contouren op grond van de 'groene' waarden, van deze gebieden, die zijn ontstaan als gevolg van de gerealiseerde herinrichting in het kader van landinrichting en het bufferzonebeleid. Voor enkele andere bufferzones zal opnieuw moeten worden beoordeeld of het vrijwaren van verstedelijking de komende decennia dient te worden gehandhaafd. Ook in stedelijke netwerken waar geen rijksbufferzones zijn, worden regionale parken ontwikkeld.

5.5.6 Ontwikkelingsbeeld stedelijke netwerken

In het ruimtelijk ontwikkelingsbeeld is aangegeven waar en hoe de ruimtelijke hoofdstructuur versterkt wordt. Op kaart 24 is het beleid samengevat en is aangegeven waar het rijk actie noodzakelijk acht om de organisatie van de ruimtelijke inrichting in stedelijke netwerken te realiseren.

5.6 Meebewegen met water

De vierde beleidsvernieuwing van deze nota houdt verband met de rol van het water in de nationale ruimtelijke ordening. De algemene verwachting is dat het water in zijn diverse verschijningsvormen de komende decennia ruimtelijk een veel grotere plaats voor zich gaat opeisen. De piekafvoeren van de grote rivieren nemen toe ten gevolge van meer en heviger neerslag. In combinatie met de zeespiegelstijging, betekent dit dat het water minder gemakkelijk een weg zal vinden naar zee. Voor een 'deltaland' als Nederland is dit cruciaal. Ook de veiligheid van het kustgebied en Laag-Nederland als geheel vraagt meer aandacht. Naast de problemen rond een teveel aan water kunnen langere perioden van droogte leiden tot problemen in de zoetwatervoorziening. Doorgaan met uitsluitend harde waterkerende oplossingen stuit op grenzen en zal op termijn tot grotere risico's leiden. We zullen moeten leren om meer 'mee te bewegen' met het water. De rol van het water bij de ruimtelijke inrichting van het land wordt hierdoor anders dan we gewend waren. Er moet geanticipeerd worden op extra ruimtebeslag; daarbij kan water veel meer gaan betekenen voor de ruimtelijke kwaliteit van Nederland.

5.6.1 Doelstellingen

Het beleid voor de fysieke ondergrond, met name voor het water, krijgt een wezenlijk andere oriëntatie: van reagerend naar anticiperend. De vergroting van rivierafvoeren, de stijging van de zeespiegel, de bodemdaling, de toename van (de intensiteit van) de neerslag en de voorziene langere perioden van droogte in de zomer leiden tot problemen met betrekking tot de veiligheid, wateroverlast en zoetwatervoorziening. Aanpassing achteraf aan veranderende omstandigheden is niet langer voldoende. Er moet worden geanticipeerd op toekomstige problemen. Water krijgt daarom ruimte om een nieuw 'natuurlijk' evenwicht te vinden.

De volgende drie doelstellingen van het waterbeleid worden als ruimtelijke opgaven geïdentificeerd: het vergroten van de veiligheid, het beperken van de wateroverlast en het veilig stellen van de zoetwatervoorraad. Het rijk is verantwoordelijk voor het veiligheidsbeleid voor de kust, de Noordzee, de Waddenzee, het IJsselmeer en de grote rivieren en het beleid ter bescherming van de zoetwatervoorraden. De provincies en de waterschappen zijn verantwoordelijk voor het beleid inzake de regionale wateroverlast en het regionale waterbeheer. Deze paragraaf wordt verder uitgewerkt aan de hand van drie invalshoeken:

- water als ordenend principe, in aansluiting op de Vierde Nota Waterhuishouding;
- functiecombinaties met landbouw, natuur, oppervlaktedelfstoffenwinning, waterwinning, wonen, recreatie en transport, ter 'voorziening' in de extra ruimtebehoefte voor water;
- een gebiedsgericht ruimtelijk kader ter verdere uitwerking van het waterbeleid.

Daarbij wordt een groot gewicht toegekend aan de kwaliteit van het water, de betekenis van water als publiek domein en aan de mogelijkheden die het water biedt om Nederland mooier te maken. Hierbij kan worden gedacht aan vergroting van de ruimtelijke diversiteit en aantrekkelijkheid van het landschap. Dit nieuwe beleid vraagt van de samenleving ingrijpende veranderingen in het gebruik van de ruimte. Het gaat als het ware om een cultuuromslag. Implementatie ervan vergt een lange adem. Een duidelijke en werkbare taakverdeling, gefaseerde taakstellingen, zorgvuldige communicatie en een rechtvaardige toedeling van lasten en baten zijn nodig om de aanpassingen aanvaardbaar te maken en de nieuwe kansen te benutten.

5.6.2 Water als ordenend principe

Water als ordenend principe betekent dat de stroomgebieden benadering wordt gehanteerd. Op grond hiervan worden met de regio's afspraken gemaakt over de uitvoering van een samenhangend beleid voor ruimte en water door het ruimtegebruik te geleiden naar de best passende plekken in het watersysteem.

Stroomgebieden en deelstroomgebieden omvatten zowel grond- als oppervlaktewater en vormen de relevante fysieke eenheden om de waterhuishouding te ordenen en om een goede afstemming met de ruimtelijke ordening te ontwikkelen. Met de afvoer van water vindt afwenteling van allerlei problemen plaats. Deze afwenteling moet worden voorkomen. Het water moet waar dit mogelijk is worden vastgehouden. Dit levert de meest structurele bijdrage aan de oplossing van de problemen rond veiligheid, wateroverlast en watertekort. De sponswerking van de bodem wordt daarom weer beter benut. Wanneer dat onvoldoende oplevert komt vergroting van de bergingsmogelijkheden (door al dan niet tijdelijke vergroting van het wateroppervlak) en vervolgens het afvoeren van water aan de orde. Voor de verbetering van de kwaliteit van het water geldt de volgende prioriteitenvolgorde: het voorkomen van verontreiniging, het scheiden van schone en vuile waterstromen, het zuiveren van de vuile waterstromen. Door de combinatie van deze benaderingen wordt bereikt dat er op termijn geen afwenteling plaatsvindt van de stad naar het land, van het land naar de grote wateren en van het water naar de bodem.

Stroomgebieden bestaan op verschillende schaalniveaus: op het hoogste niveau de internationale stroomgebieden van bijvoorbeeld Rijn en Maas, op een lager niveau de stroomgebieden van beken en zijarmen van beken (zie kaarten 2 en 4). Ook binnen poldersystemen zijn deelstroomgebieden te herkennen, met op het laagste niveau elementen die soms maar enkele tientallen hectares groot zijn. Het beleid van de verschillende schaalniveaus moet met elkaar in verband worden gebracht. Bij de stroomgebieden van de grote rivieren vormen de Europese samenwerking op het gebied van de ruimtelijke ordening (INTERREG III) en de uitwerking van de EU kaderrichtlijn Water de beleidskaders. Om voor beeksystemen het ruimtelijk beleid op het waterbeheer af te stemmen zijn nu in de streekplannen kleine deelstroomgebieden opgenomen. Met de vertegenwoordigers van de landsdelen zijn afspraken gemaakt om het beleid voor grote en kleine stroomgebieden op elkaar af te stemmen. Op lange termijn leidt dit tot een sterke vermindering van de waterafvoer per gebied middels het hanteren van de prioriteitenvolgorde vasthouden, bergen, afvoeren. De

provincies zullen het ruimtelijk beleid in samenwerking met de waterschappen vertalen in maatregelen voor bestemming, inrichting en beheer.

'Water als ordenend principe' betekent meer dan het maken van afspraken per stroomgebied of regio. Ook tussen deelstroomgebieden en regio's moeten afspraken gemaakt worden en de functies moeten op passende plekken in het watersysteem worden gelocaliseerd. Dat kan door (milieu)belastende functies - bijvoorbeeld chemische industrie - stroomafwaarts te positioneren en schone, kwetsbare functies stroomopwaarts. Voor een goed beheer van de zoetwatervoorraad en het herstel van onze natuurgebieden worden de watervragende functies (drink- en industriewaterwinning, natte natuur) gesitueerd op die plekken waar van nature al veel water beschikbaar is (kwelgebieden en benedenstroomse gebieden) en wordt gekozen voor het versneld verminderen van de vervuiling van de infiltratiegebieden. Ook wordt voldoende ruimte gemaakt voor de uitbreiding van het hoofdsysteem en voor de waterberging in de regionale systemen. In de gebieden die nu geschikt (te maken) zijn voor waterberging (de laagste, extensief gebruikte delen) worden geen ontwikkelingen toegestaan die kunnen leiden tot onvoldoende bergingscapaciteit in de toekomst.

Het garanderen van veiligheid blijft natuurlijk uitgangspunt van het Rijksbeleid. Dit leidt tot de volgende hoofdkeuzen: Er wordt meer ruimte voor de rivieren gemaakt. De ligging van de kustlijn wordt elke tien jaar opnieuw bepaald. Bezien wordt of de benodigde extra ruimte voor de kustverdediging landinwaarts of zeewaarts moet worden gevonden. De bergingsmogelijkheden worden vergroot door grotere peilvariaties van het grond- en oppervlaktewater, door verruiming van de mogelijkheden voor tijdelijke berging en door vergroting van het areaal oppervlaktewater.

'Water als ordenend principe' wordt geoperationaliseerd door de volgende uitgangspunten te hanteren bij de ruimtelijke planontwikkeling en afweging ("watertoets"):

- met het oog op veiligheid tegen overstromingen wordt ruimte die reeds beschikbaar is voor water behouden. In het riviereengebied wordt extra ruimte gecreëerd om de te verwachten hogere rivierafvoeren te verwerken. Op grond van maatschappelijke kosten-batenanalyses zal per gebied worden bepaald welke ruimtelijke- en technische maatregelen worden genomen. Bij de kust zal nader worden gezien of extra ruimte om dijken en smalle duinen te versterken in verband met de (versnelde) zeespiegelstijging landinwaarts of zeewaarts moet worden gevonden.
- ter voorkoming van wateroverlast worden maatregelen genomen om het water beter vast te houden. In aanvulling daarop wordt waar nodig het areaal oppervlaktewater vergroot. Wanneer ook dat onvoldoende soelaas, biedt worden maatregelen getroffen om water af te voeren. (zie afbeelding 90; Kansenkaart voor waterberging)
- om de zoetwatervoorziening veilig te stellen wordt de ruimte zodanig ingericht en gebruikt dat geen vervuiling optreedt naar het grond- en oppervlaktewater en verdroging wordt voorkomen. Grondwatervoorraden worden beschermd door in waterwingebieden alleen schone vormen van grondgebruik toe te staan en verontreinigende activiteiten naar elders te verplaatsen
- om de kwaliteit van het oppervlaktewater te verbeteren worden nieuwe activiteiten die het water kunnen vervuilen of die veel water verbruiken stroomafwaarts gesitueerd en schone activiteiten stroomopwaarts.

Aangegeven dient te worden welke (over)compenserende en mitigerende maatregelen moeten worden genomen om het watersysteem niet nadelig te beïnvloeden ('waterneutraal of 'waterpositief').

5.6.3 Functiecombinaties met water

De effecten van het kiezen voor meer ruimte voor water kunnen variëren van ingrijpend tot zeer beperkt. Waar mogelijk wordt gekozen voor functiecombinaties met landbouw, natuur, delfstoffenwinning, wonen, werken, sport, recreatie en transport. Het totale ruimtebeslag wordt hiermee teruggebracht en de ruimtelijke kwaliteit vergroot. Voor een aanzienlijke hoeveelheid landbouw- en natuurgebied is functiebehoud met aanpassingen ten behoeve van tijdelijke berging van water aan de orde. Daarnaast moet men in grote delen van het land rekening houden met veranderingen in de waterhuishouding. Voor het ruimtelijk beleid wordt uitgegaan van de volgende mogelijke situaties met betrekking tot functiecombinaties:

- Gronden worden permanent beschikbaar gesteld voor water (functieverandering): de gronden moeten dermate frequent beschikbaar zijn dat verwerven en inrichten gewenst is. Het gaat om nieuwe nevengeulen in de uiterwaarden, 'groene rivieren', dijkverleggingen, grotere boezems (de wateren waarin polderwater geloosd en aangevoerd wordt), meer ruimte voor de beek en verbreding van te smalle kustverdediging. In al deze gevallen wordt gekozen voor functiecombinaties met natuur en recreatie. In een aantal specifieke situaties (bijvoorbeeld de 'groene rivieren' rond steden), wordt gekozen voor combinaties met de ontwikkeling van een aantrekkelijke woonomgeving. Het betreft in totaal naar schatting 45.000 ha.
- Functiebehoud met aanpassingen: de huidige inrichting en/of het huidige gebruik van de grond biedt in beginsel mogelijkheden om water op te vangen en/of om het grondwater goed te beheren. Het betreft naar schatting 25.000 ha. Inrichtingsmaatregelen en vergoedingen kunnen nodig zijn om deze potenties te versterken. Hier bestaan combinatiemogelijkheden met extensieve vormen van landbouw, het toekennen van een waterbergingsfuncties aan natuurgebieden en voor aangepaste vormen van bewoning (wonen op palen, terpen, 'amfibisch wonen' etc.). Ook dynamisch kustbeheer door middel van zandsuppleties is een vorm van functiebehoud.
- Functiebehoud zonder aanpassingen. Het gaat hier ten eerste om gebieden voor gecontroleerde overstromingen in noodsituaties, zowel voor het hoofdsysteem als voor de regionale wateren. Naar schatting is hiervoor 100.000 hectare nodig. Deze gebieden zijn zelden nodig. In deze gebieden worden geen majeure investeringen (grote bouwlocaties, grote infrastructuurwerken) gepleegd. Verder worden geen randvoorwaarden aan de ruimtelijke ontwikkelingen gesteld. Daarnaast betekent de regionale vertaling van "meebewegen met water" dat op ca 320.000 hectare kleinschalige verbeteringen nodig zijn voor een gecombineerde aanpak van wateroverlast, verdroging, zoetwatervoorziening en waterkwaliteit. Deze gebieden krijgen extra ondersteuning bij de ontwikkeling van de functiecombinaties landbouw, natuur en recreatie en bij de ontwikkeling van aangepaste bouwvormen.
- Reserveringen voor de langere termijn: ontwikkelingen die de mogelijkheden voor het op termijn beoogde doel blokkeren moeten worden geweerd. Het gaat hierbij om reserveringen voor verbreding van de zeewering en de IJsselmeerdijken. Functiecombinaties van

landbouw, natuur en recreatie zijn hier goed mogelijk. Combinaties met wonen alleen binnen strikte randvoorwaarden.

Funcatiecombinaties zijn ook uit kwalitatief oogpunt aantrekkelijk. Water biedt prima mogelijkheden om de identiteit van gebieden te versterken. Met het terug halen van water in een gebied, kan de geschiedenis weer levend gemaakt en 'beleefd' worden. Door de samenhang tussen de natuurlijke ontstaansgeschiedenis en de manieren waarop het land in gebruik is genomen zichtbaarder te maken ontstaat een goede basis voor steden en landschappen met een herkenbare eigen identiteit. De historische ontwikkeling van de landbouw, maar ook van de dorpen en steden en hun bewoners, wordt zo weer uit het landschap afleesbaar. Oude overlaten en verdedigingswerken komen beter tot hun recht. Het gaat hierbij echter niet alleen om referenties aan het verleden. Door de funcatiecombinaties te richten op de specifieke mogelijkheden van het water in de verschillende landschappen wordt de identiteit van deze landschappen versterkt. Op nationaal niveau wordt het contrast tussen enerzijds de stedelijke netwerken zoals de Deltametropool en anderzijds de rustige, gebieden versterkt. Bij deze laatste gaat het om de natuurlijke kust, de Noordzee, de Zuid-Hollandse en Zeeuwse Delta, het Rivierengebied en het IJsselmeer. Versterking van dit contrast wordt gecombineerd met het tegemoet komen aan de wensen vanuit het waterbeleid. Uit het oogpunt van cultuurhistorie krijgen de historische waterfronten langs de rivieren en het IJsselmeer bijzondere aandacht en worden de Stelling van Amsterdam en de Hollandse Waterlinie²² ontwikkeld in combinatie met recreatie en natuur.

Landbouw

In het waterbeheer wordt veel meer rekening gehouden met de natuurlijke potentie van het watersysteem. Het beheer zal zich meer richten op de integrale aanpak en veel minder op sectorale wensen. Dat betekent dat de landbouw vaker geconfronteerd zal worden met tijdelijk suboptimale condities. Andere functies in het buitengebied krijgen een groter gewicht. Met de voorziene gevolgen van de klimaatverandering (verzilting, waterschade, verdroging) betekent dit een flinke aanpassingsopgave. Deze verschilt per regio, afhankelijk van de ruimtelijke keuzen, de hydrologische omstandigheden en de ambities vanuit de agrarische bedrijfsvoering ter plaatse. Het beleid is gericht op een landbouwbedrijfsleven dat economisch perspectief heeft bij het gewijzigd waterbeheer. Het Rijk neemt hiertoe initiatieven in overleg met de landbouwsector en zal daarbij combinatiemogelijkheden met natuur en recreatie bevorderen. Als landbouw ook in aangepaste vorm niet meer mogelijk is vanwege de hydrologische omstandigheden dan wordt aan deze gebieden een water/natuurfunctie toegekend.

Natuur

'Meebewegen met water' leidt tot meer natuur en tot betere omstandigheden voor de bestaande natuurgebieden (waterkwaliteit en -kwantiteit). Een deel van deze gebieden wordt ingericht en gebruikt voor tijdelijke waterberging. Langs de rivieren en de kust wordt de behoefte aan ruimte voor functieverandering gecombineerd met natuurontwikkeling. De natuurdoelstellingen voor de te verruimen rivieren zullen worden afgestemd op de afvoerfunctie

²² In de nota Ontwerpen aan Nederland geldt de Hollandse Waterlinie als Groot Project, met ontwerpaandacht voor herstel van de samenhang van dit historisch erfgoed, voor het weer zichtbaar maken daarvan en voor de in de loop der tijden ontstane natuurwaarden.

van de rivieren. De natuurdoelstellingen bij de voorgestelde functieverandering op regionaal niveau zullen worden afgestemd op de bergingsfunctie van deze gebieden.

Voor de kwelgebieden wordt gekozen voor een accent op de combinatie natuur/waterwinning. De 'Natte As', die loopt van het Lauwersmeergebied, via de randmeren, IJmeer, de Hollandse venen, Biesbosch naar de Zeeuwse Delta, wordt ontwikkeld door het verbinden, verbeteren en vergroten van de grote eenheden natuur (zie kaart 25) Dit levert bovendien mogelijkheden voor rustige vormen van recreatie en toerisme, en versterkt de identiteit van het landschap. In de gebieden waar de natuur de hoofdfunctie is zullen alleen rustige vormen van toervaart (zeil-, roeiboten, kano's, fluisterboten) worden toegelaten. Lawaaiige, hinderlijke vormen zoals waterscooters en speedboten zullen slechts op enkele plekken worden getolereerd. In de nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur is vastgesteld dat bij gebruik van bestaande en nieuwe natuurgebieden voor waterbeheer wordt uitgegaan van het versterken en tenminste het behoud van de (nagestreefde) kwaliteit. Rijk, provincies en beheerders gaan onderzoeken of het functioneren van de EHS gebaat is bij herbegrenzing in het kader van een natuurlijker en meer duurzaam waterbeheer.

Oppervlakedelfstoffenwinning

Naast de huidige functie die door water wordt vervuld ten behoeve van oppervlakedelfstoffenwinning (m.n. uit onderhoud waternetwerken) biedt het meer ruimte geven aan water extra mogelijkheden voor oppervlakedelfstoffenwinning.

Drink- en industriewaterwinning

De ligging van Nederland in de Delta biedt perspectieven voor de zoetwatervoorziening. De functie van het IJsselmeer als strategische zoetwatervoorraad wordt gecombineerd met de vergroting van de mogelijkheden voor berging van grotere rivierafvoeren en met natuur, recreatie en wonen. Voor een beter beheer van het grondwater worden schonere vormen van landbouw in de infiltratiegebieden gestimuleerd.

Bebouwing

Wonen aan het water is aantrekkelijk, maar heeft wel belangrijke aandachtspunten. De grote wateren hebben veelal een natuurfunctie, locaties aan het water zijn uit veiligheidsoverwegingen die samen hangen met overstroming of scheepvaart niet altijd geschikt voor bebouwing en bovendien wentelt bebouwd gebied water af naar de omgeving. Bij locatie-, maar ook bij tracékeuzen, moet daarom nadrukkelijk rekening worden gehouden met de gevolgen voor het grond- en oppervlaktewatersysteem (en de kwaliteit van het water) externe veiligheid en veiligheid op de vaarweg. In de diepst gelegen polders, gebieden met dikke veenpakketten, infiltratiegebieden en in zoekgebieden voor veiligheid en voorkoming van wateroverlast worden geen ontwikkelingen toegestaan die tot problemen in de waterhuishouding leiden. In een aantal badplaatsen doet zich een specifiek hoger veiligheidsrisico voor. Dit zal door technische en innovatieve maatregelen moeten worden opgelost. Het 'terugtrekken' van bebouwing is daar niet aan de orde.

Water wordt verder gebruikt om de transformatieopgave in het bestaand stedelijk gebied te ondersteunen. Hierbij wordt prioriteit gelegd bij de ontwikkeling van centrum-stedelijke woonmilieus (door het weer terugbrengen van oude watergangen en door de ontwikkeling van nieuwe waterfronten) en op de transformatie van buiten-centrum-milieus naar groen/blauwe stedelijke milieus, waar het water gebruikt wordt om de variatie binnen deze wijken te

vergroten. Om aantrekkelijke woonmilieus te creëren kunnen op bepaalde plaatsen nieuwe waterfronten worden gerealiseerd. Er zal terughoudend en selectief worden omgegaan met bebouwing in buitendijkse gebieden. Concrete beleidslijnen worden uitgewerkt om de bouwdruk op het hoofdsysteem in goede banen te leiden. Daarbij is een nuancering naar onderdelen van het watersysteem nodig. Zo speelt in het rivierengebied het vrijhouden van het stroomvoerend winterbed een cruciale rol, bij het IJsselmeer het waarborgen van voldoende waterbergend vermogen en langs de kust het voorkomen van schade aan bebouwing en het ontstaan van nieuwe bolwerken. Historisch waardevolle waterfronten en kusten komen niet in aanmerking voor de ontwikkeling van nieuwe waterfronten. Wonen aan het water mag niet alleen bereikbaar zijn voor de veelverdieners. Daarom dienen ook aan het water sociaal gemengde woon/werk milieus te worden ontwikkeld.

Een uitgekiend inrichtingsbeleid voor bestaand en nieuw stedelijk gebied moet waterproblemen voorkomen. Voor nieuwe bebouwing wordt geëist dat er voldoende water kan worden geborgen om afwenteling naar het landelijk gebied te voorkomen. In bestaand bebouwd gebied moet deze afwenteling worden verminderd. Waar sprake is van toename van verhard oppervlak dient compenserend ruimte te worden gemaakt voor het bergen van te verwachten afvoerpieken en om in bepaalde gebieden infiltratie te bevorderen om zoetwatervoorraden aan te vullen. De ontwikkeling van watervriendelijke bouwvormen wordt gestimuleerd. Drijvende woningen of paalwoningen behoren tot de mogelijkheden mits aan voorwaarden wordt voldaan. Ook andere vormen van aangepaste verstedelijking zijn denkbaar. Dit zogenoemde 'waterneutraal' of 'waterpositief' bouwen geldt voor alle nieuwe verstedelijking in Nederland. De criteria daarvoor worden in de vorm van een 'watertoets' onderdeel van de ruimtelijke afweging. Bij de ontwikkeling van woonmilieus aan het water moet specifiek rekening worden gehouden met stank- en gezondheidsproblemen. Door water zoveel mogelijk te laten stromen kunnen deze problemen meestal worden voorkomen.

Recreatie

Varen, zwemmen, vissen en diverse andere vormen van recreatie en sport kunnen op, in en bij het water plaatsvinden. De mogelijkheden daarvoor in de stedelijke netwerken worden vergroot. Hierbij wordt prioriteit gegeven aan de stedelijke netwerken in Laag-Nederland gezien het tekort aan recreatiemogelijkheden en de grote ruimtebehoefte voor water. De kleine wateren hebben een grote potentie voor het recreatieve gebruik. Op dit moment zijn ze maar in beperkte mate toegankelijk voor de kleinschalige recreatievaart (kanoën, roeien) en voor schaatsen, zwemmen en vissen. Het Rijk zal kleinschalige initiatieven om daar verbetering in aan te brengen ondersteunen en aan de provincies vragen om dit uit te werken in regionale plannen. Het basistoervaartnet (van 4.400 kilometer lengte) is in ieder geval geschikt voor boten met een diepgang van 1,10 meter en een hoogte van 2,40 meter. Nergens ter wereld kan de toervaarder op een zo klein gebied een zo grote verscheidenheid aan wateren en landschappen vinden. De bevaarbaarheid van het tourvaartnet wordt verder verbeterd en het net zelf zal worden uitgebreid. Bij de aanleg van nieuwe infrastructuur die waterwegen doorsnijdt zal een goede doorvaart van de toervaart als randvoorwaarde moeten worden meegenomen. Het toervaartnet kent een aantal ontbrekende schakels en kansrijke verbindingen. Het Rijk ondersteunt initiatieven om deze verbindingen te realiseren.

Transport en logistiek

Water heeft veel eigenschappen die goed passen in het streven naar een efficiëntere benutting van het transportstelsel: een aanzienlijke restcapaciteit, goede ruimtelijke inpasbaarheid, en relatief gunstige milieu- en veiligheidsaspecten. De omvang van het goederenvervoer zal de komende decennia blijven groeien. De binnenvaart zal een belangrijk deel van het bovenregionale en internationale vervoer kunnen opvangen. De binnenlandse en de grensoverschrijdende binnenvaart krijgt een stimulans door het oplossen van de belangrijkste knelpunten in het vaarwegennet. Een ander belangrijke factor is de beschikbaarheid van voldoende hoogwaardige bedrijventerreinen die via het water goed ontsloten zijn. Het is daarom gewenst dat de vestigingsmogelijkheden voor bedrijven aan het water worden vergroot en bestaande, veelal binnenstedelijke, aan water gelegen bedrijfsterreinen worden gerevitaliseerd. Het opknappen van deze verouderde terreinen kan daarbij worden gecombineerd met aan water en oever gebonden recreatie en natuur. Hierdoor kan een kwaliteitsimpuls worden gegeven. Hierbij mogen geen nadelige gevolgen voor veiligheid en waterkwaliteit optreden. Voor multimodale overslagcentra wordt ruimte gereserveerd. Er wordt een landelijk dekkend netwerk voor gecombineerd weg-watervervoer gerealiseerd dat aansluit op het netwerk van internationale terminals. Voor personenvervoer zullen de kansen op enkele specifieke trajecten worden benut. Vervoersdiensten op deze trajecten zullen worden gestimuleerd en bij aanleg van nieuwe boezems en verbinding van waterlopen zullen de mogelijkheden voor personenvervoer nadrukkelijk moeten worden meegenomen. Op een aantal plaatsen zitten de toervaart en de beroepsvaart elkaar in de weg. Waar mogelijk zullen gescheiden vaarroutes worden ontwikkeld.

Voor een adequaat vaarwegbeheer, ondermeer uit oogpunt van veiligheid, is het noodzakelijk dat vaarwegbeheerders de randvoorwaarden stellen mbt de bestemming en het gebruik van de oever. Het gebruik van de oever moet, met name bij hoofdvaarwegen niet strijdig zijn met de transportfunctie. Denk hierbij aan bewoning op risicolocaties, obstakels die zicht en radarzicht blokkeren, bereikbaarheid bij calamiteiten, activiteiten die hinder van golven ondervinden.

5.6.4 Ruimtelijke uitwerking

Het ruimtelijk beleid voor water werkt verschillend uit in de diverse gebieden van Nederland. In deze paragraaf komt aan de orde wat 'meebewegen met water' in deze gebieden betekent. Op kaart 25 zijn deze gevolgen in beeld gebracht.

Noordzee

Het Nederlandse deel van de Noordzee strekt zich uit van af de kust tot aan de grens van de Exclusieve Economische Zone. Het toenemend gebruik van de zeebodem, van de waterlaag daarboven en van het luchtruim rechtvaardigen dat er ruimtelijk beleid voor de Noordzee wordt geformuleerd. Naast het ruimtebeslag van mobiele activiteiten, varen en vissen, is er vooral sprake van een toename van immobiele activiteiten, oftewel het gebruik van de bodem. Doordat gebruik van de bodem, water en lucht onafhankelijk van elkaar kan zijn, is de Noordzee een bij uitstek multifunctioneel gebied. Het is wenselijk om een actieve benadering te hanteren van ruimtegebruik in de Noordzee en heel bewust om te gaan met het bepalen van wat op land en wat op zee moet worden geacommodeerd. Gezien het multifunctionele karakter van het ruimtegebruik is combineren de centrale interventiestrategie om aan de

verwachte ruimtebehoeften te gemoed te komen en gelijktijdig de ruimtelijke kwaliteit die de Noordzee biedt te waarborgen.

Gekozen wordt voor een beleid met betrekking tot de Noordzee, waarbij:

- nieuwe activiteiten pas worden toegelaten op zee als nut en noodzaak ervan zijn aangetoond en bij de keuze van locaties uiterste zorgvuldigheid wordt betracht
- bij de planning van nieuwe en uitbreiding van bestaande activiteiten op zee eerst inzicht wordt verkregen in de gevolgen voor kust en zee, de onzekerheden daarin en hoe daar mee wordt omgegaan (voorzorgprincipe).

In hoofdstuk 6 is in een stappenplan uitgewerkt hoe nut en noodzaak kan worden aangetoond en hoe het voorzorgprincipe wordt toegepast. Het doel is om de ruimtelijke kwaliteit te handhaven door het vitaal houden van het natuurlijk systeem, door economische functies ruimte te geven en door onderling goed af te stemmen.

Naast deze algemene uitgangspunten leidt het besef dat de Noordzee niet 'één pot nat is' tot gebiedsgericht beleid waarbij enerzijds bijzondere kenmerken worden beschermd en anderzijds economische potenties worden benut. Een vrije horizon en de instandhouding van het zandig kustfundament zijn beleidsdoelen. Dat wil zeggen dat ten behoeve van het waarborgen van de veiligheid van laag Nederland een gebied langs de Nederlandse kust wordt aangewezen waar restricties gelden voor vormen van gebruik die de veiligheid kunnen aantasten. Voor de bouw van windparken op zee, wijst het kabinet voorkeursgebieden aan die richting geven aan de locatiekeuze. Voorts streeft het kabinet naar een bundeling van kabels en leidingen en zullen, als dit in de nabije toekomst nodig blijkt, bijzondere natuurgebieden buiten de 12 mijlszone worden aangewezen. Het kabinet streeft naar een onbelemmerd uitzicht vanaf de kust. Voor de bouw vanaf de kust zichtbare permanente werken binnen de 12 mijlszone wordt alleen bij zwaarwegend openbaar belang vergunning verleend. Wordt de vergunning verleend, dan moet de schade aan het vrije uitzicht worden beperkt door een goed ontwerp.

De kust

De kust beschermt het lager gelegen achterland tegen overstroming. De zee en de wind hebben de duinen gevormd met zand uit de zee. Het gedeelte van de zee dat bijdraagt aan de duinvorming (de zone landwaarts vanaf de feitelijke NAP -20meter dieptelijn tot de duinvoet), de duinen zelf en ruimte voor de in de toekomst benodigde waterkeringen tezamen vormen het kustfundament. De komende decennia zal via zandsuppleties op het strand en de zandige onderwateroever de huidige basiskustlijn op zijn plek gehouden worden via het vigerende beleid van dynamisch handhaven. Het huidige areaal aan strand en duin blijft zo in stand. Tevens spoort dit met beleidswensen voor natuur (behoud en zo mogelijk versterken van natuurlijke dynamiek) en recreatie (creëren van brede recreatiestranden).

Harde kustverdediging, in de vorm van bijvoorbeeld dijken en dammen, worden slechts overwogen als met suppleties de teruggang van de kust niet kan worden afgeremd. Omdat de belasting vanuit zee door zeespiegelstijging in de toekomst groter wordt, zullen op termijn bredere en sterkere waterkeringen nodig zijn ter plekke van potentiële zwakke schakels in de zeewering (smalle duinen en dijken). Dit meegroeien van de zeewering vraagt ruimte. Ruimte die in principe zowel zee- als landwaarts van de bestaande zeewering gevonden kan worden. Het kabinet wil waarborgen dat deze ruimte beschikbaar blijft, door de resterende

mogelijkheden voor versterking van de zeewering open te houden en te reserveren voor kustveiligheid (totaal circa 2000 hectare). Voorkomen moet worden dat in de direct landwaarts van de zeewering gelegen zone zich nieuwe, kapitaalintensieve functies vestigen, aangezien zeewaartse verbreding vaak niet of alleen met hoge kosten mogelijk is.

Op sommige locaties zal de reservering op korte termijn gevolgd worden door een daadwerkelijke verbreding van de smalle duinenrij, waarbij meervoudig ruimtegebruik met vooral natuur en recreatie het uitgangspunt vormt.

Door bebouwing dicht aan zee (zoals bij de kustplaatsen) en harde waterstaatswerken heeft de kust aan flexibiliteit ingeboet (bolwerkvorming). Uitbreiding van bestaande bolwerken vergroot de noodzaak van bescherming en vermindert de flexibiliteit van de kust. Het handhaven van de kustlijn kost hier meer inspanning, zeker wanneer de zeespiegel verder doorstijgt en het windklimaat verslechtert. Dit resulteert ook in een verhoogd risico op afslag in de direct aan zee gelegen zone buiten de waterkering, onder meer de boulevards van kustplaatsen. Deze risico's worden geïnventariseerd in het kader van de 3^e Kustnota. Nadat de risico's bekend zijn, worden de rode contouren rond bestaande aaneengesloten bebouwing door de provincie getrokken en wordt zodoende uitbreiding van de huidige bolwerken voorkomen. De rode contouren zullen veelal samenvallen met de donkergroene contouren van het onbebouwde duingebied dat onder de EHS valt. Hier geldt een 'nee, tenzij' regime voor nieuwe bebouwing en harde infrastructuur. De voorwaarden hebben betrekking op activiteiten met een groot maatschappelijk belang die niet elders kunnen plaatsvinden. Binnen de contouren geldt een 'ja, mits' regime. De voorwaarden hebben in elk geval betrekking op de veiligheid van de waterkering en op de risico's voor afslag in de op en voor de waterkering gelegen bebouwing.

Het rijk heeft mede-zeggenschap over investeringen in de zone met een relatief hoog risico binnen de rode contour. Hier ligt tegelijkertijd de opgave om de ruimtelijke kwaliteit van de kustplaatsen, bijvoorbeeld van het architectonische beeld van de (boulevard-) bebouwing, te verbeteren. Het kabinet wil dit samen met de betrokken provincies, gemeenten, waterschappen en maatschappelijke groeperingen uitwerken met als doel besluitvorming over de voorwaarden waaronder nog gebouwd kan worden, de risiconiveaus, mogelijke oplossingsrichtingen, en de bestuurlijke verantwoordelijkheden.

Bovengenoemd bebouwingsbeleid zal ook doorwerken in een nadere integrale uitwerking voor de kust. Daarin zal op nationaal niveau meer samenhang worden gebracht in de diverse belangen, daaraan gelieerde beleidsvelden en in planvorming van rijk, provincie, waterschappen en gemeenten. Dit integrale kustbeleid vormt tevens een goede basis voor de Nederlandse inbreng in de in voorbereiding zijnde aanbeveling van de Europese Commissie over de uitvoering van een geïntegreerd beheer van kustgebieden in Europa.

Verder zal het natuurlijk karakter van het kustduin- en strandwallengebied worden versterkt. Daartoe worden de grondwatersystemen hersteld. De waterwinning wordt afgebouwd en/of gaat over op diepinfiltratie zodat geen nadelige gevolgen voor de natuur optreden. Natuurlijke duinmeren en vochtige duinvalleien komen weer meer algemeen voor. Om dit te bereiken is het nodig om door te gaan met het vervangen van naaldbossen en wordt het peil opgezet in de zone aan de duinvoet. Voor activiteiten die hiermee strijdig zijn (de bollenteelt op een aantal plaatsen) worden alternatieven ontwikkeld.

Samen met provincies, waterschappen en gemeenten in het kustgebied zal verkend worden of voor de kust een aparte pkb moet worden uitgewerkt.

De Wadden

De Waddenzee is het laatste stuk grootschalige ongerepte natuur van Nederland dat behouden dient te blijven voor de generaties na ons. De hoofddoelstelling voor de Waddenzee is de duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap. De uitwerking van deze doelstelling vindt plaats in een aparte Planologische Kernbeslissing (PKB), de PKB Derde Nota Waddenzee. Aan de Waddenkust moet de veerkracht, vanwege de zeespiegelstijging en zandhonger, op enkele plekken worden vergroot. Daarbij betreft het beleid voor zoet-zout overgangen, kwelders en uitpolderingen. Bestaande kernen aan de kust worden beschermd tegen water, randvoorwaarden worden gesteld bij (ver)nieuwbouw in potentieel onveilig gebied in de kernen.

De Delta

Het contrast tussen de Zeeuwse en Zuid-Hollandse delta en de omringende stedelijke zones (Deltametropool, Brabantstad, Vlaamse steden) wordt versterkt. In dit gebied komen de kenmerken van Nederland als waterland samen, niet alleen door de waterrijke natuur maar ook door de voordelen van uitstekende scheepvaartverbindingen. De ecologische en landschappelijke waarden worden bevorderd door te investeren in natte natuur. De functie van de deltawateren (waaronder Westerschelde en Rijn-Schelde verbinding) als hoofdtransportas blijft gewaarborgd. Recreatieve en toeristische ontwikkelingen worden ingepast. Naast de ontwikkeling van kleinere natuur- en landschapsprojecten wordt meer ruimte gegeven aan de combinatie van water, landbouw, natuur en recreatie in de Hoeksche Waard. Zoet-zout overgangen worden hersteld in samenhang met de ruimtebehoefte voor veiligheid. Vooral in de Zeeuwse Delta worden deze mogelijkheden benut.

Grote rivieren

Het open karakter van het Rivierengebied met de karakteristieke waterfronten blijft gehandhaafd. Het water krijgt meer ruimte. Dit wordt zodanig ingevuld dat het natuurlijke karakter wordt versterkt. De kwaliteit van de bestaande waterfronten van plaatsen aan rivieren wordt verbeterd. Nieuwe waterfronten kunnen alleen worden ontwikkeld in verrommelde bedrijfsterreinen en in bestaand stedelijk gebied. De functie van de Waal als hoofdtransportas blijft gewaarborgd. De IJssel krijgt een natuurlijker karakter door ruimte te geven aan nieuwe meanders en de ontwikkeling van ooibossen. Een vrije rivierloop betekent ten minste behoud van de bestaande ruimte die de rivier heeft. Hier en daar vergt dat functieverandering omdat gronden permanent ter beschikking worden gesteld voor water. De bestaande beleidslijn Ruimte voor de Rivier (vastgesteld in 1997) is hiervoor een goed en werkend instrument, zoals blijkt uit de evaluatie van de beleidslijn. De beleidslijn levert een toetsingskader met als doel de huidige bestaande ruimte van de rivier te behouden. Gezien de goede ervaring met deze beleidslijn, blijft deze onverkort van kracht. Wel worden voor deel 3 enkele aanpassingen voorbereid. Het betreft een mogelijke wijziging van de lijst van riviergebonden activiteiten en een eventuele uitbreiding van het werkingsgebied. Een specifiek aandachtspunt hierbij is de mogelijkheid om met aangepaste bouwvormen te experimenteren.

De beleidslijn 'Ruimte voor de Rivier' (Mei 1997) is van toepassing op alle nieuwe activiteiten (waaronder wijziging van bestaande activiteiten) in het winterbed van de grote rivieren. De beleidslijn geldt voor de Rijn en de Maas (inclusief de onbedijkte Maas) en grote zijrivieren (d.w.z. de rijksrivieren), uitgezonderd enkele oude zeearmen en getijderivieren in het benedenrivierengebied.

De beleidslijn houdt in dat in het winterbed van de grote rivieren ingrepen worden getoetst, die zouden kunnen leiden tot:

- waterstandsverhoging in de huidige situatie, en/of;
- feitelijke belemmering voor toekomstige vergroting van de afvoercapaciteit, en/of;
- potentiële schade bij hoogwater.

Het zal bij de toepassing van de beleidslijn doorgaans gaan om ingrepen die een ophoging, bouwwerk of een ander obstakel met zich meebrengen.

Voor nieuwe ingrepen die wel tot bovengenoemde effect(en) zouden kunnen leiden, wordt een onderscheid gemaakt in activiteiten die op voorhand onlosmakelijk gebonden zijn aan het winterbed van de rivier en overige activiteiten.

Nieuwe riviergebonden activiteiten, die gebonden zijn aan situering in het winterbed, zijn toegestaan als voldaan wordt aan de volgende voorwaarden:

- de situering en uitvoering van de ingreep zijn zodanig, dat de waterstandsverhoging en de belemmering voor de toekomstige verlaging, zo gering mogelijk zijn, én
- duurzame compensatie van resterende waterstandsverhogende effecten, én
- een beschermingsniveau van 1:1250 voor potentiële schadegevallen.

Het gaat hierbij om de volgende limitatieve lijst van activiteiten:

- waterstaatkundige kunstwerken (bruggen, sluisen, waterkeringen e.d.)
- voorzieningen voor de beroepsvaart (vaarwegverbetering)
- voorzieningen voor een veilige afwikkeling van de beroeps- en recreatievaart
- overslagbedrijven voorzover gekoppeld aan vervoer over een hoofdvaarweg
- scheepswerven voor schepen groter dan 25 m, gemeten langs de waterlijn
- natuur in de uiterwaarden (of weerden)
- uitbreiding van bestaande steenfabrieken onder voorwaarden.

Voor de overige nieuwe activiteiten geldt dat deze ingrepen in principe niet worden toegestaan. Er wordt alleen een uitzondering gemaakt als op basis van voorafgaand onderzoek kan worden aangetoond dat:

- sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang, én
- de activiteit niet redelijkerwijs buiten het winterbed gerealiseerd kan worden, én
- de activiteit op de locatie geen feitelijke belemmering vormt om in de toekomst de afvoercapaciteit te vergroten.

Voor nieuwe activiteiten die na deze afweging resteren, gelden de hiervoor genoemde voorwaarden.

Alleen behoud van de bestaande ruimte is echter niet toereikend. Nieuwe ruimte voor de rivier is nodig om toenemende afvoeren veilig naar zee af te voeren. Een deel van deze ruimte is al op korte termijn nodig, een resterend deel dient gereserveerd te worden voor de langere

termijn. Voorbeelden van ruimtelijke ingrepen zijn uiterwaardverlagingen, (grootschalige) dijkverleggingen, retentiegebieden (gebieden die zeer incidenteel worden gebruikt om de top van de rivierafvoeren op te vangen), nevenlopen en groene rivieren bij stedelijke knelpunten. Binnen het project 'ruimte voor de rivier' wordt onderzocht waar deze ruimte gevonden kan worden. Tevens wordt een studie uitgevoerd over een optimalisering van de waterverdeling over de Rijntakken (spankrachtstudie).

Gebieden die op termijn nodig kunnen zijn voor waterberging, moeten worden gevrijwaard van ontwikkelingen die de bergingsfunctie zullen bemoeilijken. Deze gebieden staan op de kaart aangegeven als "ruimte voor de rivier". Op deze kaart zijn de gebieden die mogelijk in aanmerking komen om bij extreme rivierafvoeren gecontroleerde overstromingen toe te passen niet aangegeven. Een aparte PKB-rivierengebied zal worden opgesteld voor het aanwijzen van retentiegebieden en voor rivierverruiming. De in 2001 door het rijk te starten planfase "Ruimte voor de Rivier" wordt gericht op een snelle realisering van de benodigde verruiming van het winterbed en op de aanwijzing van retentiegebieden. Het voorgenomen bestuursaccorder in het kader van WB21 (2002) vormt een goed moment om tussentijdse resultaten vast te leggen. De noodzaak om gebieden aan te wijzen voor een gecontroleerde overstroming (de noodoverloopgebieden) zal worden onderzocht door een onafhankelijke commissie. Alle belangen worden daarbij betrokken.

Voor de aanwijzing van de retentiegebieden worden de volgende criteria gehanteerd. Het moet gaan om een groot bovenstrooms gelegen aaneengesloten gebied (voldoende bergingscapaciteit) met:

- goede perspectieven voor functiecombinaties met landbouw, recreatie, natuur en cultuurhistorie
- voldoende ontlastend effect voor overige dijkeringen: wat is het waterstandsverlagend effect van het retentiegebied
- beheersbaarheid: bij voorkeur wordt een gebied aangewezen dat begrensd wordt door hoge gronden of dijken
- schade en slachtoffers: een goede en tijdige evacuatie is een voorwaarde; grote schade aan bebouwing en industrie en grote milieuschade moet voorkomen worden
- mogelijkheden voor aan de bergingsfunctie aangepaste bouwvormen.

In de binnendijkse ruimtelijke opgave om de wateroverlast aan te pakken spelen de specifieke geohydrologische kwaliteiten van het gebied een belangrijke rol. Komgronden, oeverwallen, kolken en wielen kunnen een functie vervullen in de berging van water. In de landsdelige uitwerking zullen de zoekruimten voor de (tijdelijke) berging van overtollig regenwater in samenhang met mogelijke retentie van rivierafvoeren worden aangegeven.

IJsselmeergebied

Het karakter van het IJsselmeergebied, als grootschalige open ruimte met bijzondere internationale natuur- en cultuurwaarden, wordt in stand gehouden. Uit een oogpunt van veiligheid tegen hoogwater is het nodig dat de bergingscapaciteit van het IJsselmeer niet wordt aangetast. Grootschalige inpolderingen worden daarom uitgesloten. De ruimtelijke reservering voor een Markerwaard verval. In het IJmeer worden geen nieuwe grootschalige ontwikkelingen toegestaan. De ruimtelijke druk op het IJsselmeergebied in relatie tot de kwaliteiten van het gebied geeft aanleiding tot het instellen van een zonerings van dynamischer en intensiever

ruimtegebruik in het zuiden en een gematigder ontwikkeling met meer rust en ruimte in het noorden. Om de recreatiedruk op de Waddenzee te beheersen, wordt de capaciteit van jachthavens in het noordelijke deel gereguleerd. Binnen de zonering past dat aan de randen van de Deltametropool selectief ruimte wordt gemaakt voor buitendijks wonen. Buitendijkse ontwikkelingen op het gebied van watergebonden recreatie en herstructurering van bestaand bebouwd gebied worden getoetst aan de EHS, de Vogelrichtlijn en nader te bepalen veiligheidsnormen. De ontwikkelingen moeten gepaard gaan met groen/blauwe investeringen en mogen de toekomstige stijging van het IJsselmeerpeil en het seizoensgebonden peilbeheer op geen enkele wijze in de weg staan. Overal elders is buitendijkse woningbouw en de bouw van verblijfsrecreatie buitendijks niet toegestaan. Wel kan in de polders IJsselmeerwater naar binnen worden gehaald om ook daar wonen aan het water mogelijk te maken. De vraag of de winning van diepe delfstoffen in het IJsselmeergebied alleen mag plaatsvinden vanaf het land zal nader worden uitgezocht. Het IJsselmeergebied krijgt een belangrijke taakstelling voor de winning van grondstoffen voor de bouw. Diepe ontgroningen worden in het IJsselmeer zoveel mogelijk voorkomen.

Als belangrijkste waterbeheerfunctie van het IJsselmeer wordt gekozen voor een combinatie van de zoetwatervoorziening en een goede waterafvoer naar zee. Hiervoor is op korte termijn uitbreiding van de spuicapaciteit van de Afsluitdijk nodig. Onderzocht zal worden of in combinatie hiermee de ecologische samenhang tussen Waddenzee en IJsselmeer kan worden versterkt door de ontwikkeling van een zoet-zoutgradiënt. Voor de lange termijn (2050) wordt geanticipeerd op een geleidelijke stijging van het IJsselmeerpeil en versterking van de dijken om onder vrij verval te kunnen blijven spuien bij de verwachte stijging van de zeespiegel. Het ontwikkelen van vooroevers is de voorkeursoptie voor de versterking van de dijken, omdat daarmee het natuurlijk karakter van het IJsselmeer belangrijk kan worden versterkt (oude land). Bij de dijken van het nieuwe land is ook de ontwikkeling van overslag dijken een serieuze optie. Voor dijkversterking dient zowel buiten- als binnendijks een strook ruimte te worden gereserveerd. Er wordt overgeschakeld naar een seizoensgebonden peilbeheer. Dit betekent een hoog voorjaarspeil dat langzaam uitzakt in de zomer. De winterpeilen veranderen niet. Afwatering van het omringende gebied en van de IJssel wordt daardoor niet belemmerd, en in droge tijden komt meer water voor het omliggende land beschikbaar en zijn grote ingrepen op het land niet nodig. Er wordt dus niet gekozen voor een natuurlijker peilbeheer als uitgangspunt van het beleid; een goede watervoorziening voor de landbouw in het noorden blijft een belangrijke randvoorwaarde. Deze keuze is goed te combineren met natuur, recreatie, scheepvaart en visserij en legt het randvoorwaarden op aan de ontwikkeling van de bebouwing. Er wordt ruimte gereserveerd voor de mogelijke aanleg van nieuwe randmeren bij de Noordoostpolder en bij Wieringen. Onderzocht wordt of het randmeer Noordoostpolder een functie kan vervullen in de regionale waterberging (Linde, Tjonger/Kuinder, Overijsselse Vecht). Wat betreft het randmeer bij Wieringen wordt onderzocht in hoeverre hier een zoet-zout gradiënt kan worden gecreëerd. Uitbreiding van aantal ligplaatsen en aanleg van vaardoelen in het IJsselmeergebied moet zodanig gestuurd worden dat de toename van de vaardruk op de Waddenzee wordt tegengegaan.

Als uitwerking van deel 1 van PKB Vijfde Nota en van de Vierde nota waterhuishouding zal vóór deel 3 van de PKB Vijfde Nota zal de Integrale Visie IJsselmeergebied (IVIJ) verschijnen. Deze visie zal in ieder geval een uitwerking geven aan:

- de precieze randvoorwaarden vanuit het waterbeheer waaraan bij bestemming en inrichting en beheer van buitendijkse gronden rekening moet worden gehouden, en in het bijzonder de precieze randvoorwaarden waaronder buitendijkse woningbouw mag plaatsvinden en de voorwaarden waaronder buitendijkse ontwikkelingen voor watergebonden recreatie mogelijk zijn
- de te reserveren binnen- en buitendijkse ruimte voor dijkversterking het IJsselmeergebied
- de te volgen procedure bij de ontwikkeling van een nieuw randmeer Noordoostpolder
- de te volgen procedure bij de ontwikkeling van een nieuw randmeer Wieringen
- te hanteren ruimtelijke randvoorwaarden bij de aanleg van extra spuicapaciteit in de afsluitdijk en een zoet-zoutovergang
- een regionale verdeling van de groei van het aantal ligplaatsen in het IJsselmeergebied bevatten als bouwsysteem voor het SGR-II
- de randvoorwaarden aan de winning van diepe delfstoffen in het IJsselmeergebied

In het buitendijks gelegen IJsselmeergebied worden ingrepen getoetst, die zouden kunnen leiden tot:

- waterstandsverhoging in de huidige situatie, en/of
- feitelijke belemmering voor toekomstige vergroting van de bergingscapaciteit, en/of
- potentiële schade bij hoog water

Het zal doorgaans ingrepen betreffen die een ophoging, bouwwerk of ander obstakel met zich meebrengen.

Nieuwe ingrepen buitendijks zijn alleen mogelijk indien kan worden voldaan aan de volgende voorwaarden:

- de situering en uitvoering van de ingreep zijn zodanig, dat de waterstandsverhogingen de belemmering voor de toekomstige verhogingen zo gering mogelijk zijn (in concreto: uitgaan van een nog nader te bepalen peilstijging als gevolg van het meegroeien met een stijgende zeespiegel) en
- ook op de lange termijn een - in deel 3 van de Vijfde Nota nader te preciseren - beschermingsniveau tegen overstromingen wordt gerealiseerd.

Toetsingskader voor buitendijkse gebieden

De gebieden waarvoor aparte watertoetsingskaders zijn geformuleerd vallen vrijwel geheel binnen de criteria voor de groene contour. Algemeen uitgangspunt is dat het strengste regime van kracht is. In vrijwel alle gevallen is dit het regime van de groene contour. Als binnen de groene contour vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen toch ontwikkelingen worden toegestaan, moeten deze voldoen aan de gestelde randvoorwaarden vanuit het waterbeleid. De rode contour wordt vastgelegd op de grens van de bestaande bebouwing. Voor de gebieden die niet binnen de contouren vallen zijn de watertoetsingskaders van kracht.

Overig Laag Nederland

De *zeekleigebieden (inclusief droogmakerijen)* leveren een vruchtbare ondergrond voor de grondgebonden landbouw. Grote delen ervan zijn geschikt voor goed renderende landbouwsectoren die op zoek zijn naar ruimte (boomteelt, bloembollen, vollegrondsgroenteteelt). Na overleg met de provincies en het bedrijfsleven wordt bepaald hoe deze ruimte voor landbouw kan worden gebruikt. Naast de wateroverlast levert de toename van de verzilting

hier een opgave voor beleid en bedrijfsleven. In deze gebieden levert het gebruiken van de sponswerking van de bodem weinig op. Daarom wordt ter vermindering van schade door wateroverlast gekozen voor een combinatie van tijdelijke berging en vergroting van de boezemstelsels. Totaal is minimaal 25.000 hectare extra open water oppervlak nodig tot 2050, en nog eens eenzelfde gebied voor de tijdelijke opvang van water. In deze laatste gebieden is nog wel extensieve landbouw mogelijk. De extra berging leidt ertoe, dat minder wordt afgewenteld naar benedenstroomse gebieden. In Laag-Nederland zijn dat de boezemsystemen en de Rijkswateren. In waterakkoorden wordt tussen deelstroomgebieden afgesproken hoeveel water maximaal mag worden afgewenteld. Tevens wordt voor het landelijk gebied per deelstroomgebied een normeringsstelsel opgesteld voor wateroverlast, waarbij het uitgangspunt dat bij het halen van de normen gewerkt wordt volgens de prioriteitsvolgorde vasthouden, bergen en dan pas afvoeren. Hogere waterpeilen zullen nodig zijn om de verzilting tegen te gaan. De invulling verschilt van gebied tot gebied. In de gebieden die overwegend een agrarische functie hebben en waar de ruimtedruk gering is, ligt het accent op tijdelijke berging. In de gebieden met een grote ruimtedruk wordt zoveel mogelijk gekozen voor de meer structurele oplossing van vergroting van boezemstelsels, de ontwikkeling van tussenboezems en de ontwikkeling van functiecombinaties met recreatie en natuur.

Diepe droogmakerijen zijn uit een oogpunt van waterbeheer geschikt om in te richten voor waterberging. Hier worden geen ontwikkelingen toegestaan die tot problemen in de waterhuishouding leiden. Veel ervan zijn uit cultuurhistorisch oogpunt bijzonder waardevol. Daarom krijgt de strategie van tijdelijke berging, met behoud van de agrarische functie, hier de voorkeur. Diepe droogmakerijen met een geringe cultuurhistorische waarde komen wel in aanmerking voor permanente waterberging en recreatie. De zeekeleigebieden wateren in het algemeen af op wateren met als hoofdfunctie natuur. Dit leidt tot een flinke toevoer van mest- en milieuvreemde stoffen naar deze natuurgebieden. Om deze toevoer versneld te verminderen, zullen bindende afspraken met de provincies en waterschappen en de landbouwsector worden gemaakt.

In de *gebieden met een dik veenpakket* heeft de strategie van 'vernatting' de voorkeur. Met een daarop ingestelde landbouw kunnen deze karakteristieke landschappen in stand worden gehouden. Deze landschappen krijgen zo meer het karakter van het Noord-Hollandse Waterland, waar water, bebouwing, natuur, recreatie en landbouw met elkaar vervlochten zijn. Dit vergt een ingrijpende aanpassing van de landbouw. Ook in deze gebieden worden geen ontwikkelingen toegestaan die tot problemen in de waterhuishouding leiden. In de gebieden met een dun veenpakket en een overwegend agrarische functie wordt de keuze voor de aanpassing van het waterbeheer mee bepaald door het absorptievermogen van de ondergrond. De benodigde aanpassingen in de landbouw zijn hier beperkt. Landbouw, natuur en recreatie worden overwegend van elkaar gescheiden, waarbij natuur en recreatie worden gelokaliseerd in de boezemsystemen.

Overig Hoog Nederland

'Meebewegen met water' houdt in dat Hoog Nederland in het algemeen natter wordt. In een gebied van ruim 300.000 hectare wordt water langer vastgehouden in de haarvaten en wordt gewerkt aan hermeandering van beken. Deze maatregelen kunnen overigens worden uitgevoerd zonder dat dat ten koste gaat van de bestaande functies, met name de landbouw. Wel zal de natuurwaarde sterk toenemen, niet alleen in de beeksystemen zelf, maar ook in nu

nog verdroogde natuurgebieden. Doordat het overschot aan regenwater beter wordt vastgehouden en geleidelijk afgevoerd, wordt de zoetwatervoorziening benedenstrooms van de beken en in de kwelgebieden verbeterd. De landbouw wordt afgestemd op de gewenste kwaliteit van het water. Voor de niet-grondgebonden landbouw betekent dit dat de waterkringloop op het bedrijf gesloten moet worden.

Zandgebieden

In de infiltratiegebieden wordt de transformatie naar schone gebruiksvormen ondersteund. De beeksystemen worden hersteld. Beekdalen krijgen weer een prominente plaats in het landschap, evenals de natte natuur met vennen. Het herstel van de sponswerking van deze gebieden kan worden gecombineerd met het weer zichtbaar maken van de samenhangen tussen grondgebruik en ondergrond schoon ruimtegebruik (biologische landbouw) in de infiltratiegebieden en grasland in de gebieden waar hogere waterpeilen zullen optreden. Het herstel van de beeksystemen (en de “sponswerking”) zal ook worden gericht op herstel van de relatief schrale natuur met hoge ‘floristische’ waarde. Het ‘vervlochten’ karakter van de zandgebieden (landbouw, natuur, recreatie, water, wonen) wordt door deze maatregelen versterkt.

Hoogveenontginningen

In deze landschappen zijn nog enkele resten hoogveen overgebleven. Het waterbeheer in de omgeving van deze restanten wordt gericht op de instandhouding ervan. Het waterbeheer en het gebruik van de grond worden gericht op het tegengaan van verstuiwing in deze gebieden. In delen van deze gebieden bestaan grote mogelijkheden voor de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. ‘Meebewegen met water’ wordt gebruikt om deze kwaliteitsverbetering te realiseren en gelijktijdig andere functies te versterken.

Limburgs Heuvelland

De voorziene toename van de erosie in dit gebied (door de hogere intensiteit van de neerslag en het intensieve agrarische gebruik) zal worden voorkomen door meer ruimte voor de beken en aanpassingen van het grondgebruik op de erosiegevoelige gronden. Daartoe worden op de hellingen weer bossen aangelegd en wordt op de randen van de plateau’s omgeschakeld naar grasland. Op de plateaus krijgt de omschakeling naar schone vormen van landbouw gerichte ondersteuning, wat grotere mogelijkheden voor recreatie en natuur biedt.

5.6.5 Ontwikkelingsbeeld water

In het ruimtelijk ontwikkelingsbeeld is aangegeven waar en hoe de ruimtelijke hoofdstructuur versterkt wordt. Op kaart 25 is het beleid samengevat en is aangegeven waar het Rijk actie noodzakelijk acht om ook daadwerkelijk mee te bewegen met het water.

HOOFDSTUK 6 LANDSDELEN

Inhoudsopgave

6.1 Inleiding.....	2
6.2 LANDSDEEL NOORD (Drenthe, Fryslân, Groningen).....	3
6.2.1 Verkenning.....	3
6.2.2 Beleidskeuzen	7
6.3 LANDSDEEL OOST (Gelderland, Overijssel).....	12
6.3.1 Verkenning.....	12
6.3.2 Beleidskeuzen	16
6.4 LANDSDEEL WEST (Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht, Flevoland)	20
6.4.1 Verkenning.....	20
6.4.2 Beleidskeuzen	24
6.4.3 Bestuurlijke samenwerking	36
6.5 LANDSDEEL ZUID (Noord-Brabant, Limburg, Zeeland).....	38
6.5.1 Verkenning.....	38
6.5.2 Beleidskeuzen	41
6.6 LANDSDEEL NOORDZEE	45
6.6.1 Verkenning.....	45
6.6.2 Beleidskeuzen	49

Bij de voorbereiding van de Vijfde nota heeft intensief bestuurlijk overleg plaatsgevonden met de landsdelen Noord, Oost, Zuid en West. Deze landsdelen hebben bijdragen geleverd in de vorm van ruimtelijke visies en uitwerkingen voor hun grondgebied. De visies en het bestuurlijk overleg daarover hebben bijgedragen aan de formulering van het nationaal ruimtelijk beleid in hoofdstuk 5. In het nu volgende hoofdstuk worden deze algemene beleidslijnen uitgewerkt per landsdeel, inclusief de Noordzee. Ter illustratie worden veel gebieden en projecten aangeduid, waarmee het beleid voor iedereen herkenbaar wordt.

6.1 Inleiding

De uitwerking van het algemene beleid en de regionale toespitsingen zijn in dit hoofdstuk geïntegreerd in een samenhangende visie per landsdeel. Overeenkomstig de toezeggingen in het bestuurlijk overleg zijn daarin de visies van de regio's opgenomen, voorzover die passen bij de hoofdlijnen van nationaal ruimtelijk beleid. Ook is een visie voor het landsdeel Noordzee opgenomen. Deze geïntegreerde visie zal door de landsdelen verder worden uitgewerkt. De verantwoordelijkheid voor deze regionale beleidsuitwerkingen ligt in beginsel bij de provincies en de kaderwetgebieden. Slechts op een beperkt aantal onderdelen blijft het rijk verantwoordelijk voor het resultaat (zie hoofdstuk 7).

In dit hoofdstuk wordt ook aangegeven welke elementen verder worden uitgewerkt in het traject tussen deel 1 en deel 3 van de PKB Vijfde Nota¹. De uitwerking in deel 3 van de PKB Vijfde Nota vormt het kader voor de in de volgende periode af te sluiten regiocontracten. Pas bij de opstelling van deze regiocontracten zullen uit deze nota voortvloeiende financiële claims voor de langere termijn door het rijk in samenhang worden beoordeeld.

Bij het traject naar deel 3 vindt tevens afstemming plaats met de trajecten van SGR-II en van deel 3 van de PKB NVVP².

¹ De opeenvolgende delen van de planologische kernbeslissingen worden toegelicht in paragraaf 1.3.

² SGR-II = Structuurschema Groene Ruimte II. NVVP = Nationaal Verkeers- en Vervoersplan.

6.2 LANDSDEEL NOORD (Drenthe, Fryslân, Groningen)

6.2.1 Verkenning

Ruimtelijke kwaliteit

Het oorspronkelijke landschap en de ontginning daarvan heeft Noord-Nederland een grote variëteit aan landschappen en natuurgebieden opgeleverd. Er zijn enkele grotere karakteristieke eenheden: de wadden, het IJsselmeer, het zeeleigebied in Noord-Groningen en -Fryslân, het Friese merengebied. Verder het Drents plateau in het midden, met de veengebieden daaromheen, en het Vechtdal op de overgang naar Overijssel. Elk van deze gebieden heeft eigen kenmerken, een specifieke afwisseling van land en water, en zijn eigen typische nederzettingen zoals esdorpen, veendorpen en havensteden.

Van oudsher heeft de plattelandseconomie in het noorden een belangrijke plaats ingenomen, vanaf de zeventiende eeuw aangevuld met het winnen van delfstoffen, vooral turf, olie en aardgas. Groningen werd in de loop van de tijd de dominante stad in het oostelijk deel van het noorden. In het westelijk deel ontwikkelden zich meerdere steden, met Leeuwarden als hoofdstad en tweede stad van het noorden, en een groot aantal kleine dorpen. In het zuidelijk deel groeide de laatste decennia Emmen uit tot een grotere industriestad. De hoofdlijnen van infrastructuur die door het landsdeel lopen, verbinden de Randstad met Duitsland, met belangrijke kruispunten bij Groningen en Heerenveen.

Overigens biedt het noorden in vergelijking met de andere landsdelen een 'lege' aanblik wat stedelijke bebouwing betreft. Internationaal valt het noorden verder op door de ecologische, landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten van de kustzone, het IJsselmeer en de wadden. Het noorden heeft een ruim areaal aan gevarieerd en waardevol landelijk gebied, en bezit daarmee een aantal belangrijke kwaliteiten ten opzichte van de rest van het land. Kaart 26 brengt een aantal van deze karakteristieken van landsdeel Noord in beeld.

Op de uitsnedekaart van landsdeel Noord (kaart 27) zijn de ontwikkelingsbeelden voor stad/land, stedelijke netwerken, water en het beeld van de kwaliteit natuur en landschap naast elkaar gezet.

Probleemstelling en opgaven

Hoofdoopgave is om de ruimtelijk-economische ontwikkeling te faciliteren, en tegelijk de kernkwaliteiten van het noorden - rust, ruimte, natuur en (cultuur)landschap - te behouden en te ontwikkelen. Het noorden heeft samen met de Duitse grensregio Nedersaksen een centrale positie in de open en dunbevolkte Europese Noordzeeregio.

Het noorden ligt op de as Noord-Europa-Kopenhagen-Hamburg-Randstad. Daardoor profiteert het van het wegvallen van de Europese grenzen en de verbetering van de bereikbaarheid. Binnen Noordwest-Europa speelt Noord-Nederland een steeds minder decentrale rol. De economische structuur van het gebied heeft aan kracht gewonnen. De economie is minder eenzijdig samengesteld. Het noordelijke bedrijfsleven profiteert de laatste jaren ook mee van de algemene economische groei. Opgave voor de langere termijn is om de samenhang tussen het noorden en de Europese economische kerngebieden te vergroten door verbetering van de nationale en internationale verbindingen. Aanleg van een snelle openbaar-vervoersverbinding met de Randstad versterkt deze samenhang.

In 1998 hebben het rijk en het noorden de afspraak gemaakt in te zetten op een extra groei van de werkgelegenheid met minstens 43.000 arbeidsplaatsen in de stedelijke gebieden. In de grote en middelgrote steden is de woningmarkt in vergelijking met andere landsdelen ontspannen. In deze steden is de woon- en leefomgeving in naoorlogse wijken met veel (goedkope) huurwoningen nog zwak. Deze wijken vragen om herstructurering. Er is een groeiende vraag naar woonmilieus in centrum-stedelijk en groen-stedelijk gebied. Voldoen aan die vraag is tevens een belangrijke voorwaarde om het afgesproken aantal arbeidsplaatsen te kunnen realiseren.

De kleine kernen in de meer afgelegen delen van het landelijk gebied kampen met een gebrek aan economische dynamiek. Hoewel een groot deel van de uitstoot van agrarische arbeid achter de rug is, neemt de schaalvergroting in de landbouw nog steeds toe. In deze gebieden, zoals de veenkoloniën, is mede daardoor behoefte aan nieuwe economische activiteiten en werkgelegenheid.

De kernkwaliteiten van het noorden zijn rust, ruimte, natuur en landschap, met aantrekkelijke dorpen tussen de stedelijke gebieden. Hiermee kan het noorden zich profileren. Wel vragen deze kernkwaliteiten onderhoud en ontwikkeling. Opgave voor de ruimtelijke ontwikkeling in het noorden is om het wonen en werken te bundelen in stedelijke gebieden, en het tussenliggende landelijk gebied open te houden. Behoud van de identiteit van steden, dorpen en landschappen neemt daarbij een belangrijke plaats in - overigens zonder dat deze worden 'bevroren' tot het cultuurhistorisch verantwoord decor van een voorbije periode. De zeespiegelstijging heeft gevolgen voor het peilbeheer van het IJsselmeer; er zijn maatregelen nodig om de veiligheid te waarborgen. Daarnaast moet regionale wateroverlast worden voorkomen, vooral in de overgangsgebieden van het Drents plateau, en moeten maatregelen worden genomen om in droge tijden voldoende schoon zoet water ter beschikking te hebben.

De toekomstige **ruimtebehoefte** per landsdeel kan worden bepaald aan de hand van de trendmatige verdeling van de behoefte aan wonen en werken over Nederland zoals die in paragraaf 4.4 is aangegeven. Uitgangspunt is dat ieder landsdeel naar rato van deze verdeling bijdraagt aan de opvang van de groei van wonen en werken. Het noorden heeft een aandeel van elf procent in de landelijke opgave tot 2030. De verstedelijkingsopgave bevat daarenboven ruimte voor 43.000 extra arbeidsplaatsen tot 2010, en op termijn voor het opvangen van de effecten van een snelle openbaar-vervoersverbinding met de Randstad.

Actieve spreiding van wonen en werken naar Noord-Nederland wordt niet nagestreefd. Uit de cijfers voor het noorden valt op te maken dat de ontwikkeling van de kernkwaliteiten kan meeliften met de dynamiek die zich in het landelijk gebied zal voordoen door de strijd om de ruimte tussen water, natuur, recreatie, windenergie, landschap en landbouw. Speciale aandacht vragen daarbij de knelpunten tussen landbouw en ruimte voor permanente en tijdelijke vormen van waterberging. Er zijn kansen om beide claims te combineren.

Nieuw ruimtelijk beleid is nodig om de kwaliteit van het bestaand stedelijk gebied te versterken. Er moet ook nieuw beleid komen om de ruimtelijke samenhang en de samenwerking tussen en binnen de belangrijkste stedelijke gebieden te vergroten. In het

landelijk gebied zijn nieuwe ruimtelijke keuzen nodig. Het gaat daar vooral om het ontwikkelen van nieuwe functiecombinaties tussen recreatie, toerisme, landbouw, water en natuur.

Ruimtelijke visie

De noordelijke provincies hebben hun ruimtelijk-economische visie vastgelegd in 'Kompass voor het noorden'³ (zie afbeelding 90). Het kabinet heeft deze visie en de uitwerking van zijn eigen visie op het noorden geïntegreerd.

Centraal in deze visie staat de Noordas, die de internationale positie van het noorden versterkt. De Noordas is een ruimtelijk-economische ontwikkelingsas, opgebouwd uit twee internationale infrastructuurlijnen: Randstad-Heerenveen-Groningen-Duitsland en Randstad-Zwolle-Meppel-Emmen-Duitsland en vijf economische kernzones aan deze lijnen. De stedelijk-economische ontwikkelingen worden gebundeld bij de grotere steden in de kernzones, die onderling goed zijn verbonden.

De zone **Groningen-Assen** is de grootste zone in aantal inwoners, werkgelegenheid en stedelijk-economische opgaven. Deze zone is vanwege zijn omvang, dynamiek en positie in het Europees infrastructuurnetwerk benoemd als nationaal stedelijk netwerk. In de stad Groningen zijn de dienstverlening, culturele voorzieningen, ICT- en medische sector en de biomedische technologie van internationale betekenis. Het unieke landschap met zijn vele historische centra biedt een aantrekkelijke omgeving en een palet van vestigingsmilieus. De zwakkere delen worden verbeterd. Daarbij wordt gebruik gemaakt van water, om de variatie én de waterbergingscapaciteit te vergroten.

Centrum en stationsgebied van Groningen worden verder ontwikkeld, waarbij ook de externe en interne bereikbaarheid wordt verbeterd. Ingezet wordt op een snelle openbaar-vervoersverbinding van de Randstad naar Groningen met aansluitend hoogwaardig openbaar vervoer. Vanuit het inzicht in omvangrijke goederenstromen en mogelijkheden voor clustering van bedrijvigheid en multimodaal transport, worden locaties aangewezen voor ontwikkelingen van transport/distributie en bestaande locaties doorontwikkeld binnen het netwerk. Daarbij wordt nauw samengewerkt met Veendam dat de potentie heeft zich te ontwikkelen tot een trimodaal overslag- en distributiecentrum. Minder omvangrijk in inwoners, arbeidsplaatsen en opgave, maar evenzeer van belang voor het noorden zijn de vier zones die zijn aangemerkt als regionaal stedelijk netwerk (zie paragraaf 6.2.2).

In de **Westergozone** (Leeuwarden-Harlingen) is Leeuwarden de tweede dienstenstad van het noorden, met een sterke rol in hoger onderwijs, bank- en verzekeringswezen, agrarische dienstverlening en ICT. De inzet is een goede aansluiting van Leeuwarden op de snelle openbaar vervoersverbinding van de Randstad naar Groningen. De ontwikkeling van de dienstensector in Leeuwarden en Groningen wordt zorgvuldig afgestemd op basis van de specifieke kwaliteiten van deze beide steden.

In de **Zuid-Friese stedenzone** (Drachten-Heerenveen-Sneek) ligt het accent op ontwikkeling van grootschalige bedrijvigheid, in verband met de gunstige ligging op een multimodaal kruispunt van hoofdverbindingen. De ontwikkeling van grootschalige bedrijvigheid bij onder meer Sneek moet worden afgestemd op de aanwezige natuur- en landschapswaarden. De Zuid-Friese stedenzone heeft een bijzondere functie op het terrein van sportmanifestaties. Het

³ Samenwerkingsverband Noord-Nederland, 1998.

gebied krijgt een extra impuls door zijn ligging aan de beoogde snelle openbaarvervoersverbinding Randstad-Groningen.

De **Zuid-Drentse stedenband** (Meppel-Hoogeveen-Coevorden-Emmen) kenmerkt zich van oudsher door de aanwezigheid van industriële bedrijven en overslag. Emmen legt daarbij een sterk accent op dienstverlening, en ontwikkelt zich naast Groningen en Leeuwarden tot centrum voor hoger beroepsonderwijs met de daarbij behorende kennisinfrastructuur. Het overslagcentrum in Coevorden heeft een bovenregionale betekenis. Doortrekken van de A37 over de grens komt in de toekomst in beeld.

De havens in het **Eemsmondgebied** bieden ruimte voor havenontwikkeling en zeehavengebonden industrie en daarmee verbonden clusters. De natuurwaarden van het Eems-Dollardgebied worden daarbij gespaard. De korte kustvaart naar onder meer Engeland, Scandinavië en de Oostzeelanden wordt gestimuleerd. De mogelijkheden van het binnenlands vaartraject worden met name tussen Lemmer en Delfzijl verbeterd. Met de Duitse Eemshavens wordt samengewerkt bij het behartigen van gemeenschappelijke ruimtelijke en milieubelangen.

Het **landelijk gebied** rond de steden en buiten de stedelijke netwerken wordt ontwikkeld als belangrijk groenkapitaal van het noorden. Oplossingen voor de waterproblematiek dragen aan die ontwikkeling bij, maar moeten zorgvuldig worden afgestemd met de landbouw, die in het noorden een belangrijke functie vervult. Uitgangspunt is het afwisselende landschap zoals hierboven beschreven. Op het Drents plateau worden bos en heide afgewisseld met landbouw. Beeksystemen en hoogveenreservaten worden hersteld. In de lager gelegen delen liggen veen(weide)gebieden met hoge natuurwaarden. Daar wordt natte natuur ontwikkeld. Tussen waardevolle gebieden worden ecologische verbindingen gerealiseerd. De gave cultuurlandschappen op het plateau en op de overgang naar de veengebieden worden beschermd en verder ontwikkeld: het dal van de Drentse Aa, de esdorpen, de besloten landschappen van de Friese wouden, en het zuidelijk deel van Gronings Westerkwartier met zijn houtwallen en singels. Rond het Drents plateau - in de schil van Emmen via de veenkoloniën, het noordelijk zeeleigebied, het Friese merengebied en de Wieden/Weerribben - heeft het landschap een weids en grootschalig karakter. Ook de landbouw is er in het algemeen grootschaliger. In de veenkoloniën wordt versterking van de economische dynamiek nagestreefd, onder andere door nieuwe teelten te ontwikkelen en te bekijken of de inplaatsingsmogelijkheden voor melkveehouders kunnen worden vergroot.

Het noordelijk zeeleigebied is landbouwgebied bij uitstek. Hier kan grondgebonden landbouw zoals melkveehouderij worden geplaatst. De specifieke identiteit van cultuurlandschappen als het Fries-Groningse terpen-wierdengebied is daarbij het uitgangspunt. Afwatering van milieuvreemde stoffen naar de Waddenzee wordt voorkomen. Buiten dit gebied hebben grootschalige landbouwbedrijven minder ontwikkelingsmogelijkheden vanwege beperkingen door natuur, landschap, watervoorraad en waterkwaliteit. Hier wordt gestreefd naar het ontwikkelen van nieuwe functiecombinaties van recreatie, natuur, water en landbouw.

De toenemende vraag naar **water** en waterkwaliteit biedt kansen voor nieuwe functiemenging met natuur en recreatie in het overgangsgebied van het Drents plateau, het Friese merengebied en de veenkoloniën. Hier kunnen drie vliegen in één klap worden geslagen: meer kwaliteit voor het landelijk gebied, vergroting van het economisch draagvlak, en oplossing van de waterproblematiek. Grote delen van de uitgestrekte watergebieden die het noorden

omgeven, zijn van nationale en internationale betekenis, en zijn onder een (inter)nationaal beschermingsregime geplaatst, zoals de Waddenzee, het Eems-Dollardgebied en het Lauwersmeer. Waar mogelijk worden overgangen tussen zoet en zout hersteld. Voor de veiligheid worden de dijken langs het IJsselmeer, bij voorkeur door het ontwikkelen van vooroevers, versterkt. Langs de waddenkust en de IJsselmeerkust worden nieuwe functiecombinaties van water, natuur en recreatie ontwikkeld. Het rijk neemt zich voor achter langs de Noordoostpolder ruimte te reserveren voor een nieuw randmeer. Dit meer behoort met het Friese merengebied tot de Natte As van Nederland: de gordel van water en (natte) natuur die zich slingert van het Lauwersmeer naar de Zeeuwse delta. Het nieuwe randmeer kan een oplossing bieden voor wateroverlastproblemen op het land. Bovendien worden de vaarmogelijkheden in de Natte As vergroot, en wordt de cultuurhistorisch waardevolle Zuiderzeekustlijn hersteld.

6.2.2 Beleidskeuzen

Internationale positie versterken

De centrale positie van Noord-Nederland binnen de Europese Noordzeeregio wordt versterkt door een ruimtelijk beleid, gericht op ondersteuning van de Noordas, drager van de beoogde ruimtelijk-economische ontwikkeling. De verbindingen met centraal Nederland worden verbeterd. Hierdoor ontstaat een betere aansluiting op het internationale vervoersnetwerk en wordt Schiphol beter bereikbaar. Het rijk heeft ruimte gereserveerd voor de voorgenomen Hanzelijn tussen Lelystad en Zwolle. Hiermee verbetert het openbaar vervoer tussen de Randstad en Noord-Nederland.

Met het oog op verdergaande verbetering onderzoekt het rijk vier opties:

- 1 versnelling van de intercityverbindingen Zwolle-Leeuwarden en Zwolle-Groningen in aansluiting op de Hanzelijn;
- 2 aanleg van een geheel nieuwe lijn van Schiphol/Amsterdam via Lelystad, Emmeloord, Heerenveen en Drachten naar Groningen in de vorm van een magneetzweefbaan;
- 3 aanleg van een nieuwe snelle ic-spoorverbinding als in optie 2, maar tussen de Randstad en Lelystad over bestaand spoor;
- 4 aanleg van een verbinding als in optie 3, maar dan in de vorm van een HSL-verbinding.

Op basis van het resultaat van dit onderzoek zal het kabinet in een apart traject, een besluit nemen over het vervolg. Het is de bedoeling voor 2010 met de aanleg te starten. Belangrijke opgave is bevordering van een zorgvuldige landschappelijke inpassing en een sprekend ruimtelijk ontwerp. Mede afhankelijk van het genoemde besluit zal het rijk de mogelijkheden nagaan van een goede inbedding van deze snelle verbinding in het internationale vervoersnet en van een goede aansluiting van Leeuwarden.

Om het goedertransport van en naar het noorden beter tegemoet te komen, wordt een aantal acties voorbereid:

- in internationaal verband streven naar voltooiing van de Eemslandlinie (de weg parallel aan de Nederlands-Duitse grens van Emden naar het Ruhrgebied), waardoor het Eemsmondgebied een betere verbinding krijgt met het Ruhrgebied;

- in internationaal verband de kustvaart van het Eemsmondgebied naar Engeland, Scandinavië en de Oostzeelanden stimuleren;
- ruimte is gereserveerd om de knelpunten op de hoofdvaarweg tussen Lemmer en Delfzijl op te lossen;
- vestigingsmogelijkheden bieden voor havengebonden bedrijven in multimodale overslagcentra aan het water;
- Voor het railgoederenvervoer van de Randstad met Noord Nederland wordt een studie uitgevoerd naar de noodzakelijke maatregelen om het vervoer met Noord-Nederland (via de Hanzelijn) te kunnen blijven faciliteren.
Noodzakelijke maatregelen om ruimtelijke knelpunten ten gevolge van het goederenverkeer te voorkomen zijn een belangrijk aandachtspunt

Ook aan de externe veiligheid van het vervoer van gevaarlijke stoffen over spoor en water zal meer aandacht worden besteed.

In het kader van versterking van de grensregionale afstemming wordt gestreefd naar samenwerking van het Eemsmondgebied met het Duitse Eemshavengebied, en van de Zuid-Drentse stedenband met het Duitse Meppen. Daarbij gaat het vooral om afstemming van ruimtelijk-economische, natuur- en milieubelangen. Een ruimtelijk-economische visie voor de Zuid-Drentse stedenband inclusief Zwolle en het Duitse Meppen is onderdeel van de regiovisie Zuid-Drenthe/Noord-Overijssel. Zwolle en Meppen nemen ook deel in de internationale stedenband Zwolle-Eemsland. Het actieprogramma van de Nederlands-Duitse Subcommissie Noord wordt ondersteund. Om grotere eenheden open ruimte en natuur te verkrijgen, en robuuste ecologische verbindingen tussen die gebieden, is samenwerking met Duitsland de aangewezen weg, zoals in de Eems-Dollardregio, rond Westerwolde en in Zuidoost-Drenthe.

Identiteit van stad en land versterken

Gezien de ligging van de ecologische hoofdstructuur zullen de groene contourgebieden zich vooral bevinden op het Drents plateau en de overgangs- en veengebieden in de aangrenzende delen van Groningen en Fryslân, en in het Friese merengebied. Lauwersmeergebied, IJsselmeer, de buitendijkse gebieden langs de waddenkust, het Eems-Dollardgebied en de waddeneilanden behoren ook tot de ecologische hoofdstructuur. In de PKB Waddenzee wordt een beleid uitgewerkt dat zich richt op duurzame bescherming van de Waddenzee als natuurgebied en als uniek open landschap. Het waddegebied wordt beschermd met een groene contour. Robuuste ecologische verbindingen worden nagestreefd tussen Drents plateau en Holterberg, en tussen delen van de Natte As. Gebieden met bijzondere landschappelijke en culturele waarden zijn (delen van) het terpen- en wierdenlandschap, de Reestvallei en de Fries/Groningse Wouden. Extra aandacht is nodig voor de beschermde stads- en dorpsgezichten in het noorden. Voor de veenkoloniën is een gebiedsspecifieke benadering van de economische dynamiek nodig. Het rijk ondersteunt hier de structuurversterking door een nieuwe, zelfstandig concurrerende land- en tuinbouwsector. Ook andere economische mogelijkheden worden onderzocht. Voor de glastuinbouw wordt prioriteit gegeven aan de ontwikkeling van duurzame projectvestigingen bij Emmen en Berlikum. Als blijkt dat een van deze twee vestigingen niet kan worden ontwikkeld, kunnen de mogelijkheden voor nieuwvestiging van glastuinbouw bij Hoogezand-Sappemeer worden getoetst.

Organiseren in stedelijke netwerken

In landsdeel Noord ligt één nationaal stedelijk netwerk: Groningen-Assen. Daarnaast worden vier regionale stedelijke netwerken onderscheiden:

- Eemsmondgebied (Eemshaven, Delfzijl, met afstemming op het Duitse Eemshavengebied)
- Westergozone (Leeuwarden, Harlingen)
- Zuid-Friese stedenzone (Drachten, Heerenveen, Sneek)
- Zuid-Drentse stedenband (Meppel, Hoogeveen, Emmen, Coevorden, met afstemming op Zwolle-Kampen en het Duitse Meppen)

Uitgangspunt is dat het deel van de woningen en werkgelegenheid dat in de steden en dorpen is ondergebracht ten minste gelijk moet blijven ten opzichte van de huidige situatie en zo mogelijk moet toenemen. Groningen-Assen heeft als nationaal stedelijk netwerk een verhoogde taakstelling. Daarbij moet rekening worden gehouden met de behoefte aan verschillende milieutypen. De groei van de vraag naar stedelijke milieus is in absolute zin klein, maar verdubbelt ten opzichte van de huidige situatie. De behoefte aan groen-stedelijke, landelijke en dorpsmilieus is totaal gezien het grootst. Transformatie en herstructurering moeten dus ook op het creëren van aantrekkelijke groenmilieus worden gericht.

De behoefte aan centrum-stedelijke milieus voor wonen en werken moet met voorrang worden gerealiseerd in Groningen, Assen, Leeuwarden en Emmen, door intensivering en transformatie in de centra en aan de randen daarvan. Tegelijk moeten de steden groene milieus bieden die met de dorpen in het buitengebied kunnen concurreren. Een groot deel daarvan zal moeten worden gerealiseerd door transformatie van naoorlogse wijken in de centrale steden. Aanvullend kunnen zo nodig - passend in de contourensystematiek - enkele aantrekkelijke groene milieus worden gecreëerd aan de randen van de genoemde steden, in combinatie met de ontwikkeling van groengebieden binnen de stedelijke netwerken.

Het rijk vraagt de provincies de intergemeentelijke samenwerking tussen en binnen de stedelijke netwerken te stimuleren vanuit de specifieke kwaliteiten die in de ruimtelijke visie zijn aangeduid.

Om het beleid voor het stedelijk netwerk Groningen-Assen te effectueren is een gebiedsspecifieke invulling en een uitvoeringsprogramma nodig. Op basis daarvan bepaalt het rijk zijn specifieke inzet. De eisen hebben onder meer betrekking op gemeenschappelijke uitwerking van het contouren- en locatiebeleid, gemeenschappelijke visievorming en beleidsamenhang. Specifieke aandachtspunten daarbij zijn:

- samenwerking tussen nationaal stedelijk netwerk Groningen-Assen en de vier regionale stedelijke netwerken, met specifieke aandacht voor de positie van Leeuwarden en Emmen;
- zorgen voor een hoogwaardige openbaar-vervoersontsluiting, goed aangesloten op zowel de beoogde snelle spoorverbinding met de Randstad als de totale openbaar-vervoersstructuur in het netwerk;
- voortzetting van de specifieke economische ontwikkeling in het stationsgebied Groningen, gecombineerd met een hoge ruimtelijke kwaliteit;
- ontwikkeling en transformatie van het Groninger stadscentrum;
- samenwerking en afstemming met het oog op de sociaal-economische ontwikkeling. De stad Groningen kan zich profileren met dienstverlening, kennis (universiteit),

informatie/communicatie, biomedische technologie en culturele voorzieningen. Assen onderscheidt zich met dienstverlening, hoogwaardige en gemengde bedrijvigheid en transport/distributie. Van belang is de relatie met de transport/logistieke mogelijkheden van het Rail Service Centrum in Veendam. Hoogezand-Sappemeer richt zich vooral op zware en gemengde industrie. In Leek/Roden en Winschoten heeft gemengde bedrijvigheid de overhand;

- ontwikkeling van een regionaal (groen-blauwe) parkstructuur.

Meebewegen met water

In het landelijk gebied is een integrale gebiedsgerichte benadering nodig om tegemoet te kunnen komen aan de ruimtebehoefte vanuit water en om dit te combineren met ruimte die nodig is voor andere functie zoals natuur, recreatie, toerisme, windenergie, landschap, landbouw, wonen en werken. De landbouw speelt bij het accommoderen van deze claims een strategische rol. Een zorgvuldige afstemming is noodzakelijk. Voor het Drents plateau heeft 'meebewegen met water' betrekking op:

- langer vasthouden van gebiedseigen water om verdroging te voorkomen en om in droge tijden voldoende zoet oppervlaktewater voorhanden te hebben;
- extensiveren van het agrarisch grondgebruik om de verontreiniging van grond- en oppervlaktewater tegen te gaan en de infiltratiefunctie te versterken;
- realiseren van grotere eenheden natuur en betere verbindingzones tussen natuurgebieden.

Op de hoog-laagovergangen aan de randen van het Drents plateau kan gebruik worden gemaakt van schoon en zoet kwelwater voor de aanleg van natte natuurgebieden. De waterwinning moet worden afgestemd op de natuurlijke mogelijkheden van het watersysteem. In de lagergelegen gebieden - met name in het Friese merengebied, maar ook in de Groningse boezem - ligt het accent op vergroting van de boezemcapaciteit. Hier moet worden gezocht naar tijdelijke en meer permanente vormen van waterberging. Deze opgave kan worden gecombineerd met de ontwikkeling van robuuste ecologische verbindingzones met natte natuurgebieden, en met functies als toerisme en recreatie in landelijke gebieden.

In het noordelijk zeekleigebied zal de grondgebonden landbouw, met inachtnaam van de landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten, als hoofdfunctie worden gehandhaafd en gestimuleerd. In dit gebied is de ruimte te vinden die nodig is om tegemoet te komen aan de schaalvergroting in de grondgebonden landbouw. Afvoer van milieuvreemde stoffen op de Waddenzee moet worden voorkomen.

Het IJsselmeer heeft een belangrijke functie voor zowel de afwatering als de watervoorziening. Om de veiligheid te blijven garanderen, is het nodig dat de bergingscapaciteit niet wordt aangetast. Op termijn moet zowel binnen- als buitendijks ruimte worden gereserveerd. De voorkeur gaat uit naar een duurzame aanpak, waarbij cultuurhistorische elementen worden ontzien en het reliëf van de bestaande bebouwing niet wordt verstoord. De aandacht zal moeten verschuiven van dijkverhoging en harde vooroeververdediging naar vooroeververbreding en een systeem van overslagdijken. Het rijk is voornemens ruimte te reserveren voor een extra randmeer bij de Noordoostpolder. In de waddenkustzone moet de veerkracht van de kust, vanwege de zeespiegelstijging en de zandhonger, op enkele plekken worden vergroot. Met het oog op het ecologisch herstel worden op verschillende plaatsen langs de waddenkust zoet-zoutovergangen hersteld, zonder de landbouwfunctie daarbij al te

zeer te belemmeren. Dit is mogelijk bij de Afsluitdijk, in Noord-Fryslân Buitendijks, het Lauwersmeer, Breebaart, Schanskerrakken, Kroonpolders en het Groene Strand (de laatste liggen op de Waddeneilanden).

Om de recreatiedruk op de Waddenzee te beheersen wordt de capaciteit van de havens rond de Waddenzee en aan het IJsselmeer zodanig gereguleerd, dat de toename van de vaardruk op de Waddenzee wordt tegengegaan. Bestaande kernen aan de kust worden beschermd tegen het water, op de waddeneilanden voor zover gelegen binnen de wettelijk vastgestelde dijkkringgebieden. Randvoorwaarden worden gesteld bij (ver)nieuwbouw in potentieel onveilig gebied binnen de kernen; uitbreiding door het verleggen van de rode contour is daar niet toegestaan. Een deel van het noorden behoort tot de Natte As van het Lauwersmeer naar de Zeeuwse delta. Hier wordt natte natuur ontwikkeld en wordt de toervaart versterkt, onder meer door nieuwe verbindingen in Fryslân. Ook kan de doorvaart in Groningen, Leeuwarden en Assen worden verbeterd.

6.3 LANDSDEEL OOST (Gelderland, Overijssel)

6.3.1 Verkenning

Ruimtelijke kwaliteit

Het beeld van Oost-Nederland wordt bepaald door de grote verscheidenheid, afwisseling en vervlechting van landschappen, natuur en cultuur. Er is evenwicht tussen stedelijke gebieden en de kwaliteiten van natuur en landschap - tussen dynamiek en relatieve rust. Dit maakt de regio aantrekkelijk voor hoogwaardig wonen, werken en recreëren. Het landschap omvat zowel 'droge' zandgebieden als natte veengebieden, grootschalige aaneengesloten bosgebieden en kleinschalige cultuurlandschappen, beken maar ook grote rivieren en zoetwater(rand)meren, dorpen en grote stedelijke concentraties.

Het oostelijk deel van het landsdeel bestaat uit hogere zandgronden, doorsneden door beken die het water naar het rivierengebied afvoeren. Het stroomgebied van Vecht en Regge is hiervan een markant voorbeeld. De kwaliteiten van het zandgebied worden ontleend aan de besloten kleinschalige landschappen (Twente, Achterhoek), de afwisseling van bossen, buitenplaatsen en agrarisch gebruik (Salland, de Graafschap) en de ecologische waarden van bossen, beken en landgoederen. Wonen en werken is hier verspreid over tal van veelal gelijkwaardige kernen, met een concentratie in Almelo, Hengelo en Enschede.

De Veluwe en de Gelderse Vallei hebben een duidelijk andere identiteit. De Veluwe is als grootste vrijwel aaneengesloten bos-, natuur- en recreatiegebied van Nederland van grote betekenis voor landschap, natuur, toerisme en recreatie. De grotere stedelijke concentraties - Arnhem, Apeldoorn en Ede - liggen aan de randen van de Veluwe. De Gelderse Vallei tussen de Utrechtse Heuvelrug en de Veluwe heeft een kleinschalige structuur en een intensief agrarisch gebruik.

Het rivierengebied is beeldbepalend voor het centraal en westelijk deel van Oost-Nederland. Het overwegend agrarische landschap rond Maas, Rijn, Waal en Gelderse IJssel kenmerkt zich door openheid, soms scherpe contrasten met de hogere en beboste zandgebieden, de dynamiek van water en natuur in de uiterwaarden, en de karakteristieke waterfronten van oude vesting- en Hanzesteden. In het rivierengebied liggen de grote stedelijke concentraties Arnhem-Nijmegen, Apeldoorn-Deventer-Zutphen en Zwolle-Kampen.

De stedelijke concentraties van Oost-Nederland worden alle gekenmerkt door een sterke samenhang tussen groen/blauwe en stedelijke structuren. De randmeren en de moerassen en veenplassen van Wieden en Weerribben zijn de kenmerkende beeld dragers van het landschap in het noordwestelijk deel van de regio. In dit relatief dunbevolkte gebied zijn de natuurlijke omstandigheden van water en bodem en de hoge kwaliteit van natuur, landschap en cultureel erfgoed - zoals de oude Zuiderzeesteden - van bijzondere betekenis voor natuur, recreatie en toerisme.

De grote stedelijke concentraties in het landsdeel zijn verbonden door het netwerk van nationale hoofdverbindingen. De regio is aangesloten op de internationale hoofdverbindingen over weg, water en rail tussen West-Nederland en Duitsland. Kaart 28 brengt een aantal van deze karakteristieken van landsdeel Oost in beeld. Op de uitsnedekaart van landsdeel Oost

(kaart 29) zijn de ontwikkelingsbeelden voor stad/land, stedelijke netwerken, water en het beeld van de kwaliteit natuur en landschap naast elkaar gezet.

Probleemstelling en opgaven

Landsdeel Oost staat voor de taak om de ruimtelijk-economische ontwikkelingen als gevolg van internationalisering en maatschappelijke veranderingen zo te geleiden dat een duurzaam evenwicht blijft bestaan tussen stedelijke functies en de kwaliteiten van het landelijk gebied, tussen rust en bedrijvigheid. Met het vervagen van de Europese grenzen verandert de positie en betekenis van Oost-Nederland. Er doet zich schaalvergroting voor, internationalisering en (grensoverschrijdende) samenwerking. Het landsdeel heeft een belangrijke doorvoerfunctie voor personen en goederen van en naar de Randstad, en tussen Noord- en Zuid-Nederland. De ligging tussen de Randstad en de Duitse economische kerngebieden biedt kansen voor ontwikkeling. Dit vraagt echter ook om maatregelen die een goede kwaliteit van de leefomgeving waarborgen. De voortgaande toename van het (inter)nationale goederenvervoer, en de groei van het regionale verkeer rond stedelijke gebieden, kunnen leiden tot problemen van bereikbaarheid, veiligheid en duurzaamheid. Dichtslibben van de verbindingen belet een goede doorstroming. Dit tast de kwaliteit van de leefomgeving aan. In een aantal gebieden is de kwaliteit van natuur en landschap aangetast door intensieve veehouderij, recreatiebebouwing en versnippering door infrastructuur.

Het rivierengebied is van doorslaggevende betekenis voor de berging en afvoer van water. De grenzen van de technische mogelijkheden om het bestaand ruimtegebruik te beschermen tegen wateroverlast en overstroming, komen in zicht. Om veiligheid te blijven bieden, moeten duurzame maatregelen worden ontwikkeld, ook bovenstrooms in de buurlanden. De manier waarop dat gebeurt is van groot belang voor de veiligheid van heel laag Nederland. In de zandgebieden worden de kwaliteiten en ontwikkelingsmogelijkheden van natuur en landschap bedreigd door verdroging en waterverontreiniging. Ook is er wateroverlast. Aanpak hiervan vergt zowel aanpassingen in het ruimtegebruik als een ander waterbeheer. Belangrijkste opgave is om het evenwicht tussen stad en land te bewaren, en tegelijk de afzonderlijke kwaliteiten van beide te behouden. Dat vraagt in de steden om een gedifferentieerde en gebundelde inzet van de stedelijke en economische dynamiek, transformatie van bestaand stedelijk gebied, en meervoudig ruimtegebruik. De vitaliteit van het landelijk gebied zal worden versterkt door duurzame inrichting, agrarische herstructurering, en bescherming en ontwikkeling van natuur, cultuur, water en economie. Grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van natuur en landschap is nodig.

Uitgangspunt voor de **ruimtebehoefte** is dat het landsdeel voorziet in de opvang van de groei van wonen en werken volgens de trendmatige verdeling over Nederland. Het oosten heeft een aandeel van bijna twintig procent in de landelijke opgave voor wonen en werken tot 2030. Bij extra landelijke groei wordt selectief ruimte geboden in de grote stedelijke gebieden. Vanwege de kwaliteit van natuur en landschap vergt de opvang van stedelijke functies zorgvuldige inpassing, vooral in en rond stedelijke gebieden. De cultuurgeschiedenis kan hier als inspiratiebron dienen. Door de stapeling van de benodigde ruimte voor water, natuur, recreatie en stedelijke functies, zijn knelpunten te verwachten in het stedelijk netwerk Arnhem-Nijmegen en langs de IJssel.

Nieuw ruimtelijk beleid is nodig voor verhoging van de vitaliteit en ruimtelijke kwaliteit van het landelijk gebied, en voor integratie van de waterbehoefte. Een extra beleidsimpuls is nodig voor de transformatie van bestaand stedelijk gebied en voor samenwerking tussen steden.

Ruimtelijke visie

Landsdeel Oost heeft zijn doelstellingen en beleidskeuzen voor ruimtelijk-economische ontwikkeling vastgelegd in de 'Ruimtelijke visie Oost-Nederland'⁴ (zie afbeelding 91). Het kabinet heeft deze visie en de uitwerking van zijn eigen visie op het oosten geïntegreerd. De stedelijk-economische ontwikkeling wordt gebundeld in vijf stedelijke zones: Arnhem-Nijmegen, Twente, Stedendriehoek (Apeldoorn-Deventer-Zutphen), Zwolle-Kampen, en Ede-Wageningen-Rhemen-Veenendaal. In deze zones is het beleid gericht op kwaliteitsverbetering en onderlinge samenwerking in de stedelijk-economische ontwikkeling, naar intensiever en meervoudig ruimtegebruik, en naar transformatie van bestaand stedelijk gebied. De stedelijke zones zijn verbonden door belangrijke infrastructuurlijnen. De stedelijk-economische ontwikkeling wordt gedragen door de internationale verbindingen Randstad-Ruhrgebied en Randstad-Noord-Duitsland-Berlijn, en nationale verbindingen, zoals die van de Randstad via Zwolle naar Noord-Nederland. Betere benutting van deze bestaande infrastructuur staat voorop, samen met het oplossen van knelpunten in stedelijk gebied. Een verschuiving naar milieuvriendelijker vervoerswijzen als spoor en water wordt gestimuleerd. Daarvoor zijn onder meer de Hanzelijn, de Betuwelijn en de doortrekking van het Twente-Mittellandkanaal van belang.

Van de stedelijke zones hebben de nationale stedelijke netwerken Arnhem-Nijmegen en Twente de grootste en meest complexe opgave. **Arnhem-Nijmegen** heeft een internationale functie voor het vervoer van goederen en personen tussen Randstad en Ruhrgebied. Ook de dienstverlening (kennisinstellingen, ICT, gezondheidszorg, attracties en commerciële dienstverlening) is er van internationale betekenis. Deze positie wordt met de beoogde Betuwelijn en HSL-oost versterkt. De plannen voor het HSL-station(sgebied) van Arnhem en het MTC Valburg sluiten daar direct op aan. De centra binnen deze stedelijke netwerken moeten via hoogwaardig openbaar vervoer worden verbonden. Verbetering van het stedelijk gebied in en rond de centra, en de ontwikkeling van een groen/blauwe structuur, zullen het vestigingsklimaat versterken. Dit moet hand in hand gaan met het streven om het water meer ruimte te bieden uit een oogpunt van veiligheid.

Het nationaal stedelijk netwerk **Twente** ligt aan de internationale verbinding Randstad-Hannover-Berlijn. Door de opkomst van Oost-Europese economieën en de toetreding van Oost-Europese staten tot de Europese markt, wint deze hoofdverbinding aan betekenis. Dat biedt kansen voor economische ontwikkeling. De high-tech metaal-elektroindustrie, industriële diensten, leisure, en de kennis- en ICT-sector zijn belangrijke speerpunten. De stedelijke hoofdcentra, zoals die van Almelo, Hengelo en Enschede, en het terrein van de Universiteit Twente worden versterkt. Het openbaar-vervoersysteem wordt daarmee in overeenstemming gebracht. Voor de activiteiten op het gebied van transport en distributie is de ontwikkeling van bestaande en nieuwe multimodaal ontsloten bedrijfsterreinen nodig.

⁴ Ruimtelijke visie Oost-Nederland, december 1999, Landsdeel Oost (provincies, kaderwetgebieden en de grote gemeenten)

Drie andere stedelijke zones zijn benoemd als regionaal stedelijk netwerk. Deze netwerken zijn van bovenregionaal belang voor de economische ontwikkeling van het oosten, maar hebben minder omvangrijke stedelijk-economische opgaven dan de nationale netwerken.

De **Stedendriehoek Apeldoorn-Deventer-Zutphen** ligt op de kruising van oost-west en noord-zuid verbindingen. Het vestigingsklimaat is heel aantrekkelijk voor wonen en werken, met name op het gebied van dienstverlening en kennisontwikkeling. Het beleid is erop gericht de stedelijke centra te verbeteren en te intensiveren, groene kwaliteiten in stand te houden en te versterken, en de IJssel meer ruimte te geven.

Ook het stedelijk netwerk **Ede-Wageningen-Rhenen-Veenendaal** heeft een aantrekkelijk vestigingsklimaat: nabij de Randstad, aan doorgaande internationale verbindingen. Het beleid is erop gericht centrummilieus te versterken, werkmilieus te intensiveren en de groenkwaliteiten in stand te houden. Er moet een sterkere relatie komen tussen het stedelijk netwerk Arnhem-Nijmegen en de Universiteit van Wageningen met daaraan gelieerde instituten, onderzoekcentra en kennisintensieve bedrijven.

Zwolle-Kampen ligt midden tussen de Randstad en Groningen. Sterke punten voor verdere ontwikkeling van dit stedelijk gebied zijn de ligging aan hoofdverbindingen, de dienstensector, onderwijs en gezondheidszorg, en de kwaliteiten van natuur en landschap. Het centrum van Zwolle krijgt een extra impuls door de Hanzelijn.

De zeer diverse landschappen in landsdeel Oost hebben ieder hun eigen betekenis voor water, natuur, cultuur, recreatie en landbouw. Deze verscheidenheid wordt in stand gehouden en waar mogelijk versterkt door behoud en ontwikkeling, door agrarische herstructurering, en door meer ruimte voor water. In het landelijk gebied hebben enkele kernen een opvangfunctie voor voorzieningen en lokale werkgelegenheid.

In de **zandgebieden** worden waardevolle delen voor natuur en cultuur gereserveerd. De samenhang tussen grotere eenheden natuur wordt versterkt door beoogde robuuste ecologische verbindingen, zoals tussen Veluwe en Utrechtse Heuvelrug. De bijzondere kwaliteiten van de Veluwe als aaneengesloten natuurgebied worden verder uitgebouwd. Mede begeleidt door een integraal ruimtelijk ontwerp verbetert de reconstructie de kwaliteit en vitaliteit van het platteland, en ontstaat een nieuw evenwicht tussen de diverse functies in het landelijk gebied. De landbouw krijgt nieuwe vestigingsmogelijkheden in ontwikkelingsgebieden. Het evenwicht in de regionale watersystemen (sponswerking) wordt hersteld door water langer vast te houden, de afstroming via beken te vertragen, en de bergingsmogelijkheden te vergroten. Dit wordt gecombineerd met natuurbehoud en -ontwikkeling. In de infiltratiegebieden (de hogere delen van het zandgebied, zoals de Veluwe) wordt het grondgebruik getransformeerd naar schonere gebruiksvormen. In het oostelijk deel van de regio wordt bescherming en ontwikkeling van natuur en landschap en herstel van regionale watersystemen, grensoverschrijdend aangepakt.

In het **rivierengebied** staat veiligheid voorop en moet het water meer ruimte krijgen. De uiterwaarden krijgen een belangrijker rol bij het benutten van de natuurlijke bergingscapaciteit. Door waterberging te combineren met natuurontwikkeling wordt tevens het natuurlijke en beeldbepalende open karakter van het rivierenlandschap versterkt. Daarnaast moet ruimte worden gevonden voor de (tijdelijke) opvang van grotere rivierafvoeren in de toekomst. In het kader van de stroomgebiedenbenadering worden ontwikkelingen grensoverschrijdend

afgestemd, zoals in de Gelderse Poort. Voor de internationale scheepvaart blijft de Waal de belangrijkste vaarverbinding. De karakteristieke stedelijke waterfronten worden gehandhaafd.

In de **kop van Overijssel** worden de ontwikkelingen afgestemd op de Natte As, het waternetwerk dat de Zeeuwse delta via het Natte Hart (IJsselmeer en randmeren) verbindt met de Friese meren en het Lauwersmeer. De beeldbepalende kenmerken van water, natuur en cultuurgeschiedenis worden versterkt bij de mogelijke aanleg van een nieuw randmeer bij de Noordoostpolder. De ecologische samenhang tussen de Wieden/Weerribben en het Drents plateau wordt verbeterd.

6.3.2 Beleidskeuzen

Internationale positie versterken

Gestreefd wordt naar behoud en verbetering van de bereikbaarheid via de hoofdverbindingen over weg, water en rail die door Oost-Nederland lopen. Het gaat om de oost-westverbindingen Randstad-Ruhrgebied en Randstad-Noord/Oost-Duitsland, en de noord-zuidverbindingen via Arnhem-Nijmegen, de Stedendriehoek en Zwolle. Prioriteit wordt gegeven aan betere benutting van de bestaande infrastructuur en het oplossen van knelpunten in stedelijk gebied. Er is een oplossing geboden voor de problemen rond de toename van het goederenvervoer over bestaand spoor. Voor de voorgenomen Hanzelijn naar Zwolle, voor de A18 tussen de netwerken Arnhem-Nijmegen en Twente, en voor het doortrekken van het Twente-Mittellandkanaal is ruimte gereserveerd. Het rijk ondersteunt de provinciale initiatieven voor behoud en kwaliteitsversterking van grensoverschrijdende landschappen en natuurgebieden in de regio Achterhoek-Twente-Westmünsterland, in Winterswijk en omgeving, en in Gelderse Poort en omgeving.

Identiteit van stad en land versterken

Het rijk neemt zich voor het westelijk deel van het rivierengebied - als oostelijke uitloper van het Groene Hart - als Nationaal Landschap aan te wijzen. Gezien de ligging van de ecologische hoofdstructuur zullen de groene contourgebieden zich vooral bevinden in de waardevolle delen van het rivierengebied, de zandgebieden, het laagveengebied en de randmeren. Ter versterking van de samenhang worden tussen de gebieden met een groene contour robuuste ecologische verbindingen nagestreefd, zoals bijvoorbeeld tussen het Drents plateau en de Holterberg, de Graafschap en Winterswijk, de Wieden/Weerribben en het Drents plateau, en tussen de Veluwe en de Utrechtse Heuvelrug. Gebieden met bijzondere landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten zijn (delen van) het rivierengebied, de Achterhoek, de Reestvallei, de Gelderse Vallei, Zuid-Twente en de Tieler- en Culemborgerwaard.

Voor de **reconstructiegebieden** in de Gelderse Vallei/Oost-Utrecht, in Twente, de Achterhoek, de Liemers en de Veluwe worden integrale plannen opgesteld. Deze plannen zijn gericht op verbetering van de ruimtelijke kwaliteit en het bereiken van een nieuw evenwicht tussen de verschillende functies in het landelijk gebied. De reconstructieplannen worden op basis van de Reconstructiewet ontwikkeld. Om bedrijfsbeëindiging te stimuleren en tegelijk de kwaliteit van het landschap te verbeteren, wordt de 'ruimte voor ruimte' regeling toegepast.

Deze regeling is toegelicht in paragraaf 5.4.3. In Gelderland en Overijssel gaat het om respectievelijk 1500 en 900 extra woningen, die bij voorkeur in of aan de bestaande kernen worden gebouwd.

Het initiatief om in aansluiting op de reconstructieplannen in de Gelderse Vallei/Oost-Utrecht en in Zuid-Twente een samenhangend ruimtelijk, sociaal en economisch programma te ontwikkelen, wordt ondersteund.

In de Gelderse Vallei/Oost-Utrecht zijn daarbij specifieke aandachtspunten:

- geleiding van de verstedelijkingsdruk op de Utrechtse Heuvelrug en de Veluwe
- afstemming met de ontwikkeling in met name het stedelijk netwerk Ede-Wageningen-Rhenen-Veenendaal en Amersfoort en omgeving; realisering van een robuuste ecologische verbinding Utrechtse Heuvelrug-Veluwe

In Zuid-Twente:

- afstemming met stedelijk netwerk Twente
- realisering van een robuuste ecologische verbinding Holterberg-Oost-Twente

Voor de periode tot 2010 wordt prioriteit gegeven aan de ontwikkeling van glastuinbouwlocaties bij IJsselmuiden (netwerk Zwolle-Kampen) en Bergerden (netwerk Arnhem-Nijmegen). Deze projectlocaties worden duurzaam ingericht en landschappelijk goed ingepast. De inpassing in het rivierengebied moet waterneutraal te zijn en wordt afgestemd op het beleid voor het rivierengebied.

Organiseren in stedelijke netwerken

Landsdeel Oost telt twee nationale stedelijke netwerken:

- Arnhem-Nijmegen (Arnhem, Nijmegen met internationale afstemming op Emmerik en Kleef)
- Twente (Almelo, Hengelo, Enschede, met internationale afstemming op Gronau, Osnabrück en Münster)

Daarnaast zijn er drie regionale stedelijke netwerken:

- Zwolle-Kampen (met afstemming op de Zuid-Drentse stedenband)
- Stedendriehoek Apeldoorn-Deventer-Zutphen
- Ede-Wageningen-Rhenen-Veenendaal

Uitgangspunt is dat het deel van de woningen en werkgelegenheid, dat in de steden en dorpen van de stedelijke netwerken is ondergebracht, tenminste gelijk moet blijven ten opzichte van de huidige situatie en zo mogelijk moet toenemen. De nationale stedelijke netwerken hebben daarbij een verhoogde taakstelling. Er is ten opzichte van de huidige situatie een verdubbeling van de centrummilieus gewenst. De behoefte aan landelijke en dorpsmilieus neemt aanzienlijk toe. Herstructurering en transformatie van onaantrekkelijke naoorlogse woonwijken in de steden tot aantrekkelijke groene stedelijke milieus is nodig.

Het rijk vraagt de provincies intergemeentelijke samenwerking tussen en binnen de stedelijke netwerken te stimuleren vanuit de specifieke kwaliteiten die in ruimtelijke visie zijn aangeduid. Om het beleid voor de stedelijke netwerken Arnhem-Nijmegen en Twente te effectueren is voor beide netwerken een gebiedsspecifieke uitwerking en een uitvoeringsprogramma nodig. Op

basis daarvan bepaalt het zijn specifieke inzet. Aandachtspunten van het rijk zijn onder meer de gemeenschappelijke visievorming, gemeenschappelijke uitwerking van het contouren- en locatiebeleid, beleidssamenhang en grensoverschrijdende samenwerking.

Specifieke aandachtspunten voor het **stedelijk netwerk Arnhem-Nijmegen** zijn:

- versterken van afstemming en samenwerking met het kenniscentrum Wageningen;
- versterken van de afstemming in het grensgebied (groen/blauwe ontwikkeling) en van de samenwerking met Kleef en Emmerik;
- specifieke economische ontwikkeling (bedrijven van internationaal belang) rond het HSL-station Arnhem en het MTC Valburg;
- verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit en ontwikkelen van de hoofdcentra van Arnhem en Nijmegen;
- zorgen voor een hoogwaardige openbaar-vervoersverbinding tussen en aansluitend op de belangrijkste centra in het netwerk;
- zorgen voor een efficiënt systeem van stedelijke distributie;
- ontwikkelen en behouden van karakteristieke waterfronten binnen de randvoorwaarden van het beleid voor het rivierengebied;
- ontwikkelen van een regionaal (groen-blauwe) parkstructuur.

Voor het **stedelijk netwerk Twente**:

- verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit en ontwikkelen van de centra van Almelo, Hengelo en Enschede
- verbeteren van de samenwerking met Gronau en afstemming met Münster en Osnabrück
- stimuleren van ruimtelijke kwaliteit en specifieke economische ontwikkeling op het terrein van de Universiteit Twente
- ontwikkelen van bestaande en multimodaal ontsloten bedrijfsterreinen voor de activiteiten op het gebied van transport en distributie.
- zorgen voor een hoogwaardige openbaar-vervoersverbinding tussen en naar de verschillende centra en het universiteitsterrein
- zorgen voor een efficiënt systeem van stedelijke distributie goed stadsdistributiesysteem
- ontwikkelen van een regionaal (groen-blauwe) parkstructuur.

Meebewegen met water

Het rijk heeft de hoofdrol bij de uitwerking van het veiligheidsbeleid voor het rivierengebied en het beleid voor mogelijk een nieuw randmeer bij de Noorsoostpolder. De openheid van het rivierengebied met zijn karakteristieke stedelijke waterfronten blijft gehandhaafd. De IJssel krijgt een natuurlijker karakter met meer ruimte voor nieuwe meanders en natuurontwikkeling. Het beleid en ontwikkelingsbeeld voor het rivierengebied is in hoofdstuk 5 beschreven. In het stroomgebied van de Rijn wordt (grensoverschrijdende) natuur- en landschapontwikkeling gestimuleerd, zoals het Rijnstrangengebied, de Gelderse Poort en Fort Sint-Andries. Daarnaast spelen de rivieren een cruciale rol in het internationale en nationale goederenvervoer. De rivieren en kanalen zijn in staat om een deel de groei van het goederenvervoer op een vlotte, veilige en efficiënte manier op te vangen. De functie van de Waal als hoofdtransportverbinding wordt gehandhaafd.

De ruimtelijke opgaven voor de lange termijn worden bepaald door beleidskeuzen over de toekomstige verdeling van het water over de verschillende Rijntakken. Europese

samenwerking op het gebied van de ruimtelijke ordening en de Europese Kaderrichtlijn Water staat hierbij centraal. Om in de toekomst grotere rivierafvoeren te kunnen verwerken, wordt het winterbed verbreed door dijkverlegging, nevengeulen en 'groene' rivieren. Dit wordt gecombineerd met natuurontwikkeling. De beleidslijn "Ruimte voor de Rivier" is in deze nota opgenomen en wordt op onderdelen bezien en mogelijk aangepast.

Regionaal maatwerk is van belang. Daarbij is bijzondere aandacht nodig voor de noodzakelijke retentie. Te denken valt aan het Rijnstrangengebied en de Ooypolder.

De wenselijkheid voor het aangeven van noodoverloopgebieden wordt na overleg met de regio bezien. Tevens is aandacht nodig voor het beschermen van bestaand stedelijk gebied tegen het water, en voor de randvoorwaarden bij (ver)nieuwbouw in potentieel onveilig stedelijk gebied. Het kabinet is voornemens achter langs de Noordoostpolder ruimte te reserveren voor een nieuw randmeer, dat deel uitmaakt van de Natte As van Nederland. Dit randmeer kan, in samenhang met de waterbeheersfunctie van het IJsselmeer, een oplossing bieden voor wateroverlast op het land. Bovendien worden de mogelijkheden van de toer- en recreatievaart in de Natte As vergroot, wordt de cultuurhistorisch waardevolle Zuiderzeekustlijn hersteld, en wordt een bijdrage geleverd aan het economisch perspectief van Noordwest-Overijssel.

Om het beleid te effectueren moet het ordenend principe 'ruimte voor water' worden voorzien van een gebiedsspecifieke uitwerking en een uitvoeringsprogramma.

In de zandgebieden (Gelderse Vallei, Veluwe en oostelijk deel van de regio) wordt de sponswerking van de bodem hersteld door het overschot aan regenwater beter vast te houden en geleidelijk af te voeren. Daardoor verbetert de zoetwatervoorziening aan de benedenstroom van de beken en in kwelgebieden. De beeksystemen en hun natuurwaarden worden behouden en hersteld in samenhang met natuurontwikkeling. In de infiltratiegebieden wordt het huidige grondgebruik getransformeerd naar schone gebruiksvormen. Er wordt prioriteit gegeven aan de grensoverschrijdende beken en sprengen in Oost-Twente (zoals de Dinkel), voor Oost-Gelderland en voor de randen van de Veluwe. De verweving tussen landbouw, natuur, recreatie en water wordt versterkt. De waterbenadering wordt gecombineerd met het contourenbeleid, en is mede van invloed op de bepaling van de rode en groene contouren en op de combinatie van ruimtelijke programma's.

In de **gebieden met dikke veenpakketten** van Noordwest-Overijssel wordt flexibel peilbeheer ingevoerd, waarmee geschikte omstandigheden kunnen ontstaan voor daarop afgestemde vormen van landbouw. In overleg met de landbouwsector worden de combinatiemogelijkheden met natuur en recreatie bevorderd. Als landbouw niet meer mogelijk is, wordt aan deze gebieden een water/natuurfunctie toegekend.

6.4 LANDSDEEL WEST (Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht, Flevoland)

6.4.1 Verkenning

Ruimtelijke kwaliteit

West-Nederland heeft zijn voorspoedige economische ontwikkeling en zijn interessante verschijningsvorm te danken aan zijn ligging in de delta van enkele grote rivieren. Aan de riviermonden kwam de handel met andere continenten tot bloei. In de Gouden Eeuw groeiden de oude nederzettingen op de oeverwallen uit tot wereldhandelssteden met een rijkdom aan kunst en cultuur. Het is mede dankzij deze historie dat de centra van de grote en middelgrote steden als Amsterdam en Leiden niet alleen in trek zijn bij buitenlandse toeristen, maar ook bij de eigen bevolking. Nog steeds vormen zij de belangrijkste ontmoetingsplaatsen waar de randstedeling woont, werkt, winkelt en recreëert.

In het middengebied tussen deze steden is in de loop van vele eeuwen een dik, nat veenpakket gegroeid, dat door zijn geringe draagkracht niet kon worden bebouwd. Het werd wel geëxploiteerd als agrarisch productiegebied en voor turfwinning. Zo werd de basis gelegd voor het ontstaan van een ring van steden rond een waterrijk, groen en open middengebied. In de jaren vijftig kwam het begrip 'randstad' in zwang. Ook het 'groene hart' dook in die jaren op, maar het duurde tot 1973 voordat het genoemd werd in een beleidsbepalend stuk van de rijksoverheid. Het kabinet-Den Uyl kondigde in zijn regeringsverklaring aan, het 'groene hart' van de Randstad te willen 'beschermen'⁵. Het ging toen nog om een gewoon gebruiksbegrip, dat zonder hoofdletters werd geschreven. Pas later kwam de magische uitstraling van het unieke en onvervangbare Groene Hart.

Dat die bijzondere reputatie verdiend is, blijkt als we de configuratie Randstad/Groene Hart vergelijken met metropolen in andere landen, waar een dichtbebouwd centrum temidden van een omvangrijk stedelijk lichaam ligt. Bewoners moeten daar, om de stad uit te komen, soms tientallen kilometers afleggen via overvolle verbindingen. In de randstadmetropool ligt de groene periferie in het midden, dus eigenlijk naast de deur voor iedereen. Wel drukt de dynamiek die deze ring van steden met zich brengt, haar stempel op de randzones van het Groene Hart. Daar lopen brede bundels van infrastructuur: autosnelwegen, spoorlijnen, kanalen en hoogspanningsleidingen. Deze slagaders van de Randstad verstoren soms het landschap en werpen voor de recreant lastige barrières op. Aan de westzijde van het open middengebied zijn na ontvening droogmakerijen ontstaan, waar op de meer draagkrachtige bodem verspreide bebouwing en glastuinbouw tot ontwikkeling kwam. In deze randzone biedt het landschap op veel plaatsen een rommelige aanblik. Dat is niet het geval in het Westland, waar een indrukwekkend glastuinbouwcomplex is ontstaan, dat uniek is in de wereld. Vooral in het oostelijk deel van het Groene Hart zijn nog oases van rust en ruimte te vinden, zoals de omgeving van de Nieuwkoopse Plassen, de Vechtpassen en de waarden rond de Hollandse IJssel. Daar kun je nog wandelen, skeeleren, fietsen en varen - en vergeten dat je midden in een wereldstad zit met zes miljoen inwoners. Maar de delta heeft meer te bieden. Zo zorgen de kuststrook en de Utrechtse Heuvelrug voor een aantrekkelijk contrast met het natte open

⁵ Nederlandse Staatscourant, 28 mei 1973.

middengebied. Deze beboste, glooiende zandruggen zijn al vanouds in trek bij hen die een groene woonomgeving als 't Gooi, Wassenaar of de Kennemerduinen prefereren boven de stad. Door hun beschutting en afwisseling zijn deze gebieden ook geliefd bij de natuurbeluste recreant.

West-Nederland is groter dan de Randstad. Ook buiten de stedenring bevinden zich belangwekkende gebieden met een hoge ruimtelijke kwaliteit. Allereerst een aantal grote wateren: de Noordzee, het IJsselmeer en Zeeuws - Zuid-Hollandse zeearmen. Langs kust en oevers kan de randstedeling genieten van imposante vergezichten.

Andere buitenruimten van de Randstad kenmerken zich door een voornamelijk open agrarisch landschap, zoals de kop van Noord-Holland, de Hoeksche Waard en Flevoland. Bij de inpoldering van Flevoland in het midden van de vorige eeuw hebben de plannenmakers bewust randmeren opgehouden tussen het nieuwe en het oude land. Daarmee toonden zij oog te hebben voor ruimtelijke kwaliteit. In de wijde omgeving nam hierdoor zowel de landschappelijke diversiteit als de gebruikswaarde (oever- en waterrecreatie) sterk toe.

West-Nederland mag uniek worden genoemd in zijn combinatie van een hoge verstedelijkingsgraad met een scala aan landschappelijke deltakwaliteiten. Bij een verdere uitgroei van de Randstad tot Deltametropool is het zaak deze kwaliteiten als uitgangspunt te nemen in de ontwikkelingsplanologie voor West-Nederland. Daarom is de Deltametropool in de Architectuurnota aangemerkt als groot Project. Kaart 30 brengt een aantal van deze karakteristieken van landsdeel West in beeld. Op de uitsnedekaart van landsdeel West (kaart 31) zijn de ontwikkelingsbeelden voor stad/land, stedelijke netwerken, water en het beeld van de kwaliteit natuur en landschap naast elkaar gezet.

Probleemstelling en opgaven

Landsdeel West staat de komende decennia voor een forse opgave: de ruimtelijke kwaliteit in de Randstad verbeteren, maar ook voorzien in een grote vraag naar nieuwe woningen, werkplekken en voorzieningen plus ontsluiting daarvan. Dit zet een grote druk op de ruimtelijke inrichting van zowel de stedelijke als de groene ruimten. Maar gelijktijdig biedt deze dynamiek bij uitstek mogelijkheden om kwaliteitsgebreken aan te pakken. Kan het westen in de toekomst in zijn eigen ruimtebehoefte voorzien? En als dat kan: tegen welke prijs? Het antwoord op deze vraag hangt niet alleen af van de relatie tussen West-Nederland en de overige landsdelen, maar ook van de positie die wij het westen, en indirect Nederland, toekennen in de internationale economie. Wereldwijd bestaat tussen stedelijke regio's een sterke concurrentie. De rol van de kenniseconomie neemt daarin toe. Kennisintensieve bedrijven, vestigingen van wereldwijd opererende ondernemingen en bedrijven die sterk georiënteerd zijn op vernieuwing, zoeken 'centres of excellence', waar zij niet al te ver van elkaar zitten. Deze centra horen wereldwijd goed bereikbaar te zijn. De Randstad is zo'n centrum - maar zijn positie is niet onbedreigd. Andere centra in andere landen versterken hun ruimtelijke kwaliteiten en hun leefklimaat. Dat klimaat kan ook verslechteren, door een gebrek aan ordening en samenhang in de groei, waardoor knelpunten en onevenwichtigheden ontstaan, of een prematuur gevoel dat de grens van het mogelijke is bereikt. Momenteel is in de Randstad op veel plaatsen een spectaculaire groei van het bebouwd gebied gaande. Er is behoefte aan meer samenhang en meer regie in deze ontwikkelingen. Die regiefunctie vervullen, alsook het herstellen en verduurzamen van het evenwicht tussen stad en land, is de centrale opgave voor het landsdeel West. Dat vergt uiteraard dat er keuzen worden gemaakt. In de Randstad kan bijna alles, maar

niet alles kan overal en niet alles kan tegelijk. Dat besef vertalen in beleidskeuzen is essentieel voor het behoud van de nationale en internationale positie van de Randstad, en voor de verduurzaming en verbetering van werkgelegenheid en leefklimaat in dit deel van Nederland.

Ook voor landsdeel West is het de bedoeling om ter plaatse te voorzien in de groei van de **ruimtebehoefte**, volgens het trendmodel uit paragraaf 4.4. Dit onderwerp is uitvoerig met de regio Randstad besproken. Daarbij is nagegaan of de verstedelijkingsvraag inpasbaar is op een manier die een goede ruimtelijke kwaliteit oplevert. Deze vraag wordt positief beantwoord, ondanks een aantal investeringsproblemen en moeilijke inpassingsvraagstukken die verderop zullen worden toegelicht.

Ruimtelijke visie: de Deltametropool

De regio Randstad heeft zijn aanzet voor een ruimtelijke visie neergelegd in het rapport 'De Randstad op weg naar de Vijfde Nota'⁶, aangevuld met 'Conditie voor een groene Deltametropool'⁷ (zie afbeelding 93). Meer dan voorheen moet de nadruk liggen op versterking van de Randstad als centrum binnen de Noordwest-Europese economische netwerken, en als ankerpunt binnen de nationale ruimtelijk-economische hoofdstructuur. Het kabinet sluit zich bij deze visie aan. Het concept Deltametropool vormt een uitdagende en integrale opgave op het gebied van ruimtelijke ordening, economie, infrastructuur en natuurontwikkeling. Het is de uitdrukking van de ambitie om verdere vervlechting van de deelgebieden van de Randstad te stimuleren, waardoor deze meer als één geheel gaat functioneren.

In de steden wordt het niveau van economische specialisatie en van allerlei voorzieningen in belangrijke mate bepaald door de omvang van het draagvlak. Een stad die tweemaal zo groot is als een andere heeft niet alleen globaal twee keer zoveel bedrijvigheid, scholen en voorzieningen, maar vooral ook voorzieningen van een hoger niveau en een meer gespecialiseerd karakter. De Randstad als geheel heeft met zijn zes miljoen inwoners voldoende kritische massa om te functioneren op het niveau van andere belangrijke stedelijke regio's in Europa. De afzonderlijke stedelijke gebieden binnen de Randstad, met elk zo'n 1 miljoen inwoners, hebben die massa niet. Streven naar een groeiconcentratie in de Randstad die uitgaat boven het trendscenario, levert geen wezenlijke bijdrage op dit punt. Het trendscenario biedt al ruimte voor ruim 1 miljoen inwoners extra en vergt al grensaanpassingen van het Groene Hart, aanzienlijke extra investeringen in infrastructuur, en forse inspanningen om te komen tot een stedelijke transformatie die zowel voldoende kwaliteit als capaciteit oplevert.

Waar liggen de grootste **kansen voor de Deltametropool**? In de internationale concurrentie tussen regio's spelen vestigingsmilieus voor internationaal opererende ondernemingen een sleutelrol. Voor buitenlandse bedrijven en (Nederlandse) exporterende bedrijven is een 'excellent' vestigingsmilieu en leefklimaat noodzakelijk. De internationaal sterke kanten van de Nederlandse economie zijn tot nu toe: het cluster van transport en logistiek, land- en tuinbouw plus agro-industrie, en (petro)chemie. Aan deze clusters zijn weer delen van de zakelijke dienstverlening verbonden, zoals banken en verzekeringen. De beide mainports schakelen de nationale ruimtelijk-economische netwerken aan op de internationale personen- en goederenstromen. De Randstad is bijzonder succesvol gebleken bij het aantrekken van nieuwe

⁶ Regio Randstad, december 1999.

⁷ Regio randstad, september 2000.

buitenlandse vestigingen, vooral distributiecentra en Europese hoofdkantoren. Voor al deze traditioneel sterke economische activiteiten is ruimte nodig. Daarnaast moet ruimte worden gevonden voor activiteiten die in de toekomst voor groei kunnen zorgen: 'advanced producers services' zoals gespecialiseerde IT-diensten en juridische diensten, financiële diensten, multimediabedrijven, kennisintensieve technologie, en aan de consumptieve kant: recreatie en toerisme. De Randstad, met zijn internationale lucht- en zeehavens, is een prominente Noordwest-Europese regio, vergelijkbaar met grote stedelijke concentraties als het Ruhrgebied en Londen. Dat biedt goede kansen voor versterking van de internationale economische positie van heel Nederland. Zakelijke dienstverlening omvat veel activiteiten die clustering in elkaars nabijheid op prijs stellen. Face-to-face contacten zijn in deze sector belangrijk. Bovendien oriënteren 'kenniswerkers' - onder wie veel tweeverdieners - zich graag op grootstedelijke uitgaanscentra en culturele voorzieningen. Voor typische research- en development-activiteiten is de aanwezigheid van andere kennisinstellingen doorslaggevend. Soms vestigen die zich in stedelijk gebied (zoals de TU en TNO in Delft), soms in een aantrekkelijk landschap (zoals Estec in Noordwijk). Voor stedelijke regio's zijn universiteiten en andere kennisinstellingen onmisbaar. De ruimtelijke schaal waarop de spin-off van deze instellingen zich doet gelden, kan zeer groot zijn.

Het voorgaande betekent dat de Randstad in de toekomst naast hoogwaardige woonmilieus ook vestigingsmilieus moet bieden voor een scala aan internationaal opererende ondernemingen. Het gaat om:

- grootstedelijke milieus voor zakelijke diensten en stedelijk toerisme
- stedelijke en groene milieus voor research- en development-instellingen
- logistieke knooppunten: internationale lucht- en zeehavens
- bij zeehavens horende terreinen voor zware (chemische) industrie

Als de Randstad een vooraanstaande plaats inneemt tussen de stedelijke regio's van Europa, werkt dat door in het investeringsklimaat en de welvaartsontwikkeling, in de kwaliteit van de werkgelegenheid, de aantrekkelijkheid van de voorzieningen, de rijkdom van het cultuuraanbod. Voor de kwaliteit van het leven in de Randstad, en gezien de centrumfunctie daarvan ook in de rest van het land, is dat van groot belang. Ruimtelijke vervlechting wordt bereikt door versterking van het groen/blauwe netwerk en het infrastructuur-netwerk. In het groen/blauwe netwerk gaat het om het versterken en zichtbaar maken van het unieke deltakarakter van de Randstad. Via het infrastructuur-netwerk zullen bewoners en bedrijven binnen de Randstad snel, veilig, en comfortabel kunnen communiceren. Op deze wijze wordt de metropool-ambitie voor de Randstad geconcretiseerd. Het beeld van de ruimtelijke hoofdstructuur van het westen des lands, gebaseerd op de ontwikkeling van twee min of meer eigenstandige mainports, negen stadsgewesten en een reeks regionale opvangkernen en bufferzones, wordt ingewisseld voor één ruimtelijk concept. De Deltametropool wordt daarmee een nationaal stedelijk netwerk.

De Deltametropool is het nieuwe beleidskader voor een scala van stedelijke, dorpse en groene milieus in een karakteristieke rivierdelta met vergezichten op weidegronden, koeien, molens en wolkenluchten. Maar het is ook een delta met stedelijke silhouetten en landmarks als een Arena en een goed vormgegeven HSL-tracé. Tevens vormt de Deltametropool het kader voor een krachtige bundeling en een efficiënt gebruik van infrastructuur, waarbij weg, vaarweg en

rail goed op elkaar inspelen. Door overkluizing en ondertunneling en door de aanleg van ecoducten, kan de menselijke maat hier worden hervonden en blijft de natuur binnen de metropool behouden. De plekken voor nieuwe bouwinvesteringen worden niet willekeurig en op overmatig gedecentraliseerde wijze uitgezocht, maar in samenhang voor de Deltametropool als geheel. Door zowel te verdichten als te verdunnen, door intensief ruimtegebruik te bevorderen, en door kwetsbare delen van de stedelijke en de groene ruimte te herstructureren, kan de Randstad zich ontwikkelen tot één van de leefbaarste, aantrekkelijkste en meest functionele metropolen ter wereld. Deze oriëntatie wordt ondersteund door de keuze voor een voortgaande geconcentreerde stedelijke ontwikkeling, op en aan de stedelijke ring. Deze intensivering maakt het mogelijk zowel op als binnen de ring de 'groene' kwaliteiten sterker te ontwikkelen door een stelsel van parken, natuurgebieden, goed toegankelijke agrarische gebieden, en recreatiegebieden aan de kust en langs het water. Daarin passen ook ruimten voor grondgebonden landbouw, rond dorpen die hun eigen karakter behouden.

In een stedelijk netwerk met steeds meer personenverplaatsingen zijn **verbindingen** van groot belang. Een goede ruimtelijke en milieukwaliteit vergt een met de auto concurrerend intern openbaar-vervoersnetwerk dat functioneert als een metrosysteem: snel, betrouwbaar, met veel haltes en een hoge frequentie. Er bestaan intensieve ruimtelijk-economische relaties tussen de Deltametropool en de nationale stedelijke netwerken in het oosten (Twente, Arnhem-Nijmegen) en het zuiden (Brabantstad). De relaties met de nationale stedelijke netwerken Groningen-Assen en Maastricht-Heerlen zullen door Europese ontwikkelingen en de aanleg van nieuwe vervoersverbindingen intensiever worden. Deze relaties vergen nog capaciteitsvergroting, zoals de treinverbinding met het noorden.

Daarnaast zullen de ecologische verbindingen op een aantal punten worden versterkt. Op het niveau van de Randstad als geheel gaat het om de verbinding van de Waddenzee via IJsselmeer en Groene Hart richting Zeeuwse delta, en om de verbindingen tussen de kuststrook, het Groene Hart en de Utrechtse Heuvelrug (zie afbeelding 94).

Deze ruimtelijke visie op de Deltametropool wordt in de volgende paragraaf uitgewerkt aan de hand van achtereenvolgens het groen/blauwe, het infrastructurele en het stedelijke netwerk. Buiten het stedelijke netwerk van de Deltametropool bevat landsdeel West stedelijke gebieden als het Noorderkwartier (Alkmaar en omgeving), die hun eigen groei zullen opvangen op basis van een goede infrastructurele aansluiting op de Deltametropool. Het Noord-Hollands midden bestaande uit de Wormer, de Beemster, de Schermer en Jisperveld is een Nationaal Landschap waar zeer beperkt uitbreiding van stedelijk ruimtebeslag en bebouwd oppervlak mag plaatsvinden. De begrenzing hiervan wordt nog nader afgewogen. Tenslotte omvat het landsdeel West buiten de Deltametropool een aantal landelijke gebieden met in hoofdzaak agrarische functie, zoals de kop van Noord-Holland, Flevoland, de Zuid-Hollandse eilanden en het rivierengebied. Voor het rivierengebied wordt de status van Nationaal Landschap overwogen. Grote wateren met belangrijke natuurwaarden buiten de metropool zijn het IJsselmeer met zijn randmeren, de Waddenzee, de zeearmen en delen van de kuststrook (inclusief Texel en Voorne).

6.4.2 Beleidskeuzen

Het groen/blauwe netwerk

In de Deltametropool wordt een woon- en leefmilieu nagestreefd waar een evenwicht bestaat tussen groen/blauwe buitenruimte en metropolitane wensen. Daarbij geldt het deltakarakter als uitgangspunt. Dit vereist herstel en versterking van het netwerk van ecologische verbindingzones, waterstelsels en overgangen en continuïteit in recreatieve routes. Het groen/blauwe netwerk begint bij de voordeuren in het stedelijk gebied. Om dat te kunnen waarmaken moeten nog heel wat barrières worden genomen, zoals verrommelde stadsranden en infrastructuurbundels. Het groen/blauwe netwerk omvat zowel binnenstedelijke groengebieden als regionale parken (waar onder de voormalige bufferzones), alsook het Groene Hart als Nationaal Landschap. Het bevat dus zowel traditionele parken als complete landschappen waarin een groot aantal agrarische bedrijven tezamen voor het beheer zorgen. Gestreefd wordt naar de aanleg van zo'n 5.000 hectare extra oppervlak, en eenzelfde oppervlak aan groen voor natuur en recreatie (bovenop de bestaande afspraken). Dit is slechts een deel van de totale ruimtebehoefte voor deze functies, zoals geraamd in hoofdstuk 4. Groen/blauwe verbindingen tussen stad en buitengebied worden hersteld of verbeterd. Het zwaartepunt van dit programma ligt bij de inrichting van de regionale parken (voormalige bufferzones) en de westelijke randzone van het Groene Hart. De bouwhoogte van allerlei stedelijke gebouwen in de Deltametropool neemt toe. Dit past in een grootstedelijk gebied, maar beïnvloedt tegelijk de beleving van de groene open ruimte. Verkend wordt in welke situaties beperkingen moeten worden opgelegd aan de bouwhoogte om te voorkomen dat de beleving van de typerende deltakwaliteiten wordt aangetast. Daarnaast is het gewenst dat nieuwe gebouwen aantrekkelijk voorkomen hebben - geen schoenendozen dus - en dat de menselijke maat van de bebouwing voor de voorbijganger op straat behouden blijft.

Groene Hart

Het Groene Hart biedt de mogelijkheid om in een dynamische metropool op royale wijze contrasterende kwaliteiten als rust, ruimte en groen te ervaren. De keuze voor het concept 'Deltametropool' impliceert verder een prominenter rol van het water, waardoor een actualisering van het beleid voor het veenweidegebied gerechtvaardigd is. Gekozen wordt voor het in stand houden van de historische ontginning en het voortzetten van het agrarisch grondgebruik in grote delen van het veenweidegebied. Kleinschalige moerasvorming (bijvoorbeeld als onderdeel van de Natte As) past hierin. Grootschalige moerasvorming wordt afgewezen.

De bodemdaling, die sinds de Tweede Wereldoorlog door verlaging van de grondwaterstand sterk is bevorderd, moet tot tegen worden gegaan. De waterbergingscapaciteit van de bodem wordt vergroot door het strategisch benutten van peilfluctuaties ('s winters hoog en 's zomers laag). De behoefte aan zowel waterinlaat als wateruitlaat zal hierdoor sterk afnemen. Daarnaast is voor perioden met extra regenval extra bergingscapaciteit nodig, die voor een substantieel deel vóór 2030 gerealiseerd zal worden. Door de grote ruimtebehoefte voor natuur, recreatie en water kunnen niet alle agrarische gebieden hun functie behouden. Waar dat wel het geval is, zal een groot deel van de melkveehouderijbedrijven genoodzaakt zijn de bedrijfsvoering aan te passen. Daarbij kan worden gedacht aan kwaliteitsproductie met een regionale afzetmarkt, verbreding van bedrijfseconomische activiteiten, extensivering en ruimtelijke schaalvergroting. Dat vergt forse investeringen. In het westelijk deel van het Groene Hart, dat voornamelijk uit droogmakerijen bestaat, wordt het waterbergend vermogen vergroot door verruiming van bestaande en aanleg van nieuwe boezems, plassen en meren.

Het Groene Hart vormt geen uniform geheel, het heeft deelgebieden met grote verschillen in ruimtelijke kwaliteit, kansen en bedreigingen. Om de inrichtings- en investeringsopgave doelgericht te realiseren, is een gedifferentieerde benadering nodig. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen landschappelijke eenheden, transformatiezones en uitloopgebieden. Voor ieder van deze categorieën geldt een geheel eigen opgave, maar dit verschil in aanpak mag niet leiden tot een opdeling van het Groene Hart in geïsoleerde deelgebieden. Integendeel, het tot stand brengen van relaties met aangrenzende deelgebieden vormt steeds een expliciete opgave.

Landschappelijke eenheden zijn gebieden met een relatief gaaf en weinig verstedelijkt landschap, waar (grondgebonden) landbouw, natuur, waterbeheer en recreatie in een herkenbare cultuurhistorische context samengaan. Dergelijke oases van rust en ruimte zijn te vinden in de veenweidegebieden en de plassengebieden, zoals de Venen, de waarden en het Hollands plassengebied.

Transformatiezones bevinden zich in de randzones, waar het Groene Hart grenst aan de stedenring, maar ook rondom de infrastructuurbundels die het Hart doorkruisen. Vooral aan de westzijde van het Groene Hart liggen nogal wat transformatiezones, zoals de Zuidplaspolder en het zuidelijk deel van de Haarlemmermeer. Deze gebieden staan van twee kanten onder druk: door de dynamiek vanuit het aangrenzend stedelijk gebied en door de intensivering van de landbouw. Hier wordt gestreefd naar een robuuste herinrichting, door een samenhangende ontwikkeling van natuur, recreatie en waterbeheer, waarbij de groen/blauwe kwaliteiten worden vergroot. Mogelijk kan in de randzone van het Groene Hart enige kwalitatief hoogstaande verstedelijking worden ingepast. Dat geldt niet voor de transformatiezones langs de hoofdinfrastructuur. Daar worden de recreatieve en ecologische relaties tussen de aangrenzende landschapseenheden hersteld, en de panorama's op het open veenweidegebied vanaf de snelweg en vanuit de trein (weer) zichtbaar gemaakt. Stedelijke ontwikkelingen als 'zichtlocaties' worden in deze zones tegengegaan.

Ook de **uitloopgebieden** zijn te vinden aan de randen van het Groene Hart. De inrichtingsopgave is hier minder omvangrijk, en bestaat vooral uit het toevoegen van kleinere recreatie- en bouselementen en waterpartijen die uitstekend bereikbaar zijn vanuit de woongebieden.

Stedenring

Ook in het stedelijk netwerk wordt de groen/blauwe component versterkt, door de aaneenschakeling van kleinere en grotere groengebieden. Het stedelijk groen wordt hierbij via een stelsel van regionale parken verbonden met het Groene Hart en met de grote landschapseenheden aan de buitenzijde van de Deltametropool. In samenhang met de stedelijke herstructurering zullen alle mogelijkheden worden benut om de capaciteit van de waterberging te vergroten. Vooral woonwijken waar door verdunning meer groene woonmilieus worden gecreëerd, bieden daarvoor goede mogelijkheden. Zulke mogelijkheden kunnen ook elders worden geschapen, door toepassing van andere funderingstechnieken. Voor stedelijke uitbreidingen geldt te allen tijde de eis van interne wateropvang.

Tussen de steden komen nieuwe boezems, meren en plassen, waardoor bestaande parken, recreatieterreinen, natuurgebieden en agrarische gebieden worden verbonden. In samenhang daarmee kunnen veelgevraagde woonmilieus aan het water worden ontwikkeld.

Autosnelwegen, spoorlijnen en kanalen vormen nu vaak nog moeilijk neembare barrières, die

recreatie via korte uitstapjes - anders dan met de auto - ontmoedigen. Er zijn investeringen nodig in viaducten, tunneltjes, ecoducten en aquaducten en in landschappelijke herinrichting van routes.

De stedenring wordt doorkruist door een aantal ecologische hoofdverbindingen die het Groene Hart verbinden met groen/blauwe ruimten buiten de Deltametropool. De belangrijkste ecologische verbinding is de Natte As van de Waddenzee via het IJsselmeer en het Groene Hart naar de Zeeuws - Zuid-Hollandse delta. Ten noorden van Amsterdam heeft deze Natte As een vertakking die de verbinding vormt tussen het IJsselmeer en de Noord-Hollandse kust. Er is ook een verbinding tussen de Utrechtse Heuvelrug, het Groene Hart en de kuststrook. Om deze ecologische relaties niet te verstoren, wordt een viertal open zones op de randstadring vrijgehouden van verstedelijking (zie afbeelding 94).

Kuststrook

De kuststrook is een vrijwel aaneengesloten en openbaar toegankelijk gebied met natuur, recreatiemogelijkheden en een weids uitzicht. Tussen Hoek van Holland en Scheveningen is de duinenrij erg smal. In combinatie met de aanleg van de Tweede Maasvlakte en een verlenging van de havenpier, ligt het voor de hand hier te kiezen voor een zeewaartse duinverbreding met een sterk natuurlijk karakter, die zich goed leent voor recreatie. In de Zuidvleugel van de Randstad bestaat grote behoefte aan uitbreiding van de mogelijkheden voor dagrecreatie. Het is echter nog niet duidelijk of zeewaartse verbreding leidt tot kustafslag in een noordelijker kustvak. Daarom ontstaat over deze keuze pas duidelijkheid in deel 3 van de PKB Vijfde Nota.

In de bollenstreek is alleen duinverbreding landinwaarts mogelijk, in combinatie met de aanleg van een gevarieerd woongebied en vergroting van de waterberging. Vanwege het holle verloop van de kustlijn moeten duinverbredingen tussen Scheveningen en Petten landinwaarts plaatsvinden. Al deze ontwikkelingen passen in een dynamisch kustbeheer waarin verhoging van de veiligheid vooropstaat, maar wel in combinatie met een kwalitatief hoogwaardig gebruik.

Het infrastructuur-netwerk

Om als één stedelijk geheel te functioneren moet de Deltametropool beschikken over een goed infrastructuur-netwerk, dat de onderdelen van de metropool snel, veilig en comfortabel verbindt, met elkaar en met de rest van het land. Er zijn ook uitstekende verbindingen over land nodig met de nabijgelegen metropolen: de Vlaamse Ruit, het Rhein/Ruhrgebied, Frankfurt en - iets verder weg - Parijs, Londen, Hamburg en Berlijn. Vooral voor zakelijke verplaatsingen moet men in één dag heen en weer kunnen (dagrandverbinding). Op deze afstanden moet het openbaar vervoer de concurrentie aan met het vliegtuig en de auto. Daartoe zijn hogesnelheidslijnen nodig, vooral naar de drie nabijgelegen metropolen en naar Parijs en Londen. De HSL-Zuid wordt nu aangelegd. Voor de HSL-Oost wordt onderzocht of hetzelfde doel bereikt kan worden door het bestaande spoor geschikt te maken voor hogere snelheden. Verder is een goede bereikbaarheid per (vracht)auto vereist. De Deltametropool beschikt daarvoor over voldoende autosnelwegen. Wel behoeft zowel de benutting als de capaciteit en doorstroming van die wegen verbetering. Voor een adequaat vervoer van grote goederenstromen vanuit de Rotterdamse haven wordt de Betuwelijn aangelegd. Op termijn komt de verbinding Rotterdam (Kijfhoek) - Antwerpen voor verbetering in aanmerking.

Binnenvaartwegen van de hoogste orde zijn in voldoende mate aanwezig in de vorm van het Amsterdam-Rijnkanaal, de Waal en het Schelde-Rijnkanaal.

Bereikbaarheid van randstedelijke centra

Zeventig procent van de verplaatsingen in de Randstad speelt zich af binnen een straal van tien à twintig kilometer rond de grote steden. Ook in de toekomst zal dit aandeel hoog blijven. Verdere verbetering en uitbouw van dit deel van het verkeerssysteem heeft daarom prioriteit. Hiermee wordt meteen een bijdrage geleverd aan verbetering van de verbindingen binnen de gehele Randstad. Daarbij zijn kwaliteitseisen van toepassing op punten als reistijd, frequentie, betrouwbaarheid en comfort. Reistijdverkorting wordt allereerst nagestreefd tussen de vijf internationale centra van de Randstad (Rotterdam, Den Haag, Schiphol, Amsterdam-Zuid, Utrecht) en vervolgens tussen en met een twintigtal belangrijke randstadcentra die het rijk tot ontwikkeling wil brengen. Deze randstadcentra liggen op belangrijke knooppunten van de ring en hebben een omvangrijk verzorgingsgebied. Zij beschikken over een intercitystation of staan op de nominatie daarvoor. Een aantal centra is aan de binnenflank van de ring, waar de economische mogelijkheden groot zijn vanwege de goede bereikbaarheid per auto. Doordat de Deltametropool goed verbonden is met de overige landsdelen en met nabije metropolen, bevinden zich ook aan de buitenzijde van de ring strategisch gelegen centra die over een intercitystation beschikken, en waar korte reistijden naar andere randstadcentra mogelijk zijn. Voorbeelden zijn Almere, Amersfoort en Dordrecht. Behalve per openbaar vervoer moeten de randstadcentra ook per auto goed bereikbaar zijn. Afbeelding 95 geeft een voorlopig beeld van de vijf internationale centra en de circa twintig randstadcentra die het rijk ziet als belangrijkste brandpunten van de Deltametropool, en waar ruime mogelijkheden liggen voor het realiseren van gemengde en hoogwaardige centrum-stedelijke programma's. Het rijk nodigt de regio uit vóór medio 2001 op dit voorstel voor het ontwikkelen van randstadcentra te reageren, en daarbij inzicht te geven in de gehanteerde ruimtelijke programma's en de kwaliteitscriteria voor bereikbaarheid (voor zowel auto als openbaar vervoer). Daarbij moet rekening worden gehouden met de behoefte om ook binnen bestaand stedelijk gebied centrummilieus tot ontwikkeling te brengen.

Door uitvoering van het huidige MIT en het BOR-pakket, aangevuld met de NVVP-voornemens⁸, zal het openbaar-vervoersysteem van de Deltametropool de komende decennia een forse kwaliteitsverbetering ondergaan: een verdubbeling van het spoorvervoer in de spits wordt mogelijk gemaakt, de frequenties worden mogelijk ook verdubbeld. Dit resulteert in reistijdverkorting per deelgebied én op de schaal van de Randstad als geheel. Op den duur dient zich de vraag aan op welke wijze het openbaar-vervoersysteem verder kan worden uitgebouwd.

Eind 2001 zal het rijk, in samenhang met de vaststelling van deel 3 van de PKB Vijfde Nota, en het Bereikbaarheidsoffensief Randstad (BOR) een beslissing nemen over het openbaar vervoer tussen de vier grote steden in de Deltametropool op lange termijn. Ten behoeve van deze besluitvorming zullen in elk geval de volgende twee alternatieven worden onderzocht:

- verder versterken van bestaande vormen van openbaar vervoer, gekoppeld aan het intensiveren van verstedelijking op de ring;

⁸ MIT = MIT is Meerjaren Investeringsprogramma Transport. BOR = Bereikbaarheidsoffensief Randstad. NVVP = Nationaal Verkeers- en Vervoersplan.

- toevoegen van een nieuw vervoersysteem, gekoppeld aan nieuwe verstedelijking op de binnenflank van de Randring.

Daarbij wordt gekeken naar marktpotentie, tracémogelijkheden, kosten en baten, ruimtelijke inpassing, mogelijkheden voor knooppuntontwikkeling en voor publiek-private samenwerking. Ook de consequenties voor het wegennet moeten worden gezien. Er worden zowel railvarianten onderzocht als een magneetzweefbaan.

Verstedelijking

De keuze voor het concept Deltametropool houdt in dat niet langer ieder deelgebied perse de eigen groei opvangt. Overleg en afstemming tussen de delen van de Deltametropool komt hiervoor in de plaats. De extra ruimtebehoefte voor stedelijke en recreatieve functies wordt gerealiseerd binnen het stedelijk netwerk van de Deltametropool. Zo wordt geprofiteerd van de goede bereikbaarheid die het intensief vervlochten infrastructurele netwerk biedt, terwijl essentiële landschappelijke kwaliteiten worden ontzien. Daarbij is het de bedoeling het ruimtegebruik te intensiveren en functies te combineren. Op bepaalde plaatsen is verdichting mogelijk, bijvoorbeeld in stads- en stadsdeelcentra, terwijl elders verdunning gewenst is. Verdichting hoeft niet te leiden tot verkleining van het oppervlak per woning, maar kan juist gepaard gaan met een vergroting daarvan. Per saldo brengen processen van verdichting en verdunning tezamen een hogere kwaliteit teweeg. Door een hoogwaardige inrichting en vormgeving kan daarbij ook rond de woning meer ruimte worden geschapen, bijvoorbeeld door bij transformatie en nieuwbouw in stedelijke milieus ondergronds parkeren toe te passen. Dit zal worden mede door regelgeving worden gestimuleerd. In de stedelijke gebieden zal een hoogwaardige en toegankelijke publieke ruimte worden bevorderd. Al deze voornemens met betrekking tot de inrichting van het stedelijk netwerk maken deel uit van een architectonisch en ruimtelijk ontwerp voor de betrokken woon/werkmilieus, waarvoor het toetsingskader wordt vastgelegd in streekplannen en (inter)gemeentelijke bestemmingsplannen.

Transformatie van bestaand bebouwd gebied

Een belangrijk deel - circa eenderde - van de groeiende stedelijke ruimtevrage in de Deltametropool kan worden opgevangen door intensiveren en functies combineren in bestaand bebouwd gebied⁹. Voor de hele Deltametropool gaat het om 190.000 woningen, 300.000 arbeidsplaatsen en een overeenkomstig deel stedelijke voorzieningen. Gezien de milieu-eisen en de hoge kosten die op bepaalde plaatsen nodig zijn, zal het niet eenvoudig zijn dit te bereiken. Nader wordt verkend wat de omvang is van deze problematiek en welke bijdrage de betrokken partijen kunnen leveren. Uitgangspunt bij de stedelijke transformatie is de differentiatie in woon/werkmilieus die in hoofdstuk 5 is aangegeven¹⁰. Er is vooral een toenemende vraag naar centrum-stedelijke milieus, waar momenteel onvoldoende aanbod tegenover staat. Om daarin te voorzien wordt allereerst gedacht aan de hierboven aangeduide ca 25 internationale en randstadcentra, en vervolgens aan stedelijke centra op een lager schaalniveau. De betrokken overheden zullen met het oog hierop intensieve verstedelijkingsprogramma's ontwikkelen, in samenhang met het gewenste niveau van de bereikbaarheid per openbaar vervoer en per auto.

⁹ Circa twintig procent van de ruimtevrage voor landsdeel West wordt opgevangen buiten het gebied van de Deltametropool.

¹⁰ Zie paragraaf 5.4.2.

Uitleggebiëden

Voor een belangrijk deel van de ruimtevraag is geen plaats in het bestaand bebouwd gebied. Uitleg van steden en dorpen is dus nodig. Deze uitleg wordt begrensd door een rode contour en biedt ruimte aan de resterende vraag naar stedelijke en dorpse milieutypen voor wonen, werken en voorzieningen. Buiten de rode contouren zijn er geen mogelijkheden voor uitbreiding van wonen en werken. Daar zullen alleen de mogelijkheden om vrijkomende gebouwen een andere bestemming te geven of vervangende nieuwbouw te plegen worden verruimd. Dit zal per saldo leiden tot een vermindering van het bouwvolume, en moet in ieder geval een kwaliteitsverbetering van het landschap opleveren.

In 2001 wordt verkend welke mogelijkheden de Deltametropool biedt voor woonmilieus in zeer lage dichtheden (vijf à tien woningen per hectare) door gebruik te maken van de ruimte binnen de rode contouren, aangevuld met de mogelijkheden in landschaps-reconstructiegebieden. Prioriteit wordt gegeven aan de opvang van de verstedelijkingsvraag op de randstadring. Daar kan ruimte worden gevonden voor naar schatting eenderde van de vraag naar uitleglocaties in de Deltametropool. Het regime van de bufferzones wordt aangepast en het areaal aan glastuinbouw en bollenteelt neemt af. Daarnaast worden de uitbreidingsmogelijkheden van Almere optimaal benut. Met het oog op een goede vervulling van deze belangrijke opvangtaak in de Noordvleugel van de Randstad, worden de verkeersverbindingen van Almere met zowel Amsterdam als Hilversum/Utrecht verbeterd. Dit gebeurt op een wijze die geen afbreuk doet aan de belangrijkste ecologische verbinding door de Randstad, de Natte As. De naar schatting resterende eenderde van de vraag zal worden verdeeld over de randzone van het Groene Hart en de buitenflanken van de ring. De uiteindelijke verdeling hangt mede af van de keuze voor het toekomstig openbaar-vervoersysteem voor de Deltametropool.

Schiphol

De nationale luchthaven Schiphol is één van de belangrijke economische groeipolen van de Deltametropool. In verband met veiligheid en geluidhinder wordt er in de omgeving van de luchthaven een 'beperkingengebied' ingesteld. Dat gebied zal - naast onder meer gebieden waar beperkingen aan de hoogte van objecten gesteld worden - de in de PKB Schiphol en Omgeving aangeduide vrijwaringszone omvatten. Binnen dit gebied zullen op grond van veiligheids- en geluidseisen verschillende beperkingenregimes van kracht zijn voor woningen en bedrijven. Dit beleid zal in het kader van de nieuwe milieu- en veiligheidsstelsels voor Schiphol nader worden uitgewerkt. Conform de afspraken uit de Meibrief over de Toekomst van de Nationale Luchthaven, die op 31 mei 2000 is gezonden aan de Tweede Kamer, zal nader overleg met de regio plaatsvinden om te bezien welke aanvullende, op beheersing van het groepsrisico gerichte, ruimtelijke maatregelen te ontwikkelen zijn. Er wordt nagegaan of, in verband met groepsrisico, beperkingen aan de vestiging van bedrijven in het gebied rond Schiphol kunnen worden gesteld.

Met het oog op de periode na 2010 worden de mogelijkheden onderzocht voor een beperkte uitbreiding of aanpassing van het banenstelsel van Schiphol (onder andere zesde baan). Ook worden de mogelijke consequenties daarvan voor het beperkingengebied bekeken. Uitgangspunt is dat verdere groei van Schiphol goed ruimtelijk inpasbaar moet zijn, en moet

bijdragen aan verbetering van de ruimtelijke kwaliteit in de regio. Daarbij moet rekening worden gehouden met de volgende punten:

- belangrijke verstedelijkingsopties in de Haarlemmermeer, rond Hoofddorp en/of Nieuw Vennep, worden opengehouden;
- de (water)recreatieve functie van het Hollands plasseengebied (Kaag, Braassem, Westeinder) wordt versterkt. Door tevens tegemoet te komen aan de vraag naar waterbergingscapaciteit wordt een belangrijke meerwaarde bereikt: de functies recreatie, natuur en waterberging kunnen worden gecombineerd;
- verplaatsing van de nationale luchthaven naar de Noordzee zou belangrijke ruimtelijke voordelen hebben, gezien de forse verstedelijkingscapaciteit die hierdoor ontstaat op een zeer gunstige plaats in het stedelijk netwerk. Hoewel deze optie onderwerp is van onderzoek, is deze vóór 2020 niet aan de orde. Wel zal het rijk voorkomen dat deze mogelijkheid door strijdige ruimtelijke ontwikkelingen geblokkeerd raakt.

Zeehavenontwikkeling

Gekozen wordt voor een duurzame en selectieve ontwikkeling van zeehavens, met een concentratie van aan-, af- en doorvoer in de haven van Rotterdam. Dit betekent dat de mogelijkheden van kustvaart, binnenvaart en spoor maximaal moeten worden benut (reden waarom een doelstelling voor de modal-split in de PKB over Project Mainportontwikkeling Rotterdam wenselijk is). De aanleg van de Betuwelijn onderstreept dit. Voornemens tot uitbreiding van de havens van Amsterdam en Vlissingen/Terneuzen alsmede complementaire infrastructuurinvesteringen worden aan het bovenstaande getoetst.

In de Rotterdamse haven dreigt op langere termijn een ruimteprobleem voor met name containers, distributie en chemie. In het kader van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR) zal een oplossing hiervoor worden geboden. De PKB PMR gaat uit van een planologische reservering van 1.000 hectare netto haven- en industrieterrein, die in twee fasen van 500 hectare zal worden gerealiseerd. Na de eerste fase is een ijkmoment ingebouwd alvorens tot aanleg van de tweede kan worden besloten. Naast deze reservering voor havenontwikkeling bevat de PKB een pakket maatregelen ter verbetering van de leefbaarheid van Rijnmond en omgeving, en voor de aanleg van 750 hectare natuur- en recreatiegebied. De westwaartse ontwikkelingsrichting van de Rotterdamse haven zal gepaard gaan met herstructurering en intensivering van het ruimtegebruik in bestaand havengebied. Bij deze herstructurering kan onder meer de mogelijkheid en wenselijkheid worden bezien om de vaardiepte in de Nieuwe Waterweg geleidelijk te laten afnemen (door aanlanden van zeer diepstekende schepen landinwaarts te weren) hetgeen de toenemende verziltingsproblematiek als gevolg van de zeespiegelstijging, in het westelijk rivierengebied zou helpen verminderen. De herstructurering biedt kansen voor minder milieubelastende én andersoortige werkgelegenheid, voor woningbouw, en voor recreatief groen in het oostelijk havengebied. Hierdoor kan de economische veerkracht van Rijnmond worden versterkt. De Waalhaven-Oost biedt mogelijkheden voor zulke binnenstedelijke functies en is daarmee een belangrijk project voor de transformatie van deze regio. Het is van een zodanige omvang en betekenis dat het de status krijgt van 'rijksproject'.

Van bufferzones naar regionale parken

De groene ruimten in het stedelijk netwerk zijn van grote betekenis voor de dagelijkse recreatie- en sportbehoeften van de stedeling en worden daarom verder ontwikkeld als regionale parken. Ook bevinden zich daar gebieden met cultuurhistorische en natuurlijke Regionale parken worden schakels tussen de stedelijke groengebieden, het Groene Hart en de groene buitenruimten van de ring, zoals de kuststrook, de Utrechtse Heuvelrug en de Zeeuws - Zuid-Hollandse delta. Daarmee ontstaat één samenhangende groen/blauwstructuur. De kwaliteit van deze structuur kan worden verhoogd door het toevoegen van extra groen- en waterelementen. Dit vergt een actief inrichtingsbeleid voor deze gebieden. Naar schatting bestaat daarbij behoefte aan 5.000 hectare extra wateroppervlak en eenzelfde oppervlak aan groen. Het concept rijksbufferzone, dat gericht was op een scheiding tussen stadsgewesten, komt in een ander licht te staan door het toenemend accent op de Deltametropool als één stedelijk netwerk. Enkele bufferzones bieden mogelijkheden om te voorzien in een deel van de verstedelijkingsvraag, in combinatie met versterking van de groenstructuur. Dat geldt bijvoorbeeld voor Oost-IJsselmonde en voor marinevliegkamp Valkenburg in de bufferzone Den Haag-Leiden-Zoetermeer. Valkenburg komt rond 2010 beschikbaar als bouwlocatie. Het marinevliegkamp wordt daartoe in principe verplaatst naar Den Helder (De Kooy). Over de uitvoering zal nadere besluitvorming plaatsvinden in het traject van deel 1 tot deel 3 van de PKB Vijfde Nota, waarbij moet worden bezien op welke wijze de aan de locatie verbonden respectievelijk toe te rekenen kosten worden toegedeeld. De regio wordt gevraagd nieuwe inrichtingsplannen op te stellen, zodat de transformatie naar regionale parken gestalte krijgt. Deze plannen moeten worden gebaseerd op het in deel 3 van de PKB Vijfde Nota te presenteren rijkskader en investeringsprogramma voor de regionale parken. Na integratie van deze plannen in de streekplannen, kan de status van bufferzone komen te vervallen.

Bollenstreek

Voor de (grondgebonden) bollenteelt is de centrumfunctie van de bollenstreek belangrijk, evenals de toeristische en landschappelijke functie van Keukenhof en omgeving. Toch maakt de sterke economische ontwikkeling van de zone Schiphol - Amsterdam-Zuid het nodig, ook in de bollenstreek naar plekken voor verstedelijking te zoeken. Verstedelijking vereist niet alleen een hoogwaardige stedelijke, maar ook een robuuste groen/blauwe inrichting, met de typische eigenschappen van het landschap als uitgangspunt. Direct ten noorden van Leiden wordt een open zone in de randstading gehandhaafd. Mede uit een oogpunt van veiligheid is landinwaartse verbreding van de duinzone gewenst.

Wat de aard van de verstedelijking betreft, moet nog gekozen worden tussen twee opties: meer stedelijke milieus, dan wel aansluiting op bestaande dorpskernen. In het eerste geval kan de bestaande NS-lijn beter worden benut, waardoor een hogere bijdrage wordt geleverd aan de ruimtebehoefte van de Deltametropool. In het tweede geval is deze bijdrage veel kleiner, maar zouden betere mogelijkheden kunnen ontstaan om te voorzien in de vraag naar groene woonmilieus. Ook ziet het ernaar uit dat in het tweede geval een substantieel areaal aan bollengronden gehandhaafd kan blijven. Het rijk nodigt de regio uit om op korte termijn beide opties verder te verkennen en daarbij zo nodig alternatieve locaties voor de bollenteelt te betrekken, zodat hierover in deel 3 van de PKB Vijfde Nota een beslissing kan worden genomen.

Westland en Aalsmeer

De kassengebieden van het Westland en Aalsmeer vervullen een centrumfunctie binnen de Nederlandse glastuinbouwsector en moeten dat kunnen blijven doen. Maar de druk van de verstedelijking kan alleen worden weerstaan door moderne en economisch sterke bedrijven, die voldoen aan de eisen van milieu en ruimte. Dit houdt in dat meer dan de helft van het areaal moet blijven bestaan uit kassen, en circa een kwart uit agrarische infrastructuur, ondersteunende bebouwing (opslag), waterbassins en energievoorzieningen. Het overige areaal is nodig voor fietspaden, groenvoorzieningen en watergangen, onder meer ter vergroting van het waterbergend vermogen. Functieveranderingen richting 'wonen in het groen', en nieuwe bedrijventerreinen los van de glastuinbouwketen, zijn niet gewenst. Voor een geringe netto-afname van het glasareaal vanwege kwaliteitsverbetering moet elders ruimte worden gevonden. Mogelijkheden zijn aanwezig in delen van de Zuidplaspolder ten westen van Gouda, en na 2010 in de Haarlemmermeer, aansluitend op glascomplex Aalsmeer. Deze mogelijkheden zullen in 2001 worden verkend. Vooralsnog wordt ervan uitgegaan dat het bestaande glasareaal in de Deltametropool, mede als gevolg van de ruimtevraag voor extra verstedelijking, met 1.000 à 1.500 hectare zal verminderen, en dat een aantal bedrijven zal moeten verhuizen naar locaties elders in Nederland.

Randzone van het Groene Hart

Het Groene Hart bevat waardevolle en minder waardevolle groene gebieden. In de waardevolste gebieden vindt geen uitbreiding van verstedelijking plaats. Dit zijn vooral de veenweidegebieden in het oostelijk deel van het Groene Hart en een brede strook rond de Oude Rijn ten oosten van Leiden. Aan de binnenflank van de ring, tevens de randzone van het Groene Hart, wordt selectief gezocht naar nieuwe verstedelijkingsmogelijkheden. Deze bevinden zich voornamelijk in het zuidoostelijk deel van de Haarlemmermeer en in de zone Rotterdam-Zoetermeer-Gouda (bijvoorbeeld in de Zuidplaspolder). In deze gebieden kan te zijner tijd tot een grensaanpassing van het Groene Hart worden besloten, indien een door de regio op te stellen herinrichtingsschets aantoont dat daar in combinatie met bebouwing een algehele verbetering van de ruimtelijke kwaliteit mogelijk is. Daarbij zal ruim aandacht worden besteed aan de te ontwikkelen groenstructuur en aan het realiseren van voldoende bergingscapaciteit. Soms hebben verbeteringen in infrastructuur in combinatie met nieuwe verstedelijkings-elementen negatieve gevolgen voor de kwaliteit van het groen/blauwe netwerk. Het duidelijkst doet deze spanning zich voor in de zone Amsterdam-Utrecht-Gouda. Hier is een stedelijke ontwikkeling denkbaar, maar de groen/blauwe kwaliteiten zijn er zo hoog dat daarvan in principe wordt afgezien. De Utrechtse regio wordt ook aan de oostzijde omsloten door waardevolle landschappen, zoals de Utrechtse Heuvelrug. Deze mooie omgeving leidt, in combinatie met Utrechts centrale ligging in het land, tot spanning. De regio heeft behoefte aan nieuw verstedelijkt gebied, maar is omringd door kwetsbaar landschap. In 2001 worden de behoeften en mogelijkheden van de Utrechtse regio gedetailleerd bezien. Daarbij wordt ook nagegaan wat een juiste verhouding is tussen opvang in de eigen regio (inclusief de randzone van het Groene Hart, waaronder Rijnenburg) en mogelijke opvang in Flevoland (Almere en omgeving).

Overig landsdeel West

Delen van landsdeel West bevinden zich buiten de Deltametropool maar onderhouden daarmee doorgaans wel een nauwe relatie. Dat geldt voor delen van Flevoland en de Zuid-Hollandse eilanden, die zich in een intermediaire positie bevinden ten opzichte van andere

stedelijke netwerken. Tezamen huisvesten zij ongeveer een vijfde van de bevolking van het landsdeel, en voorzien ook, zij het in mindere mate, in de werkgelegenheid daarvoor. Ook steden en regio's buiten de Deltametropool, zoals de Alkmaarse regio, zullen rekening moeten houden met een belangrijke ruimtevraag. De buitenruimten hebben een overwegend agrarische functie - zoals de kop van Noord-Holland, Flevoland en de Zuid-Hollandse eilanden - of een belangrijke natuur- en waterfunctie - zoals de kuststrook, de Waddenzee (inclusief Texel), de Zeeuwse delta, rivierengebied, IJsselmeer en Noordzee. De verschillen tussen de landschappen die aan de Deltametropool grenzen, blijken uit de aard van hun ontginningsgeschiedenis en uit de manier waarop ze worden bewoond en gebruikt, ook in recreatief opzicht. Deze verschillen zijn interessant door het palet aan gebruiksmogelijkheden dat zij opleveren, en ook vanwege hun bijdrage aan de contrasten in de randzone. De diversiteit aan landschappen versterkt het deltakarakter.

Rivierengebied

Op verscheidene manieren wordt meer ruimte gemaakt voor de rivier. Allereerst buitendijks, in het winterbed, door verruiming van het doorstroomprofiel, die gecombineerd kan worden met kleiwinning en natuurontwikkeling. Daarnaast worden ook binnendijks gebieden ingericht voor vergroting van de afvoercapaciteit. Het gaat hier om uitbreidingen van de ecologische hoofdstructuur met mogelijkheden voor natuurgerichte recreatie. Deze gebieden liggen vooral langs Maas en Waal, in en rond de Biesbosch en aan de randen van de Hoeksche Waard bij Hollands Diep, Haringvliet en Oude Maas. In en rondom de Biesbosch is daarbij tevens van belang de mogelijkheid voor tijdelijke berging van water in geval van extreme rivierafvoeren in combinatie met een hoge zeewaterstand. In de stedelijke gebieden zijn de rivieren dragers van de stedelijke kwaliteit voor wonen, werken (waterfronten) en de groenstructuur. Kansen voor het versterken van deze relatie liggen vooral in Rotterdam, de Drechtsteden, Leiden-Katwijk, Utrecht en Amsterdam (Vecht en Amstel). Het rijk heeft het voornemen een deel van het rivierengebied wordt, aansluitend op het Groene Hart, te ontwikkelen als Nationaal Landschap. Het rijkskader, op basis waarvan een investeringsprogramma kan worden opgesteld, wordt gepresenteerd in deel 3 van de PKB Vijfde Nota.

Overig Noord-Holland

Noord-Holland midden, bestaande uit Waterland, de Wormer, de Beemster, Schermer en Jisperveld, is Nationaal Landschap. Het is ook een belangrijk groen uitloopgebied voor het noordelijk deel van de Deltametropool. Het natte karakter wordt versterkt door het vasthouden van gebiedseigen water en het strategisch benutten van peilfluctuaties ('s winters hoger, 's zomers lager). De ontginningsgeschiedenis blijft herkenbaar, onder andere aan de vorm van de dorpen, die in trek zijn als woongebied en bij recreanten. Waterland is een waardevol historisch-agrarisch veenlandschap met bijzondere natuurwaarden.

Tussen Callantsoog en Den Helder wordt een kustverbreding landinwaarts nagestreefd. Verhoging van de veiligheid wordt daar gecombineerd met recreatie, natuurontwikkeling en toename van waterberging.

Het Noorderkwartier (Alkmaar en omgeving) vangt de eigen groei op en heeft een goede infrastructurele aansluiting op de Deltametropool.

Zuid-Hollandse eilanden en zeearmen

Op de Zuid-Hollandse eilanden bepaalt de openheid en het robuuste formaat van zeearmen als Haringvliet en Grevelingen het karakter. Sterke punten zijn rust en ruimte, de getijdewerking met de bijbehorende natuurlijke biotoop, en recreatiemogelijkheden, vooral voor grootschalige watersport ('oeverloos' varen). De koppen van de Zuid-Hollandse eilanden geven mogelijkheden vergelijkbaar met die van de kuststrook Den Helder - Hoek van Holland. In het Haringvliet wordt gestreefd naar een sluisbeheer waarbij de natuurlijke getijdebeweging in het gebied weer grotendeels terugkeert. Vooruitlopend op de besluitvorming daarover is besloten de sluizen op een kier te zetten. Dit betekent een beperkt eb- en vloedregime, hetgeen zowel gunstig is voor het ecosysteem van het Haringvliet als voor het zeemilieu. Mogelijk wordt op termijn gekozen voor een ingrijpender getijde regime, waardoor het inlaatpunt voor zoetwater op Goeree-Overflakkee moet worden verplaatst.

In de Hoeksche Waard zijn goede mogelijkheden voor vergroting van het wateroppervlak en voor natuurontwikkeling. Vanwege de bijzondere kwaliteiten van dit gebied voor natuur en landschap, wordt het aangewezen en ontwikkeld als Nationaal Landschap. Bij de begrenzing van het Nationaal Landschap wordt in beginsel de begrenzing van het eiland aangehouden, met uitzondering van het gebied ten oosten van het tracé van de nog aan te leggen HSL. De precieze begrenzing zal in deel 3 van de PKB worden vastgelegd. In deel 3 wordt ook het rijkskader gepresenteerd op basis waarvan met de regio een ontwikkelingsprogramma kan worden opgesteld. In de Hoeksche Waard is aan de oostzijde van het toekomstige HSL-tracé ruimte voor een bedrijventerrein, van 100 ha netto vóór 2005. Reeds in de PKB Actualisering Vinex werd voorgesteld om voor haven- en transportgeoriënteerde bedrijvigheid in de Hoeksche Waard 250 ha netto te reserveren, waarvan 100 ha vóór 2005. Na overleg met de Tweede Kamer werd in het Regeerakkoord (juli 1998) opgenomen om een nieuw onderzoek uit te voeren naar de noodzaak van een bedrijventerrein in de Hoeksche Waard voor deze bedrijvigheid. Naar aanleiding van de resultaten concludeerde het kabinet opnieuw dat de genoemde 100 ha netto voor 2005 nodig zijn. Na overleg met de Tweede Kamer besloot het kabinet het open karakter van de Hoeksche Waard te bewaren en het gebied waarbinnen het bedrijventerrein tot 2005 moet worden gesitueerd in te perken tot de oostzijde van het toekomstige HSL-tracé. Mede uit de door de regio uit te voeren verkenningen naar verstedelijkingsmogelijkheden in de bufferzones zal moeten blijken om aan de behoefte aan monofunctionele bedrijventerreinen op het niveau van de zuidvleugel ook na 2005 kan worden voldaan. Het is nu aan de provincie om in het kader van de streekplanuitwerking voor Zuid-Holland Zuid voor de 100 ha bedrijventerrein een precieze locatie aan te duiden en daarvoor de vereiste milieu-effectrapportage uit te voeren. Het kabinet zal op zeer korte termijn hierover overleg voeren met de regio om de uitwerking ter hand te nemen en te bespoedigen. Nader zal worden gezien of op het meest noordelijk deel van het eiland, mits goed landschappelijk ingepast, enige verstedelijking mogelijk is.

IJsselmeergebied

Het IJsselmeergebied is het Natte Hart van ons land. Het is van groot belang als natuurgebied, voor de zoetwatervoorraad en als waterrecreatiegebied. Het vervult een schakelfunctie in de waterhuishouding van Nederland. Het heeft een, nabij de drukke en soms als vol ervaren Deltametropool, zeldzame openheid en natuurlijkheid.

Kernkwaliteiten van het IJsselmeergebied zijn: horizon (openheid, rust, ruimte en duisternis), natuurlijke rijkdommen (ecosystemen, water, wind en bodem) en cultuur (Zuiderzee- en

inpolderingshistorie, dijken en visserij). Deze kwaliteiten zijn bepalend voor de inrichting. De druk op het gebied neemt voor allerlei functies echter sterk toe. Bovendien krijgt het IJsselmeergebied te maken met de zeespiegelstijging en met grotere rivierafvoeren. Op langere termijn is een geleidelijke stijging van het waterpeil in het IJsselmeer te verwachten.

De ruimtelijke reservering voor inpoldering van (delen van) de Markerwaard komt te vervallen. Om de huidige kwaliteit van het IJmeer te bewaren worden hier geen nieuwe grootschalige stedelijke ontwikkelingen voorzien. (Onder voorwaarden worden alleen in Almere en Lelystad kleinschalige buitendijkse stedelijke ontwikkelingen toegestaan, in de nabijheid van bestaand stedelijk gebied, en mits deze gepaard gaan met groen/blauwe investeringen). Ook voor watergebonden recreatie zijn in beginsel buitendijkse ontwikkelingen mogelijk, zoals steigers, havens en loodsen. Voorgenomen buitendijkse ontwikkelingen worden getoetst aan de Habitat richtlijn en de Europese Vogelrichtlijn.

Het rijk neemt zich voor bij Wieringen en achterlangs de Noordoostpolder ruimte voor nieuwe randmeren te reserveren. Het randmeer langs de Noordoostpolder kan, in samenhang met de waterbeheersfunctie van het IJsselmeer een oplossing voor wateroverlast op het land bieden. Bovendien worden door de nieuwe randmeren de mogelijkheden van de toer- en recreatievaart vergroot, wordt de cultuurhistorisch waardevolle Zuiderzeekustlijn hersteld en het natuurlijk karakter van de IJsselmeerkust versterkt, en wordt een bijdrage geleverd aan het economisch perspectief van de kustgebieden. Voor het IJsselmeergebied wordt een 'Integrale Visie IJsselmeergebied' opgesteld. Deze visie zal in ieder geval een uitwerking bevatten van de precieze randvoorwaarden voor buitendijkse stedelijke ontwikkeling, uitbreiding van de watersport, dijkversterking en de winning van diepe delfstoffen. Ook zal worden ingegaan op de ruimtereservering voor de nieuwe randmeren bij Wieringen en de Noordoostpolder, en de ruimtelijke randvoorwaarden voor de afvoer van grotere hoeveelheden spuiwater via de Afsluitdijk. Ook dijkversterking zal worden aangewend ter vergroting van het natuurlijk karakter van de IJsselmeerkust, in combinatie met de ontwikkeling van ondiepe vooroevers. In Flevoland wordt het wateroppervlak vergroot in combinatie met natuur en stedelijke ontwikkeling. Daarbij wordt een robuuste ecologische verbinding ontwikkeld door het middengebied van Flevoland.

6.4.3 Bestuurlijke samenwerking

De samenwerking op de schaal van de Deltametropool is een voortzetting van de samenwerking die nu al bestaat op het niveau van de afzonderlijke Randstad-deelgebieden, en vervangt deze niet. Op de schaal van deze deelgebieden gaat het om het basisniveau - woon- en werklocaties, regionale infrastructuur en regionaal groen - zoals dat ook in de Vinex-convenanten is geregeld. Uitgangspunt bij deze samenwerking binnen deelgebieden zijn de bestaande kaderwetgebieden, maar deze kunnen naar behoefte worden uitgebreid met aangrenzende gemeenten. De kaderwetgebieden werken hierbij samen met de provincies. In aanvulling hierop overleggen de deelgebieden met elkaar om hun ruimtelijke programma's op elkaar af te stemmen, en om te komen tot afstemming van beleid en uitvoering op de schaal van de Deltametropool voor onderwerpen die de hele Randstad aangaan. Het gaat daarbij onder andere om de internationale centra, de randstadcentra, de hoofdinfrastructuur, grote bovenregionale bedrijventerreinen, de beide zeehavengebieden, de beide luchthavens, en grootschalige (unieke) activiteiten. Verder de hoofdelementen uit het groen/blauwe netwerk,

waaronder het Groene Hart en de Natte As. Punt van overleg is ook de gezamenlijke internationale 'marketing' van de Deltametropool, inclusief de werving van buitenlandse bedrijven, en het stimuleren van de kennisinfrastructuur.

Met het rijk wordt overlegd in de Bestuurlijke Commissie Randstad. Uitvoeringsafspraken tussen rijk en regio worden ondergebracht in een regioconvenant. Voorzover provincies, gemeenten en kaderwetgebieden het niet met elkaar eens kunnen worden over de afstemming van beleid en uitvoering, beslist het rijk.

6.5 LANDSDEEL ZUID (Noord-Brabant, Limburg, Zeeland)

6.5.1 Verkenning

Ruimtelijke kwaliteit

De grote rivieren door en langs het zuiden voeren water, zand en klei uit grote delen van Noordwest-Europa af naar de Noordzee. Ook het water uit de hogere delen van Zuid-Nederland wordt, door tal van beken, afgevoerd naar de rivierdalen. De rivieren monden uit in het zeekele gebied van de Zeeuwse en Zuid-Hollandse delta. In het deltagebied zijn veel kreken nog steeds herkenbaar. Het watersysteem en de bodem hebben lange tijd de ontwikkeling van Zuid-Nederland bepaald. Daardoor is een gevarieerd en aantrekkelijk landschap ontstaan, waarin natuur, landbouw en stedelijke gebieden elkaar afwisselen. De eerste nederzettingen zijn ontstaan op de drogere overgangen van klei naar het Noord-Brabantse zandplateau, en op de oeverwallen langs de rivieren. Deze plaatsen worden nu gewaardeerd om hun historisch karakter. Op de vruchtbare klei langs de rivieren heeft zich een open landschap ontwikkeld, waar landbouw en water belangrijke functies zijn.

Het lössplateau en het Heuvelland in Limburg worden door het Maasdal gescheiden van het zandplateau in Noord-Brabant. De voedselrijke löss heeft in het Heuvelland gezorgd voor landbouw. Mede door het glooiende reliëf, de kleine dorpen en de vele beken is een schilderachtig landschap ontstaan. In Noord-Limburg zijn de rivierduinen nog bepalend voor het landschap. De schrale gronden in Noord-Brabant zijn grotendeels ontgonnen. De bossen, beekdalen en heidevelden worden afgewisseld met landbouwgebieden en grote en kleinere steden.

De Zeeuwse delta is van oudsher een zeer dynamisch gebied. De krachten van de zee en de rivieren bepaalden lange tijd de mogelijkheden. Inmiddels is in Zeeland een open polderlandschap ontstaan. Op de hogere delen liggen de oude dorps- en stadscentra. Het water, de duinen en het open landschap vormen een aantrekkelijk geheel waarvan veel mensen ieder jaar weer komen genieten.

In de afgelopen decennia zijn veel steden en dorpen in Zuid-Nederland enorm uitgebreid en is het land doorsneden met wegen. In Noord-Brabant en Limburg is een aantal grotere steden ontstaan. In Zuid-Limburg groeien de steden geleidelijk naar elkaar toe. Een aantal steden kan bogen op een historische binnenstad. Andere, zoals Tilburg en Eindhoven, zijn ontstaan uit een verzameling dorpen die aan elkaar groeiden als gevolg van de industrialisatie. Deze steden hebben vanwege hun bruuske groei een tekort aan stedelijkheid. De groei van de havens beïnvloedt de kwaliteiten van het Schelde-estuarium. Kaart 32 brengt een aantal van deze karakteristieken van landsdeel Zuid in beeld. Op de uitsnedekaart van landsdeel Zuid (kaart 33) zijn de ontwikkelingsbeelden voor stad/land, stedelijke netwerken, water en het beeld van de kwaliteit natuur en landschap naast elkaar gezet.

Probleemstelling en opgaven

Zuid-Nederland ligt tussen drie grote stedelijke gebieden: de Randstad, de Vlaamse Ruit en het Ruhrgebied. Dit geeft extra verstedelijkingsdruk, die moet worden opgevangen zonder dat dit ten koste gaat van de identiteit van het gebied. Hoofdpoging voor Zuid-Nederland is, zijn positie in internationaal verband te versterken, en tegelijk de kwaliteiten van het gebied zelf te waarborgen en te versterken. Zuid-Nederland heeft unieke kwaliteiten. Grote rivieren, de delta, de beekdalen en hoger gelegen zand- en lössplateaus zorgen samen voor een afwisselende ondergrond, waarop natuur, landbouw, landschap, recreatie en stedelijke functies vervlochten zijn geraakt. De spreiding van de talloze dorpen en steden, en de natuurlijke scheiding tussen bebouwd en onbebouwd gebied, dreigt door de toenemende verstedelijking verloren te gaan. In het verleden heeft onvoldoende afstemming met het watersysteem en de bodem geleid tot verzuring, verdroging en kwetsbaarheid bij extreme regenval en hoogwater. Ruimtelijk beleid zal op deze problemen een antwoord moeten vinden, onder meer door het bieden van ruimte aan rivieren, beken en het landschap. In Zeeland moet rekening worden gehouden met de verbreding van duinen en dijken, en met behoud en ontwikkeling van waardevolle natuur en cultuur. Gezien de vele grensoverschrijdende aspecten is afstemming en samenwerking met het rijk en omliggende landen essentieel.

Uitgangspunt voor de **ruimtebehoefte** is dat het landsdeel voorziet in de opvang van de groei van wonen en werken volgens de trendmatige verdeling over Nederland. Het zuiden heeft een aandeel van ongeveer dertig procent in de landelijke opgave voor wonen en werken tot 2030. Deze verstedelijkingsopgave is aanzienlijk. Ook de vraag naar ruimte voor water wordt hoog ingeschat. Knelpunten bevinden zich onder andere langs de Maasoeveren, waar de ruimtevraag voor water, natuur en werken groot is, en rond de steden in Noord-Brabant en Zuid-Limburg, waar de verstedelijkingsdruk hoog is en belangrijke groene kwaliteiten en cultuurwaarden in het geding zijn.

Nieuw beleid is bovenal nodig voor het bereiken van selectieve verstedelijking met intensief en meervoudig ruimtegebruik, en voor het ontwikkelen van groene kwaliteiten met integratie van de watervraag. Apart aandachtspunt is het bevorderen van de regionale en grensoverschrijdende samenwerking.

Ruimtelijke visie

De provincies Noord-Brabant, Limburg en Zeeland hebben hun gemeenschappelijke visie neergelegd in de 'Inbreng landsdeel Zuid' ten behoeve van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening¹¹ (zie afbeelding 96). Het kabinet heeft deze visie en de uitwerking van zijn eigen visie op het zuiden geïntegreerd. De centrale ligging van Zuid-Nederland tussen Randstad, Ruhrgebied en Vlaamse Ruit schept mogelijkheden voor verdere economische ontwikkeling. Deze mogelijkheden kunnen worden vergroot door stedelijke netwerken te ontwikkelen en de bereikbaarheid over weg, water en spoor te verbeteren.

In Zuid-Nederland worden drie stedelijke netwerken onderscheiden waar de verstedelijkingsopgave zich concentreert: Brabantstad (Breda, Tilburg, 's-Hertogenbosch, Eindhoven, Helmond), Maastricht-Heerlen (Maastricht, Heerlen, Sittard/Geleen, in samenhang met Aken, Luik en Hasselt/Genk) en het stedelijk netwerk Zeeland (Vlissingen, Middelburg, Goes, Terneuzen, met afstemming op Gent).

¹¹ 'Inbreng landsdeel Zuid, ruimtelijke hoofdstructuur en beleidsopgaven Zuid-Nederland ten behoeve van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening', **december 1999**.

Vanwege hun omvang, dynamiek en positie in het Europese infrastructuurnetwerk, zijn **Brabantstad en Maastricht-Heerlen** aangeduid als nationaal stedelijk netwerk. Hier speelt de grootste verstedelijkings- en afstemmingsvraag, en de uitdaging om hoogwaardige openbaarvervoersystemen te ontwikkelen. De economische dynamiek krijgt een plek in samenhang met behoud en ontwikkeling van de bijzondere kwaliteiten van Brabant en Limburg. In het regionaal **stedelijk netwerk Zeeland** worden de havenactiviteiten en voorzieningen (zorg, onderwijs en cultuur) versterkt. De grensligging brengt extra afstemmingsvragen met zich mee, vooral op de ontwikkelingen in Gent en Antwerpen. De stedelijke netwerken in Zuid-Nederland zijn via snelwegen verbonden met de Randstad, het Ruhrgebied en de Vlaamse Ruit. Maastricht-Heerlen en Brabantstad sluiten aan op het HSL-net. Brabantstad en het stedelijk netwerk Zeeland sluiten aan op de omringende ruit van goederenspoorlijnen, waaronder de Betuwelijn en de IJzeren Rijn. De hoofdtransportassen over water zijn de Maas, de Waal, de Rijn, het Maas-Waalkanaal, het Albertkanaal, de Westerschelde, het Rijn-Scheldekanaal en het kanaal Gent-Terneuzen. De infrastructuur speelt een belangrijke rol bij de ontwikkeling van gunstig gelegen centra in stedelijke gebieden, vooraanstaande stationsgebieden (Breda, Eindhoven en Maastricht) en enkele multimodale terreinen voor goederen op- en overslag (de havens van Vlissingen, Terneuzen, Moerdijk, Venlo, Echt en Born). Venlo heeft een belangrijke positie als goederenknooppunt richting Duisburg en Keulen. Tot nu toe worden de goederen die in Venlo worden op- of overgeslagen, via de weg aangevoerd. In Venlo wordt deze logistieke functie in de toekomst duurzaam ontwikkeld, en het aandeel van het vervoer over water (de Maas) en spoor vergroot.

Natuur en landschap in het zuiden worden versterkt door een gebiedsgerichte benadering, uitgaande van het watersysteem en de bodem. Belangrijke elementen zijn: Maas, Rijn, Waal en Schelde, Zeeuwse delta en Voordelta, beken en kreken, het dekzandgebied van Noord-Brabant, de Limburgse lössgronden en het Heuvelland, de kwelzone bij de overgang van dekzand op klei, de Peel, en de zeelezone in West-Brabant en Zeeland. Deze elementen vormen het uitgangspunt voor verdere ontwikkeling van Zuid-Nederland, en worden versterkt. De rivieren, beken, kreken en zeearmen bieden voldoende ruimte voor het water, waarbij het combineren van water met andere functies vooropstaat. Beken en kreken zijn kenmerkend voor het Zeeuwse, Noord-Brabantse en Limburgse landschap. Het merendeel ontspringt in het buitenland. De krekensystemen in Zeeland vormen belangrijke aanknopingspunten voor natuur- en landschapsontwikkeling. Ook de cultuurhistorische waarden van de kreken worden hierbij betrokken. In de kwelzones op de overgang van zand naar klei en in het hoogveengebied de Peel liggen natte natuurgebieden. De kwaliteit van deze gebieden moet worden gewaarborgd, ondanks de druk van toenemende verstedelijking. Naarmate aan de bovenloop van beken en rivieren het water langer wordt vastgehouden, beschikken de kwelzones over meer water. Natuurontwikkeling en waterwinning worden in deze overgangsggebieden versterkt, en gecombineerd met andere functies. De Peel kenmerkt zich door een bijzondere watersituatie: het is een kom in een zandgebied met een ondoorlatende leemlaag, waardoor het water niet wegkan.

In de delta is ruimte voor overgangen tussen zoet en zout water, en voor (gedeeltelijk) herstel van relaties tussen wateren en tussen land en water. Het bijzondere karakter van het gehele deltagebied wordt ontwikkeld en versterkt. In de kustzone vindt natuurontwikkeling plaats, met inpassing van economische en recreatie-activiteiten. De veiligheid van de kust wordt versterkt door landinwaartse verbreding van de duinen.

6.5.2 Beleidskeuzen

Internationale positie versterken

Het rijk neemt het initiatief tot internationaal overleg over het grensoverschrijdend ruimtelijk beleid in Zuid-Nederland. Het Europees Ruimtelijk Ontwikkelings Perspectief¹², dat in 1999 mede door België en Duitsland werd vastgesteld, als inspiratiebron gebruikt.

Zuid-Nederland beschikt niet over een HSL-station. Een goede aantakking van de nationale stedelijke netwerken in het zuiden op het HSL-net is wel nodig voor hun economische ontwikkeling en bereikbaarheid. Door de bestaande verbindingen met HSL-shuttles op te waarderen, wordt een goede bereikbaarheid gerealiseerd op de trajecten Amsterdam-Utrecht-Eindhoven-Luik, Arnhem-Breda-Antwerpen, en Rotterdam-Eindhoven-Keulen.

Rijn-Scheldedelta is een grensoverschrijdend samenwerkingsverband tussen Zuid-Nederland en Vlaanderen. Het functioneert zelfstandig, zonder directe deelname van het rijk.

Onderwerpen van overleg zijn havenontwikkeling, transport en logistiek, de relatie Rotterdam-Breda-Antwerpen, de kustzone, de samenwerking tussen Terneuzen en Gent, en grensoverschrijdende ecologische en landschappelijke projecten.

Identiteit van stad en land versterken

Het rijk is voornemens het Zeeuwse deltagebied en Heuvelland/Drielandenpark aan als nationaal landschap aan te wijzen. Robuuste ecologische verbindingen worden nagestreefd. Voorbeelden hiervan zijn het stroomgebied van Beerze en Dommel, Schinveld-Sittard-Susteren, en Mariapeel-Stippelberg. In de reconstructiegebieden is het beleid gericht op het geven van een nieuwe impuls aan de ruimtelijke kwaliteit in het landelijk gebied. De reconstructie wordt uitgevoerd op basis van de Reconstructiewet. In de reconstructiegebieden is ter verbetering van de ruimtelijke kwaliteit het principe ruimte voor ruimte ingevoerd¹³. Voor Noord-Brabant en Limburg gaat het om respectievelijk 3.000 en 900 extra woningen, bij voorkeur te vestigen in en aansluitend op de bestaande kernen.

Voor de glastuinbouw wordt prioriteit gegeven aan de ontwikkeling van duurzame projectvestigingen bij de Moerdijkse Hoek, Nieuwdorp en Californië/Siberië.

Organiseren in stedelijke netwerken

Zuid-Nederland telt twee nationale stedelijke netwerken:

- Maastricht-Heerlen (Maastricht, Heerlen, Sittard/Geleen, met internationale afstemming op Aken, Luik, Hasselt en Genk)
- Brabantstad (Breda, Tilburg, 's-Hertogenbosch, Eindhoven, Helmond)

Daarnaast is er één regionaal stedelijk netwerk:

- stedelijk netwerk Zeeland (Vlissingen, Middelburg, Goes, Terneuzen, met afstemming op Gent).

Als uitgangspunt geldt dat het aandeel wonen en werken de stedelijke netwerken ten opzichte van de gebieden daarbuiten gelijk blijft of toeneemt. De nationale stedelijke netwerken hebben

¹² Zie paragraaf 5.3.1.

¹³ De 'ruimte voor ruimte' regeling wordt toegelicht in paragraaf 5.4.3.

daarbij een verhoogde taakstelling. Het rijk vraagt de provincies de intergemeentelijke samenwerking binnen en tussen de stedelijke netwerken te stimuleren, vanuit de specifieke kwaliteiten van de stedelijke netwerken die de provincies in hun gemeenschappelijke visie hebben aangeduid.

Voor de interne ontsluiting van de nationale stedelijke netwerken wordt een hoogwaardig ov-systeem voorzien. Voor het watertransport vormt verbeterde benutting van bestaande waterwegen het uitgangspunt. Voor het wegtransport wordt een betere benutting van bestaande wegen beoogd. Knelpunten in het wegennet tussen de stedelijke netwerken en omliggende grote stedelijke gebieden worden met voorrang aangepakt. Scheiding van doorgaand en regionaal verkeer is daarbij mogelijk. Hierbij wordt prioriteit gegeven aan de wegen door stedelijk gebied, in samenhang met beoogde ruimtelijke investeringen voor stedelijke ontwikkeling. Om de wegen te ontlasten wordt modal-shift bevorderd: verschuiving in vervoerswijze van auto naar water-, spoor- en pijpleidingtransport. Ontwikkeling van een aantal specifieke - multimodaal ontsloten - bedrijventerreinen vindt plaats bij knooppunten van infrastructuur. Multimodale ontwikkeling van grootschalige bedrijventerreinen is mogelijk bij Moerdijk (Moerdijkse hoek), Venlo en Roermond (Echt). Bij de verdere ontwikkeling van het bedrijventerrein in Venlo krijgt de functie van het terrein in het multimodale internationale vervoersnetwerk en de duurzame ontwikkeling van het omliggende gebied een duidelijk accent. Bij Echt gaat het om een nog te ontwikkelen locatie, die moet voorzien in een deel van de behoefte aan bedrijventerreinen in het stedelijk netwerk Maastricht-Heerlen. In de studie Echt-Luik¹⁴ is deze behoefte afgewogen. Multimodale ontsluiting van het terrein (weg, water, rail) is een randvoorwaarde. De studie is nog onderworpen aan een milieu-effectrapportage. Ontwikkeling van centrummilieus vindt plaats bij knooppunten van openbaar vervoer in de steden. Binnen het stedelijk gebied wordt ruimte geboden voor de ontwikkeling van gemengde milieus.

Het rijk stelt specifieke eisen aan het beleid voor de nationale stedelijke netwerken Maastricht-Heerlen en Brabantstad. Om dit beleid te effectueren is een gebiedsspecifieke uitwerking en een uitvoeringsprogramma nodig. De eisen hebben onder meer betrekking op gemeenschappelijke uitwerking van het contouren- en locatiebeleid, gemeenschappelijke visievorming, beleidssamenhang en grensoverschrijdende samenwerking.

Specifieke aandachtspunten voor het stedelijk netwerk Maastricht-Heerlen zijn:

- onderlinge afstemming van de luchthavens Bierset en Maastricht Aken Airport;
- benutting van het (bestaande) samenwerkingsverband Euregio Rijn-Maas;
- invoegen van de planontwikkeling voor Parkstad in relatie tot Aken, en van de planontwikkeling voor de zone Echt-Luik, in de planontwikkeling voor het stedelijk netwerk Maastricht-Heerlen;
- ontwikkeling van een bovenregionaal bedrijventerrein nabij Maastricht Aken Airport, onder condities;
- zorgen voor een hoogwaardige openbaar-vervoersverbinding tussen de centra in het stedelijk netwerk;
- transformatie van bufferzone naar regionale (groen-blauwe) parkstructuur.

¹⁴ Voorstudie corridor Echt/Roermond-Luik, Provincie Limburg, 2000.

Specifieke aandachtspunten voor **Brabantstad** zijn:

- positionering van Eindhoven in internationaal verband;
- zorgen voor een hoogwaardige openbaar-vervoersverbinding tussen de centra in het stedelijk netwerk;
- de capaciteit van de Brabantspoorlijn primair gebruiken voor personenverkeer; voor het goederentransport een structurele oplossing zoeken waarbij de IJzeren Rijn en de Betuwelijn worden benut;
- voor de IJzeren Rijn een milieuvriendelijk scenario kiezen;
- de economische dynamiek een plek geven in samenhang met behoud en ontwikkeling van stad en land, natuur, landbouw, cultuurhistorische waarden en recreatief medegebruik van het landelijk gebied;
- ontwikkeling van een regionaal park.

Meebewegen met water

De doelstellingen voor water worden gecombineerd met een gebiedsgerichte aanpak binnen het algemene kader van het contourenbeleid. Binnen een stroomgebied worden meerdere deelgebieden onderscheiden, waarvoor uiteenlopende trajecten van ruimtelijke ontwikkeling kunnen worden aangegeven. Beken zijn onderdeel van deelstroomgebieden waarvoor beheersvisies worden opgesteld. Voorrang wordt gegeven aan stroomgebieden die grotendeels binnen de ecologische hoofdstructuur (EHS) vallen. Beekdalen en watersysteemeenheden met veel EHS, die bovendien deel uitmaken van milieubeschermingsgebieden, krijgen prioriteit bij het verplaatsen van milieuhinderlijke landbouwbedrijven en het stimuleren van agrarische extensivering. Deze prioriteit geldt met name voor de stroomgebieden van de Dommel, de Mark, de Geul, de Niers, de Roer en de Tungelroyse beek, en voor het Zeeuws-Vlaamse krekengebied. Voor de Dommel en de Mark worden de bestaande Vlaams-Nederlandse stroomgebiedcomités benut. De aanpak van de Tungelroyse beek en de Geul wordt uitgewerkt, de laatste ook in het kader van het project Drielandenpark. De aanpak van het krekengebied in Zeeuws-Vlaanderen wordt uitgewerkt in het kader van de Euregio Scheldemond.

De integrale aanpak van de Maas (met inbegrip van de Grensmaas) en de Westerschelde wordt voortgezet en uitgebouwd. Een aanpassing van de beleidslijn ruimte voor de rivier (de Maas) wordt voorbereid. Deel 3 van de Vijfde Nota biedt hierover meer duidelijkheid. Voor het Zeeuwse Deltagebied wordt een integrale visie opgesteld (gestart in 2000), waarin voor de veiligheids- en wateroverlastproblemen op lange termijn en de ecologische problemen van nu (o.a. waterkwaliteit Volkerak-Zoommeer) geïntegreerde oplossingsrichtingen worden aangegeven, welke ruimtelijke implicaties kunnen hebben.

Rond het stedelijk gebied van Den Bosch, Breda, Roermond en Maastricht doen zich waterproblemen voor. De zoeklocaties voor waterberging rond deze steden moeten in beeld worden gebracht. De oplossingen voor extra waterberging worden uitgewerkt met aandacht voor verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving (versterking van de recreatieve betekenis, gebruik maken van cultuurhistorische gegevens). De Zeeuwse kust moet worden versterkt, in beginsel met behoud van de kustlijn van 1990. Landinwaartse verbreding van duinen en dijken wordt gecombineerd met de ontwikkeling van natuurgebieden en de inpassing van recreatieve waarden, waarbij tevens gebruik wordt gemaakt van de aanwezige

cultuurhistorische gegevens. Doelstelling is in een breed gebied natuur en recreatie te ontvlechten in samenhang met infrastructurele aanpassingen (zoals transferia).

Voor het containervervoer met zeeschepen naar Antwerpen zal mogelijk op termijn de Westerschelde opnieuw te ondiep worden geacht. Verdieping staat op gespannen voet met de veiligheid voor overstromingen van met name het oostelijk deel van de Westerschelde en de Zeeschelde. Daarnaast tast verdieping van de Westerschelde de ecologische en cultuurhistorische kwaliteit van het gebied (verder) aan. De invloed van de havens in het Schelde-estuarium op de kwaliteiten van het gebied vraagt om een oplossing in breder verband. Gedacht kan worden aan samenwerking tussen de havens en afspraken over gemeenschappelijke ruimtelijk-economische en milieubelangen.

Op de grens van Limburg wordt in Duitsland bruinkool gewonnen, waarbij op grote schaal grondwater wordt weggepompt en in de Rijn geloosd. De natuurwaarden van Maas/Schwalme/Nette (inclusief Meinweg) staan daardoor onder druk. Nordrhein-Westfalen en Limburg hebben afspraken gemaakt om de dreiging tegen te gaan: zij hebben zich verplicht om bij grondwatervervuiling direct actie te ondernemen teneinde de schade van vervuiling en verdroging zo klein mogelijk te houden.

6.6 LANDSDEEL NOORDZEE

6.6.1 Verkenning

Probleemstelling en opgaven

De Noordzee kent van oudsher een multifunctioneel gebruik van de bodem (zand-, schelpen-, olie-, en gaswinning), van het water (visserij, scheepvaart, recreatie) en van de lucht (vogeltrekroutes, aanvliegroutes). Het lijkt alsof de zee nog volop ruimte biedt voor nieuwe functies als windmolenparken, een luchthaven, zendmasten of zelfs woningbouw. Toch wordt de zee al heel intensief gebruikt. Daarom geldt ook voor de Noordzee dat er niet voldoende ruimte is om elk mogelijk gewenst beslag onder te brengen. Ook hier zijn keuzen en ordening nodig.

Onder invloed van technologische ontwikkelingen, maatschappelijke trends en economische factoren veranderen de functies op de Noordzee. In paragraaf 4.3 is de toekomstige ruimtevrage op de Noordzee besproken. In het algemeen kunnen we stellen dat het ruimtebeslag van mobiele activiteiten - het gebruik van het water - constant is, terwijl dat van immobiele activiteiten - het gebruik van de bodem - toeneemt. Hierbij moet zorgvuldig worden omgegaan met de aardkundige en archeologische waarden.

Wat betreft de immobiele activiteiten stimuleert het kabinet de exploitatie van kleinere olie- en gasvelden om Slochteren te ontzien, en mijnbouw in het algemeen op de Noordzee om de wadden te ontzien. Dit resulteert in meer platforms en meer transportleidingen. Naar verwachting zal het aantal boringen en leidingen tot 2020 toenemen en daarna geleidelijk afnemen. Daarnaast leidt de toename van internetgebruik en mobiel telefoonverkeer tot het leggen van steeds meer kabels op het Nederlandse deel van de Noordzeebodem. Bij kabels en leidingen wordt een veiligheidszone van 500 meter aan weerszijden in acht genomen. Elke kilometer extra betekent een vierkante kilometer ruimtebeslag. Binnen enkele decennia zal ruim eenderde deel van de zeebodem erdoor in beslag worden genomen.

De zeezandwinning nam eind jaren tachtig sterk toe, maar stabiliseerde zich in de eerste helft van de jaren negentig op een volume van 13 miljoen m³ per jaar. Sinds 1996 is deze hoeveelheid weer toegenomen tot 22 miljoen m³ per jaar. Hiervan wordt 14 miljoen m³ aangevoerd voor ophoogzand op land, en 8 miljoen m³ voor kustsuppleties. Het rijk wil het gebruik van zand uit de Noordzee stimuleren. Op dit moment vindt een aanzienlijk deel van de reguliere zandwinning in de Noordzee plaats, vooral voor ophoogzand. In de nabije toekomst zal de behoefte aan zand uit de Noordzee toenemen.

De laatste tijd is een trend te bespeuren naar het in gebruik nemen van de Noordzee voor nieuwe immobiele activiteiten: windmolenparken, landaanwinning en wellicht een zendmast. Van deze drie nieuwe functies is voor windenergie kabinetsbeleid vastgesteld dat ruimte biedt om grootschalige parken op de Noordzee te realiseren. Over de aanleg van een deel van de Tweede Maasvlakte neemt het kabinet in 2001 een definitief besluit.

Wat betreft de mobiele activiteiten valt geen significante verandering te melden van het aantal scheepsbewegingen op het zuidelijk deel van het Nederlands Continentaal Plat. Wel vindt schaalvergroting plaats. Bovendien verandert het soort schepen: stukgoed- en

passagiersschepen maken plaats voor container- en bulkvaart. Er wordt steeds meer gebruikgemaakt van de verkeersscheidingsstelsels en de ankergebieden.

Het aantal vistrawlers is de afgelopen twintig jaar sterk verminderd, maar het totale motorvermogen niet of nauwelijks. Het motorvermogen voor kotters is verdubbeld. De samenstelling van de kottervloot is veranderd: er zijn minder kleine en meer grote vaartuigen. Ook in de lucht wordt het drukker. De burgerluchtvaart neemt toe, maar vliegt hoger aan over de Noordzee, zodat de vogels er minder last van ondervinden. Ook het burger-helicopterverkeer (laagvliegverkeer) groeit, vooral door de exploitatie van kleinere velden. Het militair gebruik blijft constant.

In de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' worden de doelen voor het ecosysteem (natuur en landschap) van de Noordzee besproken. De betekenis van de Noordzee voor de biodiversiteit is groot: er komen veel bodemdieren, vogels, vissen en zeezoogdieren voor. De diversiteit van het fytoplankton is met zo'n 300 bekende soorten zeer hoog; recent zijn meerdere soorten giftige algen aangetoond. Onder invloed van de visserij gaan langlevende soorten vissen en bodemdieren achteruit; met de kortlevende soorten gaat het voorspoedig. Bij de zeevogels vallen de zeer hoge aantallen aaseters op. Van de zeezoogdieren is de tuimelaar inmiddels weer terug van weggeweest en neemt de witsnuitdolfijn in aantal af. Alleen de bruinvis laat een opmerkelijke toename zien - hij ging op het Continentaal Plat van duizend in 1990 tot 30.000 exemplaren nu - door veranderingen in het verspreidingspatroon op de Noordzee. Wind, water en zand hebben op de Noordzee nog nagenoeg vrij spel, waardoor biodiversiteit en landschap er beter bewaard zijn gebleven dan op het land. Wel staat vooral de biodiversiteit onder druk door aantasting van de waterkwaliteit, door visserij, scheepvaart en eutrofiëring onder invloed van voedselrijk rivierwater dat in zee uitmondt. De waterkwaliteit van de Noordzee verbetert langzaam maar zeker dankzij een schonere Rijn. Het aantal gebieden op de Noordzee met een beschermde status neemt toe. De Waddenzee heeft (bijna) een nieuwe PKB met een externe werking op de Noordzee, er zijn Habitat- en vogelrichtlijngebieden vastgelegd; de Voordelta heeft een speciale status uit het oogpunt van natuurbescherming en -ontwikkeling.

De opgaven voor een zuinig ruimtegebruik in de Noordzee kunnen in drie categorieën worden ingedeeld:

1. Het natuurlijk systeem vitaal houden:

- langs de gehele Nederlandse kust de zandvoorraden, morfologische processen en stromingspatronen in stand houden die nodig zijn voor de kustverdediging;
- lokaal ruimte reserveren om de kust zo nodig zeewaarts te kunnen uitbouwen met het oog op de kustverdediging;
- de natuurwaarden op en in de Noordzee in het algemeen, en in de kustrivier in het bijzonder, behouden en herstellen;
- natuurwaarden in gebieden met gebiedsspecifieke natuurwaarden behouden, herstellen en beschermen, met speciale aandacht voor het herstellen van zoet-zoutovergangen.

2. Economische functies zo inpassen dat het natuurlijk systeem niet wordt geschaad:

- ophoogzand, grind- en beton/metselzand op een zodanige manier winnen dat het kustfundament en de natuurwaarden worden beschermd;
- de visserij ruimtelijk reguleren op een zodanige manier dat natuurwaarden zo min mogelijk worden aangetast;

- landaanwinningswerken, permanente bouwwerken, kabels en buisleidingen op een zodanige manier situeren en inrichten dat het kustfundament en de natuur niet worden aangetast;
 - landaanwinningswerken en bouwwerken zo situeren en inrichten dat de belevingswaarde van de zee en de vrije horizon niet worden aangetast.
3. Economische functies op elkaar afstemmen:
- landaanwinningswerken en bouwwerken zo situeren dat geen hinder ontstaat voor routegebonden en diffuus scheepvaartverkeer;
 - aanleg van kabels, aanleg en vernieuwing van buisleidingen, landaanwinningswerken, bouwwerken en winning van oppervlaktedelfstoffen op elkaar afstemmen;
 - landaanwinningswerken, bouwwerken en winning van oppervlaktedelfstoffen afstemmen op andere vormen van bodemgebruik;
 - het gebruik van leidingstraten stimuleren, en een mogelijke opruimplicht voor niet meer gebruikte kabels en leidingen.

Er zijn diverse redenen voor nieuw ruimtelijk beleid op de Noordzee. Ten eerste neemt de ruimtedruk toe, niet alleen door intensivering van bestaande functies, maar ook door de ruimtebehoefte voor nieuwe. Recentelijk zijn beleidsuitspraken gedaan voor verschillende sectoren, zoals het stimuleren van 'short sea shipping', het stimuleren van windenergie tot ten minste 1.500 megawatt, het stimuleren van verschuiving van zandwinning van land naar zee, en het specificeren van ecosysteendoelen. Deze beleidsuitspraken moeten met elkaar in overeenstemming worden gebracht.

Ten tweede biedt nieuwe wet- en regelgeving die nu aan de orde is, de mogelijkheid tot het voeren van ruimtelijk Noordzeebeleid. Door de instelling van de Exclusieve Economische Zone¹⁵ (EEZ) heeft Nederland soevereine rechten op exploratie, exploitatie, behoud en beheer van de levende en niet-levende natuurlijke rijkdommen. Ook geeft de EEZ Nederland rechtsmacht inzake bouw en gebruik van kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen, en inzake bescherming en behoud van het zeemilieu. In dit kader wordt is de werking van de Wet Beheer Rijkswaterstaatswerken uitgebreid tot de gehele zone, waardoor mogelijkheden zijn ontstaan voor ruimtelijke sturing van ontwikkelingen op de Noordzee. De Tweede Kamer heeft de regering expliciet verzocht in de Vijfde Nota beleid te formuleren voor de inrichting van de Exclusieve Economische Zone¹⁶.

Ten derde kan worden geconstateerd dat veel sectoraal beleid voor de Noordzee is ingebed in een internationale context. In Nederland heeft het rijk daarbij een sturende rol, maar tot op heden zijn de gebruikte beleids- en beheerskaders niet voorzien van een integrale ruimtelijke invalshoek. Al met al is een actieve benadering van het ruimtegebruik in de Noordzee gewenst. Het is een bijzonder gebied, waar we niet zonder meer de ruimtelijke-ordeningsregels kunnen toepassen die op het land gelden. Dat betekent: niet afwachten hoe initiatieven of gebruiksfuncties zijn in te passen, maar daarop anticiperen door een gebiedsgerichte uitwerking. Zo is het vanwege de grote ruimtebehoefte voor windenergie raadzaam om daarvoor voorkeursgebieden aan te wijzen.

¹⁵ De EEZ is ingesteld op 28 april 2000.

¹⁶ Motie Stellingwerf, Tweede Kamer 1998-1999, 25 446, nr 10.

Ruimtelijke visie

De Noordzee heeft een grote eigen waarde, bepaald door fysische, ecologische en economische factoren. De mens maakt daarvan gebruik - bijvoorbeeld door visserij en winning van olie, gas, schelpen en zand - en benut de zee ook voor andere economische activiteiten als scheepvaart en havens, kabels en leidingen, en oplossing van ruimteproblemen op het land. Technisch gezien is dat allemaal mogelijk. Ondiepe stukken zee zijn tot land gemaakt; decennia geleden de IJsselmeerpolders, meer recentelijk de Maasvlakte. Gebruiksfuncties als baggerstort en zandwinning zijn meer naar zee verplaatst. Door stimulering van de kustvaart probeert men de wegen te ontlasten van vrachtvervoer. Hoe kunnen we zo goed mogelijk met al deze ruimtebehoeften omgaan? De toename van functies verhoogt de noodzaak tot het combineren ervan. Nagegaan moet worden of ruimtewinst kan worden geboekt door het toewijzen van meerdere functies aan gebieden, zonder dat dit leidt tot kwaliteitsverlies. Intensiveren van het gebruik is een tweede optie. Een voorbeeld is dat grootschalige zandwinning tot tien meter diep kan gaan, in plaats van tot twee meter diep. Bij tien meter diepe winning wordt weliswaar een veel kleiner oppervlak zeebodem verstoord, maar de verstoring duurt langer en ook het ecologisch herstel. Voor- en nadelen moeten dan wel tegen elkaar opwegen.

Uitgangspunten voor het waarborgen van de ruimtelijke kwaliteit op de Noordzee zijn dat:

- functies elkaar niet in de weg moeten zitten (bijvoorbeeld kabels en zandwinlocaties);
- veiligheid en gezondheid van mens en dier door de ruimtelijke inrichting niet in gevaar mogen komen;
- de Noordzee uit een oogpunt van verscheidenheid - opgevat als contrast tussen stad en land, cultuur en natuur - dé plek is waar rust, stilte, duisternis en de horizon te beleven zijn, en waar de verte wordt ervaren;
- ruimtelijke ingrepen zo min mogelijk onomkeerbare gevolgen mogen hebben. Het menselijk ingrijpen mag de draagkracht van het natuurlijk systeem niet te boven gaan. Voor inschatting van de effecten zijn de ecosysteemoelen richtinggevend.

Op basis van deze uitgangspunten kan het ontwikkelingsperspectief voor de Noordzee tot 2030 als volgt worden geschetst.

1. De Noordzee is een gebied met enerzijds belangrijke natuur- en landschapswaarden, anderzijds een belangrijke economische betekenis voor Nederland. Beide aspecten dienen ruimte voor ontwikkeling te krijgen. Het beleid voor de Noordzee wijkt af van dat voor de Waddenzee, waarin de natuurwaarde vooropstaat.
2. Ruimte vraagstukken op de Noordzee concentreren zich op het waarborgen van de ruimtelijke kwaliteit.
3. Het natuurlijk systeem van de Noordzee - bestaande uit bodem, water en lucht en al wat daar leeft en groeit - vormt het vertrekpunt van beleid. Om de ruimtelijke kwaliteit van het natuurlijk systeem te waarborgen, geldt een algemeen voorzorgsprincipe. Daarnaast leidt het besef dat de Noordzee niet 'één pot nat' is, tot gebiedsgericht beleid waarbij gebiedsspecifieke natuurwaarden extra worden beschermd. Met het oog op het bereiken van ruimtelijke kwaliteit in 2030 wordt het volgende nagestreefd:
 - verstoring van de bodem zodanig beperken dat wat daar van nature leeft en groeit, behouden blijft of zich kan herstellen;
 - de natuurlijke dynamiek van bodem en water (water- en sedimentstromen) zo min

mogelijk beperken;

- de kwaliteit van water, bodem en lucht verder verbeteren door de verontreiniging vanuit diffuse bronnen verder terug te dringen;
- de karakteristieke bodemfauna en vis-, zeezoogdier- en vogelpopulaties behouden en ontwikkelen, zodat zij in 2030 duurzaam verzekerd zijn van voldoende voedsel en rust- en voortplantingsgebieden; op verscheidene plaatsen oorspronkelijke ecotopen herstellen (bijvoorbeeld zoet-zoutovergangen) en zo inrichten dat ook landschappelijke en recreatieve aspecten aan bod komen;
- de Noordzee behouden als uniek open landschap; de weidsheid en open horizon, die hoog worden gewaardeerd, zoveel mogelijk waarborgen.

4. In de infrastructuur, die bestaat uit routes en netwerken, is in 2030:

- de bereikbaarheid van havens optimaal;
- de vrije doorgang van de scheepvaart gewaarborgd via scheepvaartroutes, het scheidingsstelsel en de ankergebieden;
- volop ruimte voor short sea shipping van goederen, omdat dit de wegen ontlast van veel vrachtverkeer;
- het ruimtebeslag voor veiligheidszones rond kabels en leidingen afgenomen, doordat deze in straten zijn gebundeld en doordat in onbruik geraakte spullen worden opgeruimd.

5. Het menselijk gebruik van de zee heeft in 2030 een duurzaam karakter:

- de ruimtebehoeften van de diverse gebruiksfuncties worden zodanig geleid dat onderlinge hinder wordt vermeden;
- mogelijkheden voor meervoudig ruimtegebruik zijn ook in de tijd optimaal benut;
- de Noordzee levert windenergie;
- er wordt voldoende zand gewonnen om het kustfundament op peil te houden; voor grootschalige landaanwinningsprojecten wordt verder uit de kust zand gewonnen.

6.6.2 Beleidskeuzen

Internationale samenhang versterken

Met het oog op het realiseren van een goede ruimtelijke kwaliteit gelden voor de gehele Noordzee één uitgangspunt (nut een noodzaak) en twee beleidsprincipes, die al in internationaal verband zijn overeengekomen: de watersysteembenadering en het verzorgingsprincipe. Daarnaast wordt rekening gehouden met internationale afspraken met betrekking tot de Noordzee, zoals het OSPAR-verdrag¹⁷ en de Noordzeeministersconferentie.

Nut en noodzaak

Bij het uitvoeren van nieuwe activiteiten met significante ruimtelijke consequenties, moet nut en noodzaak worden aangetoond. Toestemming wordt alleen verleend als er redenen van openbaar belang meespelen. Ook moet worden nagegaan of de activiteit niet redelijkerwijs op het land of op een andere wijze kan worden gerealiseerd. Het aan de EEZ gekoppelde ruimtelijk relevante beleid zal internationaal worden afgestemd. Het kabinet zal dit waar nodig inbrengen in de daartoe geëigende internationale overlegkaders.

¹⁷ OSPAR-verdrag (Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan), Trb. 1993, 144, art. 2.2.a.

Watersysteembenadering

Beleid en beheer van de Noordzee maken een watersysteembenadering nodig met een accent op de samenhang tussen de deelsystemen. Afwenteling van problemen van land naar zee moet worden voorkomen. Dat geldt zeker voor de Noordzee, die zich aan het eind van diverse rivierstroomgebieden bevindt en een essentiële schakel vormt in de waterkringloop. Ook moeten we voorkomen dat de zee een toevluchtsoord wordt voor NIMBY-problemen op het land.

Vorzorgsprincipe

Zowel serieuze en onherstelbare verstoring als verontreiniging van de zee moet worden voorkomen. Daartoe is het internationaal afgesproken, algemene voorzorgsprincipe van toepassing op de Noordzee. Bij planning en ontwerp van nieuwe activiteiten moet inzicht worden verkregen in de gevolgen voor het Noordzeesysteem. Bij de afweging dient de zee het voordeel van de twijfel te krijgen.

Nut en noodzaak van nieuwe activiteiten met significante ruimtelijke consequenties dienen te worden aangetoond, tenzij activiteiten in deze PKB expliciet worden toegestaan of door rijksbeleid worden gestimuleerd. Indien nut en noodzaak van een activiteit zijn aangetoond en deze op basis van het voorzorgsprincipe kan worden toegelaten op de Noordzee, dient de zoekruimte voor de locatie van de voorgenomen activiteit te worden vastgesteld conform het stappenplan zoals dat aan het eind van dit hoofdstuk is opgenomen. Uitgangspunt is het voorzorgsprincipe op grond van het OSPAR verdrag. Dit houdt in dat preventieve maatregelen dienen te worden genomen wanneer er redelijke gronden tot bezorgdheid bestaan dat direct of indirect in het mariene milieu gebrachte stoffen of energie kunnen leiden tot gevaar voor de gezondheid van de mens, tot schade aan levende rijkdommen en mariene ecosystemen, tot aantasting van de mogelijkheden tot recreatie of tot hindering van ander rechtmatig gebruik van de zee wordt, zelfs wanneer er geen afdoende bewijs is voor een oorzakelijk verband tussen het inbrengen van stoffen of energie en de gevolgen daarvan.

Ordenen van menselijke activiteiten op de Noordzee

Voor een aantal menselijke gebruiksfuncties is specifiek rijksbeleid van toepassing. Dit beleid kan enerzijds bepaalde functies stimuleren, anderzijds functies beperkingen opleggen.

Vrije horizon

Het kabinet streeft naar een onbelemmerd uitzicht vanaf de kust. De bouw van vanaf de kust zichtbare permanente werken wordt binnen de twaalfmijlszone alleen toegestaan bij zwaarwegend openbaar belang. Permanente werken zijn werken die langer dan zes maanden staan, drijven of duren. Wordt de vergunning verleend, dan moet bij het ontwerp rekening worden gehouden met de schade aan het vrije uitzicht.

Zandwinning

De overheid wil een verschuiving van zandwinning tot stand brengen van het land naar de Noordzee. De opgave is om dat zo te doen dat het kustfundament en de natuurwaarden

worden beschermd. Het rijk hanteert uit een oogpunt van veiligheid het uitgangspunt dat de hoeveelheid zand die in het kustfundament omgaat, niet mag afnemen door menselijk handelen. Dat is een randvoorwaarde voor het ontgrondingenbeleid zoals neergelegd in het Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen, en daarmee voor het Regionaal Ontgrondingenplan Noordzee 2.

Zandwinning is alleen toegestaan zeewaarts van de NAP -20 meter dieptelijn, nader vast te stellen in deel 3 van de PKB Vijfde Nota. Uitzondering op deze beleidslijn vormen zandwinning voor het onderhoud van scheepvaartgeulen, en zandwinning die bijdraagt aan vermindering van lokale erosie. Dit zand wordt weer aangewend binnen het kustfundament. Voor grootschalige zandwinning, bijvoorbeeld ten behoeve van landaanwinning, geldt een MER-plicht. Uitgangspunt bij de vergunningverlening voor grootschalige zandwinning is verder dat deze niet ten koste mag gaan van de winning van suppletie-, ophoog- en industriezand, en zo mogelijk daarmee wordt gecombineerd.

Landaanwinningswerken, windenergie en overige bouwwerken

De beleidsopgave is om eventuele landaanwinning en bouwwerken zo te situeren en in te richten dat het kustfundament, de natuur en de belevingswaarde niet worden aangetast. Bovendien mag geen hinder ontstaan voor routegebonden scheepvaartverkeer. Er is een opruimplicht in de vergunning opgenomen

Voorkeursgebieden windenergie

Voor windenergie is kabinetsbeleid vastgesteld dat ruimte biedt om grootschalige parken op de Noordzee te realiseren. Het is de bedoeling in 2020 een windenergievermogen van minstens 1.500 megawatt op de Noordzee te hebben. Binnen de twaalfmijlszone worden - behalve het 'near shore' windpark - geen nieuwe windenergieparken gebouwd. Dit is vastgelegd in deel 1 van de PKB Near shore windpark. De PKB-procedure is nog niet afgerond. In deel 3 van de PKB Vijfde Nota wijst het rijk voorkeursgebieden windenergie buiten de twaalfmijlszone aan. Hierbij wordt rekening gehouden met het streven naar een onbelemmerd uitzicht en met algemene en specifieke natuurkwaliteiten, bestaand gebruik, en windenergie-technische aspecten. Binnen de voorkeursgebieden zullen economische functies onderling nader worden gereguleerd.

December 1999 sprak het kabinet zich uit over de toekomst van Schiphol. Daarbij werd vastgesteld dat een nieuwe functie zoals een windmolenpark, binnen de zoeklocatie op zee die toen in discussie was, alleen een vergunning onder voorwaarden kan krijgen, zoals een vergunning voor bepaalde tijd.

Militaire activiteiten

In het tweede Structuurschema Militaire Terreinen zal de ruimtebehoefte van Defensie op de Noordzee worden vastgelegd. Het zijn schietgebieden en (laag)vlieggebieden die andere menselijke activiteiten in beginsel uitsluiten. Voor tijdelijke activiteiten of werkzaamheden worden praktische afspraken gemaakt.

Afstemmen van infrastructuur

Scheepvaart

Het rijksbeleid is gericht op het bieden van vrije doorgang aan het scheepvaartverkeer. Met het oog hierop zijn de scheepvaartroutes, het verkeersscheidingsstelsel en de ankergebieden in het nationale beleid verankerd. Bovendien wordt het beleid ter stimulering van short-sea shipping voortgezet met het oog op een betere modal-split van het goederenvervoer. In het verkeersscheidingsstelsel en de ankergebieden worden activiteiten die strijdig zijn met het scheepvaartverkeer geweerd overeenkomstig de nieuwe mijnrechtelijke kaart.

Kabels en buisleidingen

Het ruimtebeslag van kabels en buisleidingen, inclusief de veiligheidszones, zal binnen enkele decennia bij ongewijzigd beleid oplopen tot ruim eenderde van het totale oppervlak van de zeebodem. Het leggen van kabels en buisleidingen moet goed worden afgestemd op eventuele landaanwinningswerken, bouwwerken en winning van oppervlaktedelfstoffen. Het rijk is van plan om tracés voor kabels en leidingen aan te geven en de verplichting in te stellen nieuwe en te vernieuwen kabels en buisleidingen in deze tracés te bundelen.

De rijkspartners voeren met de vertegenwoordigers van deze sector overleg om te komen tot afspraken over de aan te houden tracés. Hierbij wordt rekening gehouden met het onderscheid tussen leidingen met een internationale en een regionale functie. Ook wordt aandacht besteed aan de kosten en baten van bundeling, de aanlandingsproblematiek, onderhoud, veiligheid en kruisingen, in overeenstemming met internationale afspraken. De intentie tot bundeling kan tot uitdrukking komen in de voorwaarden die gesteld worden bij de vergunningverlening in het kader van de Wet Beheer Rijkswaterstaatswerken en de Mijwet.

Volgens het geldende beleid wordt de opruimverplichting binnen de twaalfmijlszone al voor kabels en leidingen in de vergunning opgenomen. Het bevoegd gezag kan hier op verzoek van de eigenaar van afwijken. Het rijk streeft ook buiten de twaalfmijlszone naar een opruimverplichting voor alle werken die in het kader van de Wet Beheer Rijkswaterstaatswerken en de Mijwet een vergunning krijgen als de baten voor het Noordzeesysteem groter zijn dan de lasten van het opruimen. Het rijk voert daartoe overleg met de sectoren. Met het opruimen van in onbruik geraakte leidingen zijn kosten en baten gemoeid. Het rijk zal deze kosten en baten inventariseren en nagaan in hoeverre leidingeigenaren voor de kosten verantwoordelijk kunnen worden gesteld. De mogelijkheden van fondsvorming om dit 'achterstallig onderhoud' te financieren worden onderzocht.

Versterken van het natuurlijk systeem

Kustfundament

Het rijk streeft uit een oogpunt van veiligheid, natuur en landschap naar het instandhouden van de voor het zandig kustfundament benodigde zandvoorraden, morfologische processen en stromingspatronen. Het kustfundament loopt vanaf de NAP -20 meter dieptelijn in zee naar de kust en verder landinwaarts tot en met de duinen. Ook de ruimtelijke reservering voor zwakke schakels in de duinen wordt tot het kustfundament gerekend. In de derde Kustnota staan zoekgebieden voor versterking van de zeewering indicatief aangegeven. Bij de vaststelling van deel 3 van de PKB van de Vijfde Nota zal worden bepaald in welk document de landinwaartse begrenzing van het kustfundament juridisch zal worden verankerd en welke restricties zullen gelden voor nieuwe of uitbreiding van bestaande functies in het kustfundament. Uiterlijk bij de vaststelling van deel 3 van de PKB zal worden bepaald in hoeverre in het kustfundament

restricties zullen gelden voor uitbreiding van bestaande kustplaatsen en nieuwbouw. Provincies en gemeenten zullen daarmee rekening moeten houden bij het bepalen van de rode contour. Het rijk draagt de algemene verantwoordelijkheid voor de veiligheid van het gehele kustfundament. Zeewaartse en landwaartse ingrepen moeten op elkaar worden betrokken. De verantwoordelijke instanties moeten samenwerken om het kustfundament in conditie te houden en zo nodig te verbeteren met behulp van alle instrumenten die daarvoor ter beschikking staan.

Natuur en biodiversiteit

Het rijksbeleid richt zich op het behouden en herstellen van de natuurwaarden op de Noordzee in het algemeen en in de kusttrivier in het bijzonder. Daarnaast wil het rijk natuurwaarden in gebieden met speciale kenmerken, in het bijzonder zoet-zoutovergangen, behouden en herstellen. Zoals uit analyses blijkt, kan de Noordzee nog niet als een natuurlijk functionerend ongestoord systeem worden gezien. Flora en fauna moeten zich natuurlijker kunnen ontwikkelen. Daarvoor is een ongestoorde ontwikkeling van de bodemfauna nodig, alsmede goede voedsel-, rust- en voortplantingsgebieden voor vissen en vogels.

Een natuurlijker ontwikkeling van de Noordzee is alleen mogelijk als het menselijk gebruik van het gebied daarop wordt afgestemd, bijvoorbeeld door zonering, of als bepaalde vormen van gebruik - op termijn - worden afgebouwd. De gehele Noordzee behoort op basis van het Structuurschema Groene Ruimte tot de ecologische hoofdstructuur. Feitelijke toepassing voor het gebied buiten de twaalfmijlszone is tot op heden uitgebleven, maar vindt van nu af aan plaats. Met de randvoorwaarde van nut en noodzaak en het voorzorgsprincipe uit de OSPAR verdrag wordt een basisbescherming beoogd voor het hele zeegebied. Vissen, zeezoogdieren en natuurlijke processen komen overal in de Noordzee voor, en moeten dus in de gehele Nederlandse Noordzee worden beschermd.

Daarnaast zijn er gebieden die extra bescherming behoeven. Welke dat zijn, wordt uitgewerkt in het project Ecosysteendoelen. Als de resultaten van het project ecosysteendoelen Noordzee daartoe aanleiding geven, zal het rijk in deel 3 van de PKB buiten de 12-mijlszone een aantal locaties aanwijzen die gebiedsspecifieke natuurwaarden herbergen - bijvoorbeeld fourageergebieden voor vogels, karakteristieke habitats, en kraamkamergebieden voor vissen. Deze gebieden zullen bij toepassing van de SGR-beschermingsformules een zwaardere toetsing ondergaan, omdat op meer wezenlijke waarden getoetst moet worden dan in andere gebieden. De gegevens over gebieden met gebiedsspecifieke natuurwaarden zijn niet eerder te leveren dan in deel 3 van de PKB Vijfde Nota. De waardenkaart zal ook worden opgenomen in deel 1 van het SGR-II, dat vóór deel 3 van de PKB Vijfde Nota zal worden uitgebracht. Op basis van deze concretisering van de ecosysteendoelen zullen knelpunten met gebruiksfuncties worden aangegeven. Daarna wordt in overleg met de betrokken sectoren naar oplossingen gezocht, en wordt bekeken of het beleid bijstelling behoeft. Voor bepaalde gebruiksfuncties kunnen hieruit gebiedsspecifieke beperkingen voortvloeien. Zo kunnen bij aantasting van bijzondere bodemkwaliteiten beperkingen worden gesteld aan het bodemberoerend gebruik, zoals zandwinning.

Stappenplan voor afweging van activiteiten op de Noordzee

Afgezien van activiteiten waarvoor specifiek kabinetsbeleid wordt gevoerd, wordt voor nieuwe activiteiten en met significante ruimtelijke consequenties de toelaatbaarheid bepaald via het doorlopen van een stappenplan. Dit stappenplan voor de Noordzee sluit zoveel mogelijk aan

op reeds bestaande kaders. Dat is in overeenstemming met de aanbevelingen van de Beheersvisie Noordzee 2010. Daarin wordt geconstateerd dat er al veel afwegingskaders zijn, die onderling soms tegenstrijdigheden vertonen. Er is vooral behoefte aan het stroomlijnen van afwegingskaders. Het stappenplan vormt een hulpmiddel bij het maken van ruimtelijke afwegingen. Het maakt daarmee inzichtelijk op welke wijze het rijk tot afwegingen komt. Het rijk zal het stappenplan hanteren bij het beoordelen van initiatieven voor ingrepen in de Noordzee waarvoor vergunningen nodig zijn. Het stappenplan is richtinggevend voor zowel particuliere initiatiefnemers als voor de rijksoverheid zelf.

Stap 1 Nut en noodzaak

Nut en noodzaak van het uitvoeren van een activiteit op de Noordzee moeten worden aangetoond. Toestemming wordt alleen verleend als er sprake is van redenen van openbaar belang. Ook moet worden nagegaan of de activiteit niet redelijkerwijs op het land of op een andere wijze kan worden gerealiseerd. Waar de PKB Nota Waddenzee of de Vogel- en Habitatrichtlijn van toepassing zijn, gelden de daarin vervatte strengere criteria.

Stap 2 Definiëring van de ruimtelijke claim

Als nut en noodzaak van een activiteit zijn aangetoond, moet de ruimtelijke claim van de voorgenomen activiteit worden gedefinieerd, en moeten de mogelijkheden voor combineren met andere functies worden benut. Bij de claim moet worden aangegeven of deze de bodem, de waterkolom en/of de lucht betreft. Ook moeten de mogelijke effecten van de voorgenomen activiteit in beeld worden gebracht. Daarbij zal bovendien zoveel mogelijk worden gestreefd naar intensivering van het ruimtegebruik, in plaats van uitbreiding van het ruimtebeslag.

Stap 3 Voorzorg

Op basis van inzicht in de ruimtelijke claim van de voorgenomen activiteit en de effecten daarvan, wordt bepaald of er aantasting dreigt van de basiskwaliteiten van de Noordzee. Het voorzorgsprincipe zoals opgenomen in de OSPAR verdrag van 1993 is van toepassing. Daarbij wordt uitgegaan van de best beschikbare informatie.

Stap 4 Zoekruimte

Als nut en noodzaak van een activiteit zijn aangetoond, en deze op basis van het voorzorgsprincipe kan worden toegelaten op de Noordzee, wordt de zoekruimte voor de locatie van de voorgenomen activiteit vastgesteld door toetsing aan het juridische kader (internationale en nationale wet- en regelgeving) en aan het beleidskader (geldend internationaal en nationaal beleid, inclusief eventueel toepasselijke afwegingskaders, met name die uit het SGR).

Stap 5 Van zoekruimte naar locatiekeuze

Binnen de zoekruimte dienen de (meest) geschikte en de (meest) ongeschikte locaties te worden vastgesteld. Voorop staat altijd het streven naar optimalisering van de mogelijkheden voor meervoudig ruimtegebruik.

Stap 6 Beperking en compensatie van effecten

Betrokkenen zullen zich inspannen om de effecten van de activiteit te beperken en te compenseren. De effecten van ingrepen en activiteiten moeten zoveel mogelijk worden

bepikt, met toepassing van de best bestaande technieken. Compensatie wordt in natura geleverd in of direct grenzend aan de Noordzee, tenzij dit feitelijk onmogelijk is. Dan vindt compensatie in geld plaats.

Op kaart 34 zijn de belangrijkste zones en gebieden voor de in deze paragraaf voorgestelde beleidskeuzen in beeld gebracht.

HOOFDSTUK 7 UITVOERING

Inhoudsopgave

7.1 Inleiding	2
7.2 Een nieuwe uitvoeringsstrategie	5
7.2.1 Lessen uit het verleden	5
7.2.2 De strategie in hoofdlijnen	6
7.2.3 Bestuurlijk kader	10
7.2.4 Instrumenteel kader	16
7.3 Toepassing van de uitvoeringsstrategie	24
7.3.1 Een nieuwe systematiek	24
7.3.2 Verantwoordelijkheid van het rijk	26
7.3.3 Stimuleringsbeleid	34
7.3.4 Faciliterend beleid	37
7.4 Bestaande uitvoeringsafspraken tot 2010	39
7.5 Uitwerking tussen PKB deel 1 en deel 3	42

De Nederlandse ruimtelijke ordening staat voor een grote uitdaging. Allerlei maatschappelijke sectoren vragen om extra ruimte; tegelijk stellen we aan de kwaliteit van die ruimte steeds hogere eisen. Ook in bestuurlijk opzicht is een herbezinning nodig. De beleidsuitvoering volgens de nu gangbare aanpak is onvoldoende effectief gebleken. Het beleid moet selectiever en tegelijk krachtiger. In dit hoofdstuk is een nieuwe uitvoeringsstrategie uitgewerkt, zowel inhoudelijk als met betrekking tot de organisatie van de uitvoering van het nationaal ruimtelijk beleid.

7.1 Inleiding

Veel inwoners van Nederland vinden dat ons land de afgelopen tijd voller, vuiler, rommeliger en eenvormiger is geworden. Deze constatering in hoofdstuk 1 is frappant, omdat het ruimtelijk beleid de afgelopen periode juist in het teken stond van versterking van ruimtelijke kwaliteit. De beleidsuitvoering is dus in veler ogen onvoldoende effectief geweest. Er is een waarneembare discrepantie tussen beleid en werkelijkheid. Deze discrepantie dreigt alleen maar groter te worden als we de maatschappelijke ontwikkelingen en de toekomstige ruimte vraag onder ogen zien die in de hoofdstukken 3 en 4 van deze nota zijn geschetst, en ons tegelijk realiseren dat we aan de kwaliteit van de schaarse ruimte steeds hogere eisen stellen.

In deze nota zijn drie strategieën ontwikkeld om de verwachte ruimtedruk te kunnen accommoderen en geleiden:

- *intensiveren* van ruimtegebruik in het bebouwde gebied;
- *combineren* van functies in het landelijk gebied;
- *transformeren* van het bestaand bebouwd gebied en van het landelijk gebied.

De inzet van deze strategieën, in combinatie met het in hoofdstuk 5 en 6 neergelegde beleid, zal in belangrijke mate bijdragen aan het realiseren en accommoderen van nieuwe behoeften en ontwikkelingen die in de voorgaande hoofdstukken zijn besproken.

Naast de wil om tegemoet te komen aan de nieuwe vraag naar ruimte, bestaat de ambitie om Nederland mooier, diverser en veiliger te maken en om waardevolle ruimtelijke kenmerken zoveel mogelijk in stand te houden. De ruimtelijke hoofdstructuur van Nederland, gezien in een internationale ruimtelijke samenhang, moet worden behouden en verbeterd. Vanuit dit internationale perspectief wordt een serie belangrijke doeleinden nagestreefd. In de Noordwest-Europese delta moet een betere afstemming komen tussen stad en land. Groene kwaliteiten in de open ruimten van het Benelux-Middengebied en Noord-Nederland/Nedersaksen worden versterkt. De Deltametropool wordt internationaal geprofileerd. De samenhang in het netwerk van transnationale hoofdverbindingen, met name tussen de Deltametropool, het Ruhrgebied en de Vlaamse steden, moet worden versterkt. Ook voor de andere nationale stedelijke netwerken wordt een optimale ontsluiting nagestreefd op die hoofdverbindingen. Binnen de Noordwest-Europese stedelijke delta wordt transnationale logistieke netwerkvorming bevorderd. Samen met de omliggende Noordzeelanden wordt afstemming van het ruimtelijk beleid voor de territoriale zee en de Nederlandse Exclusieve Economische Zone nagestreefd. Dat kan uitmonden in een

gemeenschappelijke ruimtegebruiksvisie op de Noordzee. De bescherming van de natuurwaarden in de Waddenzee, de Rijn-Schelde Delta en het gebied van Eems en Dollard wordt in internationaal verband versterkt. Voor de stroomgebieden van Rijn, Maas, Schelde en Eems wordt samen met de buurlanden een ruimtelijke beleidsstrategie uitgewerkt met het oog op de waterproblematiek.

De vitaliteit van stad en platteland moet worden versterkt. Daarvoor is een betere menging nodig van wonen en werken en een grotere diversiteit in woon- en werkmilieus. Landschap, natuur en cultuurhistorische waarden worden waar nodig beschermd en waar mogelijk verder ontwikkeld. De vorming van stedelijke netwerken, waarbij stedelijkheid, centrumvorming en behoud en ontwikkeling van groene gebieden centraal staan, zal aan de vitaliteit van stad en land een belangrijke impuls geven.

Net als bij de stedelijke netwerken geldt dat het water veel meer als een organiserend principe gebruikt moet worden in de ruimtelijke ordening. Dat geldt zowel voor het stedelijk als voor het landelijk gebied. Het garanderen van veiligheid en beperking van wateroverlast betekent dat aan het water ruimte wordt gegeven, waar mogelijk gecombineerd met andere functies.

De hoge ruimtedruk en de ambitie om de ruimtelijke kwaliteit van Nederland te vergroten stellen hoge eisen aan de sturing van het ruimtelijk beleid, zeker gelet op de ervaringen uit het verleden. We kunnen niet zonder meer op de huidige weg voortgaan. In de veelheid van belangenafwegingen die voortdurend op alle bestuurlijke niveaus plaatsvindt, is het beleid te kwetsbaar gebleken. De uitvoering moet anders. Om dat mogelijk te maken is een nieuwe strategie ontwikkeld. Niet alleen een inhoudelijke strategie, zoals uiteengezet in de hoofdstukken 5 en 6, maar op onderdelen ook een nieuwe, steviger uitvoeringsstrategie. Daarover gaat dit hoofdstuk.

Versterking van de uitvoering wordt niet gezocht in een 'van bovenaf' gedicteerde ruimtelijke inrichting waarbij van rijkszijde voor allerhande functies locaties worden aangewezen. Het beleid in deze nota zal *in samenspraak met* en voor een belangrijk deel ook *door* andere overheden en private initiatiefnemers worden uitgewerkt en gerealiseerd. Op een beperkt aantal beleidsonderdelen is het rijk verantwoordelijk voor het *eindresultaat*, maar ook dan wordt de uitwerking bij voorkeur overgelaten aan andere overheden. Voor het overige wordt aan die andere overheden een maximale vrijheid gelaten om binnen enkele randvoorwaarden gestalte te geven aan een eigen gebiedsgericht beleid. Waar nodig stimuleert en faciliteert het rijk hun acties.

De kernbegrippen van de uitvoeringsstrategie zijn: *selectiever* en *krachtiger*. Selectiever, omdat het rijk zich meer zal toeleggen op (programmatische) kaderstelling en minder bemoeienis heeft met de uitwerking van het beleid door andere overheden. Krachtiger, omdat scherper zal worden gestuurd op de onderdelen van het ruimtelijk beleid die van nationaal belang worden geacht. De punten waarop de uitvoering wordt versterkt, worden besproken in paragraaf 7.2. Dit gebeurt mede op basis van uit het verleden te trekken lessen. Zowel op het bestuurlijk als het instrumenteel kader van de beleidsuitvoering heeft een herbezinning plaatsgevonden.

In paragraaf 7.3 wordt de toepassing van de uitvoeringsstrategie voor de verschillende beleidsonderdelen uitgewerkt. Deze paragraaf is te beschouwen als een toelichting op de sturingsmaatregelen in de planologische kernbeslissing. De laatste twee paragrafen van dit

hoofdstuk geven een overzicht van de bestaande uitvoeringsafspraken tot 2010 en het traject naar deel 3 van deze PKB Nationaal Ruimtelijk Beleid.

7.2 Een nieuwe uitvoeringsstrategie

7.2.1 Lessen uit het verleden

De geschiedenis van de nationale ruimtelijke ordening laat zien dat de uitvoering lange tijd een relatief zwakke schakel is geweest. Verschillende voornemens en ideeën uit de eerste drie nationale nota's kwamen niet veel verder dan het papier waarop ze waren vastgelegd¹. Het rijk coördineerde ook zijn eigen projecten en investeringsprogramma's onvoldoende. De uitvoering bestond voor een belangrijk deel uit het toezicht op de doorwerking in ruimtelijke plannen van decentrale overheden. Daardoor werd het tempo in belangrijke mate bepaald door de termijn waarop die overheden hun plannen herzagen. Toezicht op de beleidshandhaving werd lange tijd niet systematisch aangepakt.

In de Vierde nota werd op dit vlak een belangrijke stap voorwaarts gezet. Vooral de Vierde nota Extra was sterk gericht op uitvoering. Er werd veel geïnvesteerd in communicatie over het beleid, onder andere via het programma 'Voorbeeldplannen'. Het planstelsel op rijksniveau werd vereenvoudigd. De actualisering van de bestemmingsplannen voor het buitengebied werd programmatisch aangepakt. De tekst van de planologische kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid werd op onderdelen scherper geformuleerd. Er kwamen voorstellen om de bestuurlijke samenwerking in de (groot)stedelijke regio's steviger te verankeren.

Daarnaast werden op verschillende bestuurlijke niveaus veel menskracht en middelen ingezet in ROM-projecten, 'nadere uitwerkingen' en sleutelprojecten. Met grensoverschrijdende visievorming en samenwerking werd ervaring opgedaan in het gebied Maastricht-Heerlen-Aken-Luik en in de Rijn-Scheldedelta. Er kwam een nauwere koppeling aan rijksinvesteringen. Tenslotte – dat trok de meeste aandacht – werden uitvoeringsmaatregelen van het rijk en van de regio's gebundeld in de Vinex-convenanten. Op basis van de beleidsevaluaties komt ook de parlementaire werkgroep Vijfde Nota² tot de conclusie dat met de Vierde nota (Extra) de beoogde trendbreuk naar meer 'uitvoeringsgerichtheid' een feit is. Wel voegt de werkgroep daaraan toe dat op veel punten nog verbetering nodig en mogelijk is, waarbij van de lessen uit de afgelopen periode kan worden geleerd.

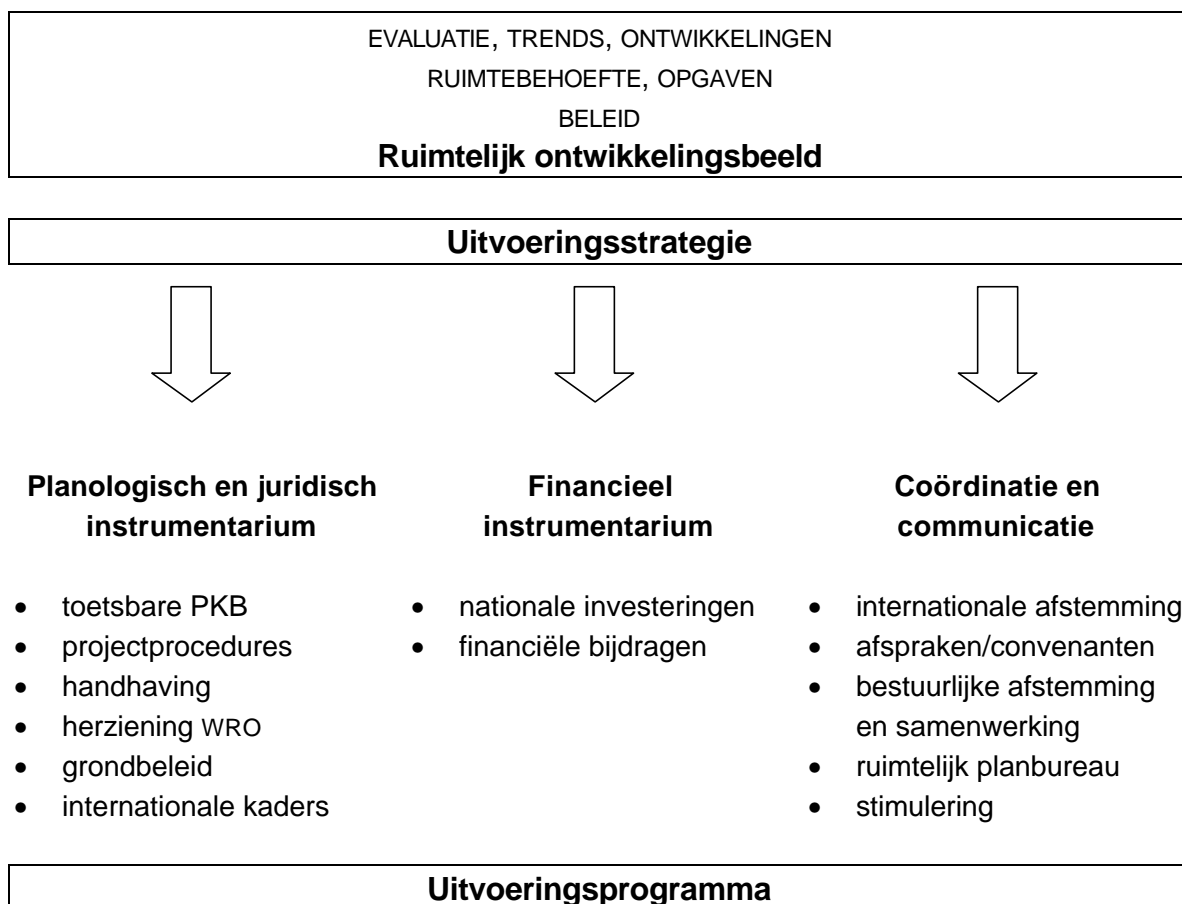
Voor het kabinet is de belangrijkste les, dat een betere uitvoeringsstrategie voor het ruimtelijk beleid moet rusten op twee pijlers: een effectief planologisch en juridisch instrumentarium (inclusief een consequente handhaving), en een pakket van uitvoeringsmaatregelen in de sfeer van afstemming en financiële middelen.

Bij de uitvoering van het Vierde-notabeleid werden niet alleen de traditionele planologische en juridische instrumenten ingezet, maar ook andere maatregelen op het gebied van geld, projecten, werkprogramma's en afspraken tussen overheden. Er kwam meer oog voor de 'ontwikkelingskant' van de planologie. Het instrumentarium werd verbreed – zij het op onderdelen onvoldoende – en op de voortgang van de uitvoering kon directer invloed

¹ Zie hierover uitgebreider de evaluatie in hoofdstuk 2 van deze nota. Daar wordt overigens ook geconstateerd dat de realisatie van de groeikernen en het stadsvernieuingsbeleid mede door de Derde nota mogelijk zijn gemaakt.

² *Notie van Ruimte*, Kamerstukken II 1999/2000, 27 210, nrs.1-2.

worden uitgeoefend. Versterking van de uitvoering zal zich moeten richten op een aantal ingrediënten, zoals hieronder schematisch is weergegeven.



7.2.2 De strategie in hoofdlijnen

Versterking van het planologisch en juridisch instrumentarium

De uitvoeringsstrategie wordt gebaseerd op een planologische kernbeslissing die scherp en toetsbaar is geformuleerd: 'wie doet wat en wanneer'. Bij maatregelen die wezenlijk zijn voor de realisatie van het nationaal ruimtelijk beleid, wordt in de PKB aangegeven welke overheidslaag voor de realisatie daarvan verantwoordelijk is. Ook wordt aangegeven op welke termijn keuzen moeten worden gemaakt of maatregelen gerealiseerd. Over de precieze beleidskaders en de formulering van de betrokken PKB-bepalingen zal tijdens de PKB-procedure nader overleg worden gevoerd. Dat gebeurt uitdrukkelijk met als uitgangspunt dat – wanneer het beleid na het bestuurlijk overleg eenmaal is vastgelegd – alle betrokkenen daar ook aan gehouden zijn. Een consequentie van die gedragslijn is dat bestuurlijke afspraken die bijvoorbeeld in het verband van landsdelen worden gemaakt, moeten worden omgezet in toetsbare maatregelen in streek- en bestemmingsplannen. De handhaving van het ruimtelijk beleid, die beschouwd kan worden als sluitstuk van de uitvoering, zal in overleg met de gemeenten worden versterkt. De komende reorganisatie en de personele uitbreiding van de VROM-inspecties zijn erop gericht ook het toezicht daarop te intensiveren. Daarnaast is een snelle aanpassing van streek- en bestemmingsplannen

aan het nieuwe beleid noodzakelijk, om te voorkomen dat op veel plaatsen in het land nog jarenlang beslissingen worden genomen op basis van wat in feite achterhaald beleid is. In het komend bestuurlijk overleg zal samen met de provincies worden bekeken hoe dit bereikt kan worden en wat daarvoor nodig is. Waar nodig zullen hiervoor extra financiële middelen worden vrijgemaakt.

Bij verschillende in gang gezette wetgevingstrajecten staat de effectiviteit en flexibiliteit van de sturing in de ruimtelijke ordening voorop. Het gaat echter niet alleen om het beleid dat het rijk zelf uitvoert. De rijksoverheid zal tevens de voorwaarden scheppen voor een effectiever beleidsuitvoering door provincies, gemeenten en regio's. De voorgenomen herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) heeft onder andere ten doel om te komen tot een effectievere doorwerking, krachtiger handhavingsinstrumenten en een versterking van de rol van het bestemmingsplan³. Ook de aanpassing van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG) en de financiële voornemens van het kabinet moeten mede in dit licht worden gezien. Daarmee zal ook het (nieuwe) wettelijk kader een krachtiger uitvoeringsstrategie ondersteunen.

Nieuw ten opzichte van de Vierde nota (Extra) is de geïntensiveerde samenwerking op Europees, transnationaal en grensoverschrijdend terrein. Het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP) vormt, hoewel dit document niet bindend is, een belangrijke bouwsteen voor de transnationale ruimtelijke visies voor Noordwest-Europa, de Noordzeeregio en de Benelux, waaronder de landen die kampen met hoog-waterproblemen. De in hoofdstuk 5 geformuleerde transnationale en grensoverschrijdende beleidsambities kunnen alleen worden gerealiseerd in samenspraak met de betrokken binnen- en buitenlandse partners. Zowel voor de inzet van Europees geld als voor het wegnemen van (bestuurlijk-juridische) belemmeringen bij grensoverschrijdende samenwerking, zullen bestaande overlegvormen effectiever worden benut. Oprichting van een nieuw transnationaal overlegplatform wordt overwogen.

Financiële instrumenten

Het kabinet deelt de mening van de parlementaire werkgroep Vijfde Nota dat het rendement van de ruimtelijke ordening versterkt kan worden naarmate het beter lukt om beslissingen over uiteenlopende ruimtelijke investeringen in samenhang te nemen. De in deze nota geschetste ontwikkelingsbeelden zullen daarom gebruikt worden als grondslag voor de afweging en integratie van ruimtelijke investeringsprojecten en -programma's. Deels gaat het hierbij om rijksprojecten (Tracéwet, Luchtvaartwet, nieuwe rijksprojectenprocedure krachtens de WRO⁴), deels om transnationale projecten en deels om projecten die tot de verantwoordelijkheid van decentrale overheden behoren, maar die vanwege hun strategisch karakter door het rijk worden ondersteund. Hierbij zal worden voortgebouwd op de ervaringen die zijn opgedaan met de sleutelprojecten.

Binnen de Europese Unie zal Nederland streven naar versterking van de ruimtelijke invalshoek bij het regionaal structuurbeleid. Tezamen met bestaande communautaire initiatieven als URBAN en Interreg III zou dit kunnen uitmonden in een Europese ruimtelijke investeringsstrategie, die uiteraard zal moeten dienen ter ondersteuning van de nationale investeringen.

³ Fundamentele Herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27 029, nr.2, 3 en 4

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27 178, nrs.1-2.

Bij de uitvoering van de Vierde nota (Extra) is herhaaldelijk gebleken dat de reguliere financieringskanalen onvoldoende zijn om het gewenste niveau van ruimtelijke kwaliteit te waarborgen. Het initiatief voor beïnvloeding van ruimtelijke kwaliteit door ruimtelijke ingrepen ligt veelal niet bij de ruimtelijke ordening, maar bij andere beleidsterreinen, andere overheden en particulieren. Ruimtelijke kwaliteit is daarbij vaak geen doel op zich, maar de uitkomst van investeringen die met andere oogmerken worden gedaan.

Bij de sleutelprojecten en het stimuleringsproject Kwaliteit Vinex-locaties is met succes geëxperimenteerd met het beschikbaar stellen van (relatief bescheiden) bedragen ten behoeve van een extra kwaliteitsimpuls. Het ging hierbij om investeringsprojecten waarvan de ruimtelijke kwaliteit ook uit nationaal oogpunt van strategisch belang werd geacht.

De parlementaire werkgroep oordeelt terecht dat deze methode om de beleidsuitvoering te verbeteren verder moet worden ontwikkeld. Er is een afzonderlijk budget ter beschikking gesteld voor toekomstvaste investeringen die de ruimtelijke kwaliteit verbeteren. Daarbij gaat het zowel om het verbeteren van bestaande situaties van onvoldoende kwaliteit, als om bijsturen waar een tekortschietende kwaliteit dreigt te ontstaan. Uit dit budget zal ook geld beschikbaar worden gesteld voor stimuleringsprogramma's. Deze kunnen betrekking hebben op initiatieven van andere overheden en/of particuliere investeerders en - zo nodig - op het wegnemen van planologische belemmeringen voor een voldoende snelle beleidsuitvoering (pijplijnproblematiek).

Coördinatie en afstemming

De internationalisering van ruimtelijke ontwikkelingen vergroot de behoefte aan een strategisch ruimtelijk ontwikkelingsbeleid op Europees niveau. Deze internationalisering vraagt om een intensieve schakelfunctie van de rijksoverheid. Stedelijke en landelijke regio's zijn de nieuwe basisspelers in het internationale spel van concurrentie en samenwerking. In toenemende mate zullen 'nieuwe regio's' landsgrenzen overschrijden. De rol van de rijksoverheid is daarbij niet alleen faciliterend en stimulerend, maar zeker ook regisserend en regulerend.

Een 'evenwichtige en duurzame ontwikkeling, met name door de totstandbrenging van een ruimte zonder binnengrenzen' behoort tot de fundamentele doelstellingen van de Europese Unie⁵. Daardoor biedt het EU-verdrag een mogelijkheid om het ruimtelijk *acquis*⁶ verder vorm te geven ter ondersteuning van het in deze nota aangegeven beleid. Hierbij wordt nadrukkelijk niet gedacht aan een nieuwe Europese competentie op het terrein van de ruimtelijke ordening. Nederland blijft zelf verantwoordelijk voor de inrichting van zijn grondgebied.

Ruimtelijke afwegingen worden in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat niet alleen en zelfs niet primair door de rijksoverheid gemaakt, maar op verschillende schaalniveaus en door verschillende bestuurslagen. Het spreekt daarbij vanzelf dat voor een effectieve uitvoering van nationaal beleid samenhang vereist is tussen de beleidsdaden van de betrokken overheden. Dit geldt in de eerste plaats voor het rijksbeleid zelf. De verantwoordelijkheden en prioriteiten van het rijk moeten eenduidig zijn en moeten door het rijk zelf consequent worden nageleefd. De Startnota, de 'Ruimte van Nederland' uit 1999, heeft hiervoor al een aanzet gegeven. Deze Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening en de

⁵ Artikel 2 EU-verdrag.

⁶ Het *acquis* is het totaal van wet- en regelgeving, jurisprudentie en overige afspraken die in de EU gelden.

daarbij horende planologische kernbeslissing vormen een verdere stap in deze richting. Het nationaal ruimtelijk beleid is afgestemd met onder andere de inmiddels gepubliceerde nota Ruimtelijk-Economisch Beleid, de nota Natuur voor Mensen, het Nationaal Verkeers- en Vervoerplan (NVVP) en de nota Wonen. In andere rijksnota's en PKB's zal daarop worden voortgebouwd. Voor de ruimtelijke aspecten van die nota's is deze Vijfde Nota het ruimtelijk kader, en dus richtinggevend. Bij de uitvoering zal deze afstemming worden vastgehouden. De realisatie van het ruimtelijk beleid, op basis van deze nota en andere rijksnota's, is vooral een verantwoordelijkheid van provincies, gemeenten en post-kaderwetgebieden. De kwaliteit van de hierbij te maken afwegingen moet - mede gezien de programmatische eisen die van rijkswege worden gesteld - worden verbeterd. Met het oog daarop moet de samenwerking in landsdelen en regio's worden versterkt. In paragraaf 7.2.3 wordt het bestuurlijk kader verder uitgewerkt.

Maatschappelijk en politiek is er veel vraag naar vernieuwende, wetenschappelijk gefundeerde verkenningen van de ruimtelijke effecten van maatschappelijke ontwikkelingen en van de effectiviteit van het planologisch instrumentarium. Zo pleit de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) voor een onafhankelijke instantie die het rijk wijst op komende ruimtelijke uitdagingen, ook als dit ingaat tegen het geldende beleid of tegen aangekondigde beleidsvoornemens⁷. Ook de Tweede Kamer heeft het kabinet gevraagd op korte termijn met een nader voorstel te komen inzake de oprichting van een onafhankelijk 'Nationaal Ruimtelijk Planbureau'⁸. Thans heeft de Rijksplanologische Dienst (RPD) de taak om de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer te ondersteunen bij de voorbereiding en uitvoering van het ruimtelijk beleid⁹. Daarnaast heeft deze dienst een aantal taken als planbureau. In deze hoedanigheid verricht de RPD bijvoorbeeld toekomstverkenningen. Het kabinet acht de combinatie van deze verkennende functie met de beleidsvoorbereidende en uitvoerende taken in één dienst ongewenst. Nog vóór het uitbrengen van deel 3 van deze PKB, zal het kabinet een voorstel tot oprichting van een onafhankelijk ruimtelijk planbureau aan de Tweede Kamer voorleggen.

Tweejaarlijks uitvoeringsprogramma

Een rijksnota over de ruimtelijke ordening moet een 'robuust' kader vormen voor een groot aantal ruimtelijk relevante beslissingen. Tegelijk moet het ruimtelijk beleid alert kunnen reageren op veranderende maatschappelijke omstandigheden. Tijdens de uitvoering zal telkens bijgestuurd moeten worden, en daarvoor is niet altijd een wijziging van de PKB nodig of gewenst. Om de flexibiliteit in de uitvoering van het ruimtelijk beleid te vergroten, zal tweejaarlijks een uitvoeringsprogramma voor het ruimtelijk beleid worden uitgebracht, dat tegelijk met de begroting zal verschijnen.

Dit ruimtelijk programma bevat een programmering in hoofdlijnen van de nationale investeringen, de rijksprojecten, de doorwerking van het nationaal ruimtelijk beleid in streek-, structuur- en bestemmingsplannen, alsook de handhaving. De activiteiten die verband houden met de uitvoering van de Vinex-uitvoeringsconvenanten zijn in het uitvoeringsprogramma geïntegreerd. Een eerste proeve van het uitvoeringsprogramma zal worden gevoegd bij deel 3 van deze PKB. Het kabinet zal vervolgens elke twee jaar aan de Tweede Kamer rapporteren over de voortgang van het uitvoeringsprogramma. Het

⁷ *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag, 1998.

⁸ Kamerstukken II, 27 210, nr. 2.

⁹ Art. 52 Wet op de ruimtelijke ordening.

programma zal worden aangepast als de stand van zaken in de uitvoering daartoe aanleiding geeft, of als het kabinet of de Tweede Kamer andere beleidsaccenten wil leggen.

7.2.3 Bestuurlijk kader

Uitgangspunten

De intentie om krachtiger te sturen op de uitvoering van het ruimtelijk beleid houdt geenszins in dat het rijk een toenemende bemoeienis met het beleid van andere overheden nastreeft. Wél betekent het dat scherper zal worden toegezien op beleidsonderdelen die van nationale betekenis worden geacht. Met andere woorden: het rijksbeleid zal selectief zijn - in verschillende opzichten selectiever dan voorheen. In navolging van het WRR-advies¹⁰ zal meer vrijheid worden gegeven aan decentrale overheden om gestalte te geven aan hun eigen 'ruimtelijke ontwikkelingspolitiek'.

De uitvoeringsstrategie is gebaseerd op een onderscheid in beleidscategorieën van verschillende zwaarte:

- beleid waarbij het rijk verantwoordelijk is voor het eindresultaat (groot nationaal of internationaal belang), waarbij de uitvoering zowel door het rijk als door andere overheden kan geschieden
- stimuleringsbeleid (primaire verantwoordelijkheid voor het eindresultaat ligt bij andere overheden of bij particulieren, maar het rijk heeft een actief stimulerende en ondersteunende rol)
- faciliterend beleid (geen actief rijksbeleid; het rijk neemt zo nodig alleen belemmeringen weg, geeft voorlichting en dergelijke)

Het rijk voert hiermee de regie over het nationaal ruimtelijk beleid. In paragraaf 7.3 is de werking van deze beleidscategorieën - realiseren, stimuleren en faciliteren - uitgewerkt. Daarmee wordt de 'decentrale vrijheid' verduidelijkt in relatie tot de regie door het rijk.

Van de andere overheden wordt verwacht dat zij binnen hun domein ook selectiviteit betrachten, maar tegelijk op wezenlijke beleidsonderdelen effectief sturen en de handhaving versterken. Dat vergt een intensivering van de bestuurlijke afstemming en samenwerking, ook over de grenzen van het eigen territoir - en zelfs over de landsgrenzen - heen. Het vereist ook een tijdige actualisering en eventueel aanpassing van de ruimtelijke plannen en programma's van die overheden volgens de termijnen en procedures die in paragraaf 7.3 en de PKB zijn aangegeven. De provincies moeten deze afspraken binnen nader overeen te komen termijnen in hun streekplannen verwerken. Om ongewenste 'pijplijn-effecten' te voorkomen zullen ook de gemeenten waar nodig hun bestemmingsplannen moeten aanpassen. Het kabinet wil ook op het punt van de handavingsinspanningen afspraken maken met de decentrale overheden.

Op korte termijn zal duidelijkheid moeten worden verschaft over de toekomstige mogelijkheden voor regionale en intergemeentelijke samenwerking. Sommige ruimtelijke vraagstukken laten zich immers moeilijk 'vangen' binnen de grenzen van de drie traditionele bestuurslagen: rijk, provincies en gemeenten. De Vierde nota (Extra) was daarom mede aanleiding voor de bestuurlijke reorganisatie die resulteerde in de Kaderwet Bestuur in

¹⁰ *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag, 1998.

Verandering en de instelling van zeven kaderwetgebieden met eigen besturen en bevoegdheden. Met deze wet werd een poging gedaan het veelgenoemde 'regionale gat' te dichten. Het is gewenst de samenwerking die in deze gebieden is ontstaan, in aangepaste vorm voort te zetten.

Het beleid voor de stedelijke netwerken zal aanleiding zijn voor het vormen van strategische allianties tussen de betrokken provincies, gemeenten en kaderwetgebieden, maar dit beleid krijgt uitdrukkelijk geen vertaling in nieuwe bestuurlijke structuren. Het regeerakkoord is hierover duidelijk en er is geen aanleiding om daar nu op terug te komen. De gedifferentieerde schaal van stedelijke netwerken en het toenemend belang van netwerkstructuren als zodanig vragen om andere, flexibeler oplossingen.

De uitvoering van het beleid zal dus plaatsvinden binnen het raamwerk van de bestaande bestuurlijke organisatie. Wel moeten binnen dat raamwerk de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende bestuursniveaus duidelijker worden afgebakend. Tegelijk moet de samenhang in het beleid worden versterkt, zowel binnen het rijksbeleid ('zelfbinding') als tussen de bestuurslagen ('doorwerking') en in relatie tot de buurlanden (internationale samenwerking).

Selectiviteit van het rijksbeleid

Een belangrijke les uit het verleden is dat de beschikbare menskracht en middelen voor de uitvoering van rijksbeleid niet over een te breed front moeten worden ingezet. Als de schaarse middelen over de volle breedte van het beleid worden gespreid, wordt vrijwel nergens het beoogde effect geheel bereikt. Bij de uitvoering van de Vierde nota (Extra) bleek de inzet op een veelheid van afzonderlijke uitvoeringsprocessen per saldo tekort te schieten voor het bereiken van het noodzakelijke tempo en de noodzakelijke samenhang in de beleidsvoering¹¹. Gewicht en aantal van deze processen, plannen en visies leidden ertoe dat het zicht op de strategische keuzen die eraan ten grondslag lagen gemakkelijk kon vervagen. In deze nota ligt het accent daarom weer meer op de strategische functie: het ontwikkelen van perspectieven voor de toekomstige nationale ruimtelijke ontwikkeling, die vervolgens kunnen doorwerken in uitvoeringsprogramma's en projecten, in ander rijksbeleid en in plannen, programma's en projecten van decentrale overheden. Niet alle beleidsonderdelen vragen even zware uitvoeringsmaatregelen van rijkswege. De parlementaire werkgroep Vijfde Nota stelt terecht dat hiermee bij de rijksinzet voor de uitvoering van de Vierde nota (Extra) onvoldoende rekening is gehouden¹². De op het departement van VROM uitgevoerde beleidsevaluaties – waarop de werkgroep zijn bevindingen voor een belangrijk deel baseert – gaven dit ook al aan.

Na de Vierde nota (Extra) werd getracht de samenhang in het beleid en het tempo van de uitvoering te versterken door rijksdepartementen, provincies en gemeenten samen te brengen in processen van voortgezette planvorming en in uitvoeringsprojecten ('diagonale planning'). Voorzover dit gekoppeld kon worden aan voldoende inzet van geld en instrumenten – en vanzelfsprekend aan een passende programmering daarvan in de tijd – is dit een succesvolle aanpak gebleken, waarop ook in de toekomst voortgebouwd kan worden. Maar bij deze voor alle betrokkenen zeer arbeidsintensieve uitvoeringswijze is wel een veel grotere selectiviteit geboden. De diagonale aanpak zal alleen nog worden gebruikt voor in de tijd begrensde samenwerkingsprojecten waarvan de realisatie van nationaal

¹¹ Zie ook hoofdstuk 2.

¹² *Notie van Ruimte*, Kamerstukken II 1999/2000, 27 210, nrs.1-2.

belang wordt geacht, en waarbij belangrijke financiële middelen of bevoegdheden van het rijk in het geding zijn. De sleutelprojecten zijn daarvan een voorbeeld.

De gebiedsgerichte uitwerking van het beleid is in de eerste plaats een zaak voor de besturen van provincies, gemeenten en kaderwetgebieden. De rol van het rijk kan daarbij in beginsel beperkt blijven tot het uitwerken en bewaken van de vastgestelde opgaven en randvoorwaarden, en het inbrengen van specifieke (inter)nationale belangen in de afwegingen. Ook kan het rijk – uitdrukkelijk bij wijze van uitzondering – een gebiedsgerichte uitwerking ondersteunen, bijvoorbeeld als er specifieke behoefte bestaat aan coördinatie op rijksniveau of als er internationaal overleg moet worden gevoerd. Het is zaak om tijdens het bestuurlijk overleg op dit punt tot duidelijke afspraken komen. Een eventuele specifieke rol van het rijk kan dan worden opgenomen in deel 3.

Uitwerking door gemeenten en provincies

Mede op basis van het inmiddels gevoerde overleg mag worden verwacht dat provincies en gemeenten voortvarend gestalte zullen geven aan de gebiedsgerichte beleidsuitwerking, vanzelfsprekend binnen de in de PKB aangegeven kaders. De selectiviteit aan de kant van het rijk houdt in dat veel onderwerpen niet door de kaders van de planologische kernbeslissing worden gedekt. Die behoren dus tot de vrije beleidsruimte van de decentrale overheden. De in deze nota geschetste perspectieven en ideeën zijn mede bedoeld om hen een handreiking te bieden bij het uitwerken van het beleid. Daarnaast heeft het rijk een taak in het (tijdelijk) stimuleren van innovatieve benaderingen en oplossingen. Bij de uitvoering van het beleid in deze nota zal dit stimulerend instrumentarium een belangrijke plaats innemen.

Bij de noodzakelijke samenwerking en afstemming door provincies en gemeenten is het instrumentarium van de WRO belangrijk. Soms zullen echter ook bestuurlijke hulpconstructies nodig zijn om de beoogde samenwerking al in een vroeg stadium tot stand te brengen en tijdens de uitvoering vast te houden. De Wet Gemeenschappelijke Regelingen kan hierbij een nuttige rol vervullen. De Kaderwet Bestuur in Verandering voorziet al in verdergaande constructies ten behoeve van zeven grootstedelijke gebieden. De noodzakelijke intergemeentelijke samenwerking op het gebied van ruimtelijke ordening en andere ruimtelijk relevante beleidsterreinen kan daar nu in bevredigende mate worden gerealiseerd. Het is de bedoeling de niet-vrijblijvende samenwerking in grootstedelijke gebieden na afloop van de werkingsduur van de Kaderwet in aangepaste vorm voort te zetten. Dit biedt een kans om samenwerkingsverbanden nog flexibeler te maken, zowel in functionele als geografische zin.

Voor het realiseren van een aantal programmatische opgaven op de schaal van de stedelijke netwerken is dat alles echter niet voldoende. Daarvoor is nodig dat de betrokken provincies en gemeenten werken vanuit een gezamenlijke visie op de toekomstige ontwikkeling van het stedelijk netwerk van de steden die daar deel van uitmaken en van de gebieden tussen die steden. In het bijzonder gaat het daarbij om een visie op woon- en werklocaties, regionale economische ontwikkeling, verbindingen tussen centra en subcentra en de inrichting en het gebruik van binnen- en buitenstedelijke recreatiegebieden en open ruimten. Deze visie en het bijbehorende decentrale programma wordt in het streekplan vastgelegd. Mede afhankelijk van de toekomstige wettelijke basis van de samenwerking in grootstedelijke gebieden, kunnen visie en programma worden verankerd in

intergemeentelijke structuurplannen en regionale structuurplannen. Op langere termijn zal deze samenwerking profijtelijk - in de zin van kwaliteitsverhogend - zijn, maar hiervoor zullen vooral op lokaal niveau ook offers moeten worden gebracht. Er zullen binnen stedelijke netwerken niet alleen ruimtelijke activiteiten moeten worden 'ondernomen', maar ook worden 'nagelaten' (zoals het realiseren van woon- of werklocaties). Mede daarom is de band tussen het ruimtelijk plan en de lokale beleidsuitvoering van essentieel belang. Voor de samenwerking op de schaal van stedelijke netwerken staan het kabinet daarom geen formeel bestuurlijke constructies voor ogen. Het gaat om een duurzaam, ten dele ook projectmatig georiënteerd samenwerkingsverband, waarin zowel gemeenten als provincie(s) participeren.

Over de verdere vormgeving van de hier geschetste gedachten wil het kabinet vóór het regeringsbesluit (deel 3 van deze PKB) verder overleggen met de decentrale overheden. Bij een besluit tot het - eventueel in aangepaste vorm - voortzetten van de niet-vrijblijvende samenwerking in grootstedelijke gebieden na 2003, speelt vooral de positie van de kaderwetgebieden een belangrijke rol. Kaderwetgebieden hebben een onmisbare functie in de regionale coördinatie en als partners van de provincies. De wettelijke status van stadsregionale structuurplannen ten opzichte van provinciale streekplannen zal nader onder ogen moeten worden gezien. Voor andere onderwerpen dan de stedelijke netwerken worden soortgelijke oplossingen aanbevolen. Strategische allianties kunnen elkaar daardoor overlappen; een bepaalde stad kan bijvoorbeeld deel uitmaken van verschillende samenwerkingsverbanden¹³.

Met de streekplanning en met verschillende andere instrumenten hebben de **provincies** belangrijke troeven in handen om de regie te voeren over samenwerkingsprocessen als hier bedoeld. Deze instrumenten kunnen doeltreffend zijn als de provincies enerzijds keuzen niet uit de weg gaan, en anderzijds voorkómen dat zij te zeer in concurrentie treden met grote steden en kaderwetgebieden.

Ook in de kring van de provincies zelf wordt nagedacht over versterking van deze regiefunctie¹⁴. De provinciale streekplannen vormen in de huidige WRO systematiek het eerst aangewezen kader voor de gebiedsgerichte uitwerking van het in deze nota neergelegde beleid. Het zijn primair de provinciebesturen die deze uitwerking zullen moeten maken. Het is aan die besturen om te bepalen hoe zij de planningsprocessen organiseren die aan de vaststelling van die plannen voorafgaan, en op welke wijze gemeenten daarbij kunnen worden betrokken. Ook in de grensoverschrijdende samenwerking - en de doorwerking van grensoverschrijdende afspraken in ruimtelijke plannen - heeft de provincie een belangrijke rol.

Bestuurlijk en maatschappelijk overleg

Het beleid in de Vierde nota (Extra) was gericht op een actieve en programmatische uitvoering. Maar wie de geschiedenis van deze nota bekijkt, ziet dat dit element pas laat aan de ambities werd toegevoegd. De Vierde nota en de Vierde nota Extra werden inhoudelijk nog op de 'klassieke' manier voorbereid. Dat heeft het verwerkelijken van het beleid

¹³ Een voorbeeld is Rotterdam/OOR, dat sommige zaken zal willen regelen in het verband van de Deltametropool, maar andere in een samenwerkingsverband met Breda/Brabant, Vlissingen/Zeeland en Antwerpen/Antwerpse haven.

¹⁴ Zie onder meer de instelling van de commissie-Tielrooij, die de mogelijkheden en gevolgen van de 'nieuwe' provinciale rol bestudeert.

bemoelijk. Op onderdelen bleek het maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak onvoldoende onderzocht, of in onvoldoende mate verworven. Ook waren de teksten van de nota en de daarbij horende planologische kernbeslissing niet altijd voldoende precies om het planologisch toezicht stevig vorm te geven.

Om hierin verbetering te brengen, is al bij de voorbereiding van deze nota intensief van gedachten gewisseld met de besturen van provincies, kaderwetgebieden en grotere gemeenten, en met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. Gepoogd is het rijksbeleid zo goed mogelijk te doen aansluiten op de strategische vraagstukken zoals die op decentraal niveau en in verschillende maatschappelijke kringen worden beleefd. Hierbij was het instellen van bestuurlijk overleg op de schaal van landsdelen van belang, evenals de discussies in het 'groene polderoverleg'. Ook op grensoverschrijdend en Europees niveau heeft informatie-uitwisseling en overleg plaatsgevonden.

Na het uitbrengen van deze nota en van deel 1 van de planologische kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid, zal dit overlegkader opnieuw worden benut voor het nader concretiseren van de (landsdelige) opgaven, voorzover die door de decentrale overheden moeten worden uitgewerkt of uitgevoerd. Dit overleg heeft ten doel om de uitspraken in de PKB zowel naar inhoud als termijn te concretiseren. Op grond daarvan kunnen met de decentrale overheden toetsbare afspraken worden gemaakt over het verwerken van deze afspraken in (tenminste) de provinciale streekplannen.

Voor een belangrijk deel zal het overleg gericht zijn op deel 3 van de PKB. Het is denkbaar dat daarnaast - en eventueel ook daarna - afspraken worden vastgelegd in bestuurlijke overeenkomsten tussen het rijk en de betrokken **overheden**. De afspraken over de landsdelige opgaven worden dan uitgewerkt tot afspraken per provincie, zodat op nader overeen te komen termijnen wijzigingen van de provinciale streekplannen daaraan kunnen worden getoetst. Omdat in dezelfde periode de uitvoeringsafspraken tot 2010 worden herijkt, zal hiermee ook de relatie tussen de landsdelige opgaven, de streekplannen en de verstedelijkingsafspraken tot 2010 worden verduidelijkt.

Door middel van monitoring- en evaluatieprogramma's zullen niet alleen de ruimtelijke ontwikkelingen en de daarvoor relevante indicatoren worden gevolgd, maar ook de voortgang van de uitvoering. Ook daarvoor zijn toetsbare afspraken een voorwaarde. Deze programma's kunnen het beste gezamenlijk met de provincies worden opgezet en uitgevoerd, omdat ze in een behoefte van zowel het rijk als de provincies voorzien. Ook kaderwetgebieden en andere grote steden zullen worden betrokken bij de monitoring. Op deze manier wordt stedelijke deskundigheid betrokken bij de opzet.

In het overleg met een groot aantal **maatschappelijke organisaties** tijdens het voorbereiden van deze nota werd aan hen de gelegenheid geboden tijdig hun visie op de ruimtelijke ontwikkeling te geven. Uitgangspunt voor de gesprekken was de kabinetsnota 'De ruimte van Nederland' (Startnota). Aan de hand daarvan hebben de deelnemende organisaties hun standpunten en wensen weergegeven.

Het overleg had de vorm van ronde-tafelgesprekken van alle organisaties gezamenlijk met een delegatie van het kabinet. Er vond ook een intensieve informatie-uitwisseling plaats. Net als bij het landsdelig overleg is tijdens dit 'polderoverleg' geprobeerd een optimale aansluiting te bereiken met de strategische visies van grote maatschappelijke organisaties. Deze vorm van overleg zal tijdens het vervolg op enige wijze worden voortgezet.

Internationaal bestuurlijk kader

De voor het Nederlandse ruimtelijke beleid relevante internationale bestuurlijke omgeving wordt gevormd door de Europese Unie, de buurlanden en de aangrenzende regio's. Daarbij zijn formele en vrijwillige kaders te onderscheiden. In de eerste categorie valt de - vaak verplichte - doorwerking en uitvoering van algemene Europese richtlijnen en beleidskaders, waarvoor het rijk primair verantwoordelijk is. Een belangrijk formeel kader voor de ruimtelijke ordening is het communautair initiatief *Interreg*, dat betrekking heeft op 'grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking. Doelstelling is om de harmonische, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de ruimtelijke ordening in Europa te stimuleren¹⁵. Ook bilaterale overeenkomsten en verdragen en de daaruit voortvloeiende gemeenschappelijke beleidskaders vallen in deze categorie. Zo is in 1997 de Tweede Benelux structuurschets vastgesteld.

Voor internationale samenwerking op vrijwillige basis met andere landen en regio's zijn inmiddels ook kaders gevormd. Met de aanvaarding van het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP) is zo'n internationaal bestuurlijk kader op vrijwillige basis gecreëerd. De lidstaten van de Europese Unie werken samen met de Europese Commissie op basis van een aantal gemeenschappelijke uitgangspunten die in het EROP zijn neergelegd. In het verlengde daarvan kunnen landen en regio's internationaal op projectbasis samenwerken. Het Interreg III-programma biedt daarbij een aanzienlijke financiële ondersteuning.

Zo is op internationale schaal gemeenschappelijke visievorming en coalitievorming ontstaan die ook invloed kan hebben op de toepassing en ontwikkeling van Europese regelgeving. Daarmee ontstaat een vruchtbare wisselwerking tussen vrijwillige en formele kaders. Vanzelfsprekend zal over de inhoud van deze nota vóór de vaststelling van het kabinetsbesluit (deel 3 van de PKB) ook formeel overleg worden gevoerd met de buurlanden.

Door hun verplichte doorwerking hebben de richtlijnen en beleidskaders van de Europese Unie invloed op de inrichting van Nederland. In directe zin geldt dat bijvoorbeeld voor de invloed van het Europees landbouwbeleid op het economisch draagvlak en het gebruik van het landelijk gebied. In indirecte zin zorgt ook de totstandkoming van de Europese Monetaire Unie voor nieuwe ruimtelijke impulsen, onder meer door veranderend vestigingsgedrag van bedrijven.

Bij de uitvoering van het nationaal ruimtelijk beleid kan daarom niet voorbijgaan worden aan de gevolgen van het Europees beleid. Integendeel, de mogelijkheden van het huidige *acquis*¹⁶ moeten bij de beleidsuitvoering optimaal worden benut. Tot nu toe wordt bij de ontwikkeling van Europees beleid slechts in beperkte mate rekening gehouden met de ruimtelijke gevolgen van de te nemen maatregelen. Voor de ruimtelijk meest relevante beleidsvelden van de EU zal dit moeten veranderen. Bij het rurale ontwikkelingsbeleid en het beleid voor trans-Europese netwerken zal het kabinet ruimtelijke overwegingen in de beleidsontwikkeling inbouwen. Het milieubeleid van de Unie, het waterbeleid, het natuurbeleid en de (strategische) milieu-effectrapportage worden wat Nederland betreft zodanig verder ontwikkeld dat het de uitvoering van de beleidsvoornemens in deze nota vergemakkelijkt.

¹⁵ Artikel 20, Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad van 21 juni 1999.

¹⁶ Het *acquis* is het totaal van wet- en regelgeving, jurisprudentie en overige afspraken die in de EU gelden.

Van bijzonder belang voor de beleidsuitvoering is de verdere ontwikkeling van het Europese structuurbeleid, met name het regionaal beleid. De investeringen vanuit het structuurbeleid zullen wat betreft Nederland niet uitsluitend worden gericht op de interne economische ontwikkeling van regio's met een ontwikkelingsachterstand. In plaats daarvan zullen investeringen in en buiten deze regio's moeten worden gebaseerd op een ruimtelijke visie op het grondgebied van de Unie als geheel, waarbij beleidsbeslissingen mede worden genomen op grond van grensoverschrijdende en transnationale ruimtelijke relaties. Zonder afstand te nemen van de cohesiegedachte kan hiermee een accentverschuiving worden gerealiseerd ten gunste van investeringen die een duurzame ruimtelijke ontwikkeling van de EU bevorderen. Het EROP heeft een dergelijke ombuiging al in gang gezet. Ook de relatieve versterking van de positie van Interreg III is een bewijs dat een dergelijke benadering voet aan de grond krijgt in het regionaal beleid van de Unie. Interreg III is dan ook een instrument om een koppeling te maken tussen de regionale beleidsuitvoering van de EU en de uitvoering van het Nederlands beleid.

7.2.4 Instrumenteel kader

Op basis van de Vierde nota kwamen omvangrijke investeringen van de private sector en de overheid op gang in mainports en achterlandverbindingen. Deze worden voltooid. Tegelijk zal de overheid haar inzet verbreden: het rijk investeert in *kwalitatieve ontwikkeling* en over een *breder spectrum van functies*. Als de private sector daarbij aansluit, zal het mogelijk zijn gezamenlijk de hoofdthema's van het ruimtelijk beleid waar te maken.

Het financieel instrumentarium heeft dan ook een tweeledige functie: voorzien in ruimtelijke investeringen door het rijk zelf, en - in aanvulling op de beleidskaders - invloed uitoefenen op investeringen door mede-overheden en de particuliere sector. Naar de mate waarin het rijk verantwoordelijkheid neemt bij ruimtelijke investeringen, kunnen daarom dezelfde categorieën worden onderscheiden die eerder werden aangeduid bij de planologische doorwerking van rijksbeleid: realiseren, stimuleren en faciliteren. Onder de categorie 'realiseren' vallen de nationale ruimtelijke investeringen. De categorieën 'stimuleren' en 'faciliteren' betreffen het inzetten van middelen om andere belangrijke projecten van de grond te krijgen, of om financiële belemmeringen weg te nemen. Daarnaast moet het financieel instrumentarium een bijdrage leveren aan de beleidsafstemming binnen de rijksoverheid zelf.

Ruimtelijke investeringen

In hoofdstuk 5 zijn ontwikkelingsbeelden geschetst voor stad en land, stedelijke netwerken en water, en is tevens een transnationaal beleidskader gepresenteerd. Een eerste uitwerking per landsdeel is in hoofdstuk 6 verwoord. Van de investeringen die nodig zijn om ontwikkelingsbeelden, beleidskader en landsdelige uitwerkingen te realiseren, zal het grootste deel voor rekening van de private sector komen. Het betreft vooral investeringen in woningen en bedrijfsgebouwen. Het ruimtelijk beleid moet ervoor zorgen dat deze investeringen bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit.

Overheidsinvesteringen zijn structurerend voor ruimtelijke kwaliteit. Gemeenten, provincies en waterschappen zijn grote investeerders, die in toenemende mate samen met marktpartijen (publiek-private samenwerking) hun omgeving vormgeven. Zij zullen via het

planologisch en juridisch instrumentarium worden gestimuleerd de vereiste ruimtelijke kwaliteit tot stand te brengen. Wanneer blijkt dat de eisen van het rijk de financiële draagkracht van de betreffende overheid te boven gaan, kan de rijksoverheid bijspringen. Er kunnen dan bijdragen worden gegeven in de vorm van een meer generieke uitkering, zoals het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV), of door steun aan individuele projecten, zoals de sleutelprojecten

Wat de rijksinvesteringen betreft, dwingt het ruimtelijk ontwikkelingsbeeld tot het stellen van prioriteiten. Dat geldt ook voor de 'reguliere' investeringsbudgetten. Het gaat niet in de eerste plaats om méér rijksinvesteringen, maar om een verdeling die recht doet aan kwaliteitseisen van onze samenleving, ook met betrekking tot de leefomgeving.

Er zijn twee speerpunten in de ruimtelijke investeringsstrategie van het rijk. Enerzijds moet de *ruimte*vraag zorgvuldig worden geacommodeerd en geleid, en naar omvang worden beheerst. Anderzijds moet de *kwaliteit* van de ruimtelijke inrichting worden bevorderd. Bij het beheersen van de ruimte*vraag* draait het om het *intensiveren* en *combineren* van ruimte*vragende* maatschappelijke functies. Bij het bevorderen van ruimtelijke kwaliteit gaat het om het *transformeren* van gebieden die nu al in kwaliteit tekortschieten of in de toekomst niet meer aan dan geldende kwaliteitseisen zullen voldoen.

Naar een concreet investeringsprogramma

Deze Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening vormt een kader voor alle ruimtelijk relevante investeringen van het rijk. Deze komen in de verschillende sectorale nota's aan de orde. Het investeringsprogramma heeft betrekking op het realiseren van de ontwikkelingsbeelden voor stad en land, stedelijke netwerken en water. Het beleid vereist een hoog investeringsniveau.

In het ontwikkelingsbeeld voor stedelijke netwerken zijn investeringen voorzien in sleutelprojecten en infrastructuur. In het ontwikkelingsbeeld voor stad en land worden investeringen voorzien voor een serie doeleinden: versterking van groen in en om de stad, aanleg van regioparken, herstructurering van risico- en hinderlocaties, reconstructie van glastuinbouw, bollenteelt en zandgebieden, impuls grondgebonden landbouw, saneren en transformeren van buitengebieden, kwaliteit van de leefomgeving, en herijking van de verstedelijkingsafspraken 2010. Het ontwikkelingsbeeld voor water betreft investeringen in 'ruimte voor water' (hoofdwatersysteem, kustzone, regionaal watersysteem) en de Waddenzee.

Het nieuwe nationaal ruimtelijk beleid betekent een hoog ambitieniveau ten aanzien van het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit in Nederland. In deel 3 zal dat nader worden geconcretiseerd tot een uitvoerings- en investeringsgericht programma met een tijdschouder tot 2020. De te nemen maatregelen, de daaraan verbonden investeringen, en de deelname daarin van het rijk worden nu geanalyseerd. Aan de hand van deze analyses en het overleg daarover met landsdelen en regionale partners, zal in deel 3 worden gezien welke maatregelen prioriteit verdienen.

Deze exercitie vormt onderdeel van het onderzoek dat het kabinet uitvoert naar de investeringsprioriteiten van het rijk. Na uitvoerige toetsing zal het kabinet de bevindingen neerleggen in de Impulsbrief aan de Tweede Kamer. Deze brief zal als advies van dit kabinet aan het volgende kabinet worden aangeboden, en vormt dus een aanbeveling voor het komend regeerakkoord.

De financiering van op korte termijn te nemen maatregelen moet passen in het gereserveerde totaalbudget van 1 miljard gulden tot 2010. Ook moet deze financiering passen binnen de meerjarige begrotingen (en extrapolatie daarvan) van de betrokken departementen. Eventueel benodigde extra middelen voor verbetering van de ruimtelijke kwaliteit tot 2020 zullen worden beoordeeld in het kader van de eerder genoemde investeringsimpuls waarover de Interdepartementale Commissie inzake het Economisch Structuurbeleid (ICES) adviseert.

Budget voor ruimtelijke kwaliteit

De parlementaire werkgroep Vijfde Nota constateert in zijn rapport: "Een budget van de ruimtelijke ordening om een kop op de projecten te kunnen zetten, versterkt het gewicht van de projecten en het vertrouwen bij publieke en private mede-investeerders. De minister van VROM kan die middelen inzetten om de meerwaarde te realiseren die andere partijen over de brug kan helpen, zoals er bij de Vinac een begrotingspost is vrijgemaakt als 'trigger money' voor de sleutelprojecten"¹⁷.

Het kabinet deelt deze constatering van de werkgroep. Het hiervoor genoemde bedrag ter grootte van 1 miljard gulden is gereserveerd voor toekomstvast en robuuste investeringen die het gebruik en de belevingswaarde van de publiek toegankelijke ruimte verbeteren. Dit budget is bestemd voor projecten die passen in het investeringsprogramma van deze nota. In eerste instantie ligt de nadruk op projecten die op korte termijn uitvoerbaar zijn. Bij de besteding van deze middelen staat voorop dat de voor een investering verantwoordelijke partij de plicht heeft om te zorgen voor een goede ruimtelijke afstemming en inpassing van het project. Bij de omvang van bestaande (sectorale) investeringsbudgetten wordt daarmee rekening gehouden. De extra gelden beogen een duidelijke extra verbetering te creëren, met een meer integraal kwaliteitsperspectief. De definitieve criteria voor de toekenning van middelen zullen worden vastgelegd in deel 3.

Transnationale samenwerking

Al in de afgelopen vier jaren heeft Nederland deelgenomen aan transnationale samenwerkingsprogramma's in het kader van het Interreg IIC-initiatief. Dit initiatief was gericht op het bevorderen van een duurzame ruimtelijk-economische ontwikkeling van Europese gebieden, aangewezen op basis van gemeenschappelijke kansen en bedreigingen. Interreg IIC was innovatief. Doel was met name om met Europese middelen transnationale onderzoeken en studies op te zetten. Daarmee werd beoogd meer zicht te bieden op de samenwerkingskansen, en op de meerwaarde van een geïntegreerde ontwikkeling van ruimtelijk samenhangende Europese gebieden. Nederland nam deel aan het Noordzee-programma, het IRMA-programma en het programma voor het Noordwest-metropolitane gebied.

Het Interreg IIC-initiatief is zowel door de Europese Commissie als door de lidstaten en regio's als succesvol beoordeeld. Vandaar dat besloten is tot voorzetting voor de periode 2000-2006 via het nieuwe Interreg IIIB-programma. Dit programma is voorzien van een aanzienlijk groter financieel volume en biedt de mogelijkheid om - mits gebaseerd op een geïntegreerde ruimtelijke afweging - ook concrete ruimtelijke en economische investeringen te financieren.

¹⁷ *Notie van Ruimte*, Kamerstukken II 1999/2000, 27 210, nrs.1-2

Voor een aantal in deze nota geformuleerde thema's is samenwerking met de omliggende landen essentieel om de beleidsdoelstellingen te bereiken. Daarbij gaat het met name om de volgende thema's:

- afstemming tussen stad en land in de Noordwest-Europese stedelijke delta;
- open-ruimtebeleid en versterken van groene kwaliteiten in het Benelux-Middengebied en Noord-Nederland/Nedersaksen;
- internationale profilering van de Deltametropool;
- versterking van de samenhang van internationale hoofdverbindingen;
- internationale ontsluiting van nationale stedelijke netwerken;
- transnationale logistieke netwerkvorming;
- samenwerking binnen grensoverschrijdende havennetwerken;
- beschermen van de wetlands van de Zeeuwse - Zuid-Hollandse delta, het IJsselmeer, de wadden en de kust;
- opstellen van geïntegreerde transnationale stroomgebiedbeheersplannen voor Rijn, Maas, Schelde en Eems.

In overleg met de regio's worden deze thema's nu verder uitgewerkt tot transnationale projecten. Voor de financiering daarvan zal met name een beroep worden gedaan op het genoemde Interreg IIIB-initiatief. Voor door Nederland geïnitieerde projecten is tot eind 2006 een bedrag van 169 miljoen euro aan Europese middelen beschikbaar. Eenzelfde bedrag aan cofinanciering zal beschikbaar komen uit rijks- en provinciale bronnen. Op de rijksbegroting is voor deze cofinanciering tot en met 2006 110 miljoen gulden gereserveerd. De hier genoemde thema's zijn wat Nederland betreft prioritair. Dat neemt niet weg dat via regionale initiatieven ook andere transnationale projecten kunnen worden gehonoreerd. Zulke projecten kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op stedelijke vernieuwing, versterking van de relatie stad/land, verkeer en vervoer, bescherming van waardevolle natuur, water en ruimtelijke ontwikkeling, en behoud van cultureel erfgoed. Naar verwachting zullen deze Interreg-projecten bijdragen aan een verdere ontwikkeling en verdieping van de ruimtelijke visies die zijn opgezet voor de genoemde programmagebieden Noordzee en Noordwest-Europa. Deze geïntegreerde, niet-bindende beleidsvisies zijn te beschouwen als basisdocumenten voor de formulering van de hierboven opgesomde samenwerkingsthema's. De Europese Commissie zal de visies naar verwachting ook als inspiratiebron gebruiken voor haar voorstellen inzake de herformulering van het Europees Structuurbeleid na 2006.

Fundamentele herziening van de WRO

Belangrijke leidraad bij de herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening is dat de wet moet aansluiten bij een bestuurscultuur waarin verantwoordelijkheden op het juiste niveau worden gelegd. De eerder in dit hoofdstuk geschetste bestuurlijke uitgangspunten zullen ook voor de herziene WRO een richtinggevend kader vormen. Provincies en rijk moeten voor onderdelen van het beleid waarvoor zij specifiek verantwoordelijk zijn, een bepalender rol kunnen spelen. De doorwerking van dat beleid in gemeentelijke bestemmingsplannen moet sneller, efficiënter en effectiever plaatsvinden dan met het huidige instrumentarium kan worden bereikt. Dit laat onverlet dat gemeenten in beginsel verantwoordelijk zijn voor het lokale beleid en de ruimte hebben om hun eigen beleid af te stemmen op de specifieke lokale of regionale situatie. De uitwerking en uitvoering van het ruimtelijk beleid van rijk zal

dus voor een belangrijk deel worden overgelaten aan provincies, kaderwetgebieden en gemeenten.

Tevens zal de WRO voorzien in instrumenten die passen bij de verschillende rollen die gemeenten, provincies en rijk in de ruimtelijke beleidsvoering dienen te spelen. Het gaat daarbij ten eerste om het schrappen van bepalingen in de wet die op de verschillende bestuursniveaus een belemmering vormen voor het voeren van eigen beleid. In dat licht zullen de toezichtsrelaties in de WRO worden gereduceerd en op onderdelen geschrapt. In de tweede plaats gaat het om instrumentarium ten behoeve van een adequate doorwerking van provinciaal en rijksbeleid, versteviging van de positie van het bestemmingsplan en de handhaving, naast de op ieder bestuursniveau onmisbare projectprocedures.

Een adequate doorwerking van provinciaal en rijksbeleid kan worden bevorderd door een onderscheid te maken tussen ruimtelijke ontwikkelingsbeelden en de uitvoeringsstrategie en het juridisch-planologisch instrumentarium dat voor de uitvoering van het beleid kan worden ingezet. Dit onderscheid, dat ook wordt aanbevolen door de parlementaire werkgroep Vijfde Nota, zal bij de uitwerking van het wetsvoorstel leidraad zijn voor de inrichting van de herziene WRO.

Ruimtelijke ontwikkelingsbeelden, vastgelegd in een strategische nota of plan, hebben als belangrijkste doel richting te geven aan toekomstige, samenhangende beslissingen en handelingen van de planvaststellende overheid. Zo'n strategische nota kan zonder gebruikmaking van een langdurige wettelijke procedure tot stand komen. Wel is het van belang dat bij de totstandkoming van zo'n nota belanghebbende groeperingen binnen en buiten de overheid worden betrokken.

De flexibele **uitvoeringsstrategie** bevat maatregelen om te verzekeren dat de strategische nota bestuurlijk doorwerkt in beslissingen van de planvaststellende overheid en van andere overheden. Uit een oogpunt van flexibiliteit is het niet gewenst een dergelijke uitvoeringsstrategie wettelijk te verankeren, daarvoor is de uitvoeringspraktijk te divers. De genoemde maatregelen hebben met name betrekking op prioriteitsstelling, financiering en bestuurlijke afspraken.

Waar rijk en provincies voor onderdelen van het beleid specifiek verantwoordelijk zijn en een beleidsbepalende rol willen spelen, moeten zij duidelijke *normen* kunnen stellen of *opdrachten* kunnen geven aan andere overheden, teneinde de uitvoering van de beleidsdoelstellingen te waarborgen. Hiervoor zal in de WRO **instrumentarium** worden ontwikkeld dat voldoet aan eisen voor inspraak en rechtsbescherming, en waarvoor geëigende procedures zullen gelden.

Door het aanbrenge van dit onderscheid tussen ontwikkelingsbeeld, uitvoeringsstrategie en instrumentarium, hoeft de totstandkoming van het ruimtelijk ontwikkelingsbeeld niet te worden belast met juridische procedures die voor enkele onderdelen van het beleid noodzakelijk zijn. Rijk en provincies kunnen dan op het juiste moment duidelijkheid bieden over de wijze waarop en de voorwaarden waaronder beleidsonderdelen van nationaal, respectievelijk provinciaal belang verwerkt moeten zijn in streek- en bestemmingsplannen. Als bij het vaststellen van het ruimtelijk ontwikkelingsbeeld al voldoende zekerheid bestaat over de gewenste uitwerking in ruimtelijke plannen, kan die juridisch-planologische duidelijkheid meteen worden gegeven. Bepaalde beleidsonderdelen zullen echter - vanwege hun ingrijpend karakter of omdat een zekere ruimte wordt gelaten voor nadere invulling door decentrale overheden - meer voorbereidingstijd vragen. In zulke gevallen is het wenselijk het beleid pas op een later tijdstip planologisch-juridisch vast te leggen.

Verder is het van belang dat de inzet van dit instrumentarium, evenals die van andere uitvoeringsinstrumenten, kan worden aangepast aan in de tijd wisselende omstandigheden, zonder dat het ruimtelijk ontwikkelingsbeeld steeds moet worden herzien.

Voor de sturingsmogelijkheden van gemeenten, provincies en rijk - en daarmee ook voor een consequente uitvoering van ruimtelijk beleid - is de actualiteit van ruimtelijke plannen van groot belang. Dit geldt in het bijzonder voor het juridisch bindende bestemmingsplan. Bij de herziening van de WRO zullen maatregelen worden getroffen om de actualiteit van bestemmingsplannen te bevorderen. Onder andere zullen de totstandkomingsprocedure, de herziening en de wijziging van die plannen aanzienlijk worden vereenvoudigd, waarbij overigens niet zal worden gekort op de rechtsbescherming van de burger.

Verder wordt bij de WRO-herziening het bestemmingsplan verplicht voor het gehele gemeentelijke grondgebied. Daarmee krijgt de burger niet alleen meer rechtszekerheid over het gebruik van de grond, maar kan ook een aanzienlijke verbetering en vereenvoudiging worden bereikt bij het doorwerken en vastleggen van ruimtelijk relevant omgevingsbeleid. De bedoeling is vooral om procedurele belemmeringen weg te nemen, zodat het ruimtelijke en het ruimtelijk relevante beleid in concrete gebiedsgerichte afwegingen beter op elkaar kunnen worden betrokken. Ook is het de bedoeling de rechtsbescherming op tal van beleidsterreinen te bundelen op het concrete uitvoeringsniveau.

Hoewel de uitvoering van het beleid in deze nota niet afhankelijk is gemaakt van de herziening van de WRO, kan de nieuwe wet die uitvoering krachtiger ondersteunen. Nog in deze kabinetsperiode zal het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

Grondbeleid

De Nota grondbeleid is parallel aan de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening ontwikkeld. Steeds is de samenhang aangegeven, omdat het grondbeleid een van de instrumenten is bij het realiseren van ruimtelijke doelstellingen, en omdat de beslissingen in de Vijfde Nota de grondmarkt kunnen beïnvloeden. Tezamen met de Nota grondbeleid draagt deze nota waarschijnlijk bij aan een matiging van de ontwikkeling in de grondprijzen, met name in gebieden met een groene bestemming. Beide nota's beogen daarbij de kans op grondspeculatie en anticiperende particuliere grondaankopen te verkleinen, onder andere door overheden tijdig van het benodigde instrumentarium te voorzien en de voordelen van anticiperend aankopen te verminderen. Het betreft onder meer het volgende grondbeleidsinstrumentarium:

- verbreding van het voorkeursrecht, zodat alle gemeenten hiervan gebruik kunnen maken, ook ten behoeve van herstructurering en nieuwbouw die niet tot de uitbreidingstaakstelling behoort; deze wetswijziging wordt op korte termijn gerealiseerd;
- introductie van nieuwe instrumenten voor het faciliterend grondbeleid, zoals de brede exploitatievergunning.

De maatregelen uit de Nota grondbeleid sluiten verder aan op beleid in de Vijfde Nota ten aanzien van de kwaliteitsambities en het accent op het regionale schaalniveau:

- De exploitatievergunning, inclusief het 'kostenverhaal', levert nadrukkelijk een bijdrage aan bevordering van ruimtelijke kwaliteit en kwaliteit van het wonen.
- Ook de maatregelen op het terrein van particulier opdrachtgeverschap en concurrentie dragen bij aan de ruimtelijke kwaliteitsdoelen.

- Het bovenlokale grondbeleid - vooral van belang in het licht van het concept van de stedelijke netwerken en voor besluitvormingsprocessen op het regionale schaalniveau - wordt mede vormgegeven bij de follow up van de Kaderwet. Het kabinet stelt bij bovenlokale samenwerking vrijwilligheid voorop. De problemen en oplossingen zullen van gebied tot gebied verschillen. Zo kan vrijwillig gekozen worden voor een regionaal grondbedrijf of voor het treffen van een regeling van regionale vereveningsafdrachten. Maar eenmaal gekozen samenwerking moet niet vrijblijvend zijn. De huidige Kaderwet Bestuur in Verandering bevat het instrumentarium voor een niet-vrijblijvend grondbeleid in zeven stedelijke regio's. Het kabinet ziet ook na afloop van de kaderwetregelingen in 2003 voldoende redenen om voor (groot)stedelijke gebieden een dergelijk instrumentarium op te nemen. De praktische effectiviteit hiervan hangt af van de manier waarop samenwerkende gemeenten het benutten. Het rijk zal de randvoorwaarden creëren om een goed gebruik te stimuleren. Het rijk zal daarbij aangeven met welke positieve prikkels bovenlokale samenwerking, ook op het gebied van grondbeleid, zal worden gestimuleerd. Daarbij kan worden gedacht aan extra instrumenten of voorwaarden bij het toekennen van financiële middelen (bijvoorbeeld ISV en de Tender Investeringsprojecten Provincies).

In het nastreven van ruimtelijke doelstellingen kunnen meer dan in het verleden economische uitgangspunten gehanteerd worden, waardoor de merites van marktwerking beter kunnen worden benut. De omvangrijke, onderling concurrerende claims op de ruimte nopen immers tot keuzen waarbij kosten en baten van alternatieve mogelijkheden afgewogen moeten worden. In dat verband zou aan het prijsmechanisme een zwaardere rol gegeven kunnen worden. In dit verband kan worden gedacht aan een 'open ruimte heffing'. Met zo'n heffing wordt het verlies van open ruimte in rekening gebracht bij degene die profiteert van een bestemmingswijziging. Dat zou het gedrag van particuliere partijen op de grondmarkt moeten beïnvloeden. Die "internalisering van maatschappelijke kosten" als sturingsinstrument spreekt het kabinet aan. Maar het is te vroeg om nu te kiezen voor de introductie van zo'n heffing, omdat er nog belangrijke vragen beantwoord moeten worden. Zo is het nog onduidelijk op welke wijze de hoogte van de heffing moet worden vastgesteld, en welke effecten de heffing op het gedrag van marktpartijen heeft. Ook moet de verhouding tot het beleid van ruimtelijke ordening bepaald worden. Daarbij sluit het Kabinet overigens nu al invoering van een open ruimte heffing in gebieden met groene contouren uit, en komt een heffing ook niet in de plaats van rode contouren. Dat betekent dat alleen balansgebieden in aanmerking zouden komen. In 2001 zal een studie worden verricht naar vragen ten aanzien van vormgeving, effecten, aanwending van de opbrengsten, en relatie tot ruimtelijk beleid. Bij positieve resultaten zal op regionale of provinciale schaal in een nader te bepalen gebied een experiment met de open ruimte heffing in de praktijk volgen.

De Fundamentele Herziening WRO is gericht op een effectieve doorwerking van rijksbeleid, versterkte handhaving, en een versterkte rol van het bestemmingsplan. Dit zal kunnen bijdragen tot matiging van prijsstijgingen in gebieden met een groene bestemming. Als bij de Fundamentele Herziening WRO rijk en provincie nieuwe uitvoerende taken krijgen (eigen projectenprocedures en bestemmingsplannen), zal daaraan passend grondbeleidinstrumentarium worden gekoppeld (beperkt voorkeursrecht en onteigeningsrecht). Dit is vooral van belang voor activiteiten van rijk en provincie bij het

realiseren van doelen inzake groen, water en infrastructuur. Ook fiscale maatregelen kunnen een bijdrage leveren aan de uitvoering van het ruimtelijk beleid. Het kabinet zal zich daarover voorjaar 2001 uitspreken in de Nota landbouw en fiscus. Daarbij zal worden ingegaan op de relatie tussen de fiscaliteit en het bevorderen van het aanbod van grond voor het realiseren van groene doelen.

Realiseren van ruimtelijke kwaliteit brengt voor het rijk hoge uitgaven aan **schadevergoedingen** met zich mee. Naast planschadeclaims gaat het om kosten, die ontstaan als gevolg van sanering van ongewenste bestemmingen, zoals uitplaatsing van vuurwerkfabrieken uit de bebouwde kom, verplaatsing van kassen e.d.. Voor de financiering daarvan zijn verschillende opties denkbaar. Gedacht wordt onder meer aan financiering uit de algemene middelen van rijk en andere overheden of aan de instelling van een saneringsfonds. Op basis van een onderzoek waarin ook de kwantitatieve omvang van het probleem wordt geanalyseerd, en van de Fiscale Verkenningen, zal het kabinet hierop in het tweede kwartaal van 2001 terugkomen in een brief aan de Tweede Kamer.

7.3 Toepassing van de uitvoeringsstrategie

7.3.1 Een nieuwe systematiek

In de voorgaande paragrafen is de uitvoeringsstrategie uiteengezet. Deze paragraaf vormt een nadere toelichting bij de tekst van de planologische kernbeslissing. Bij de realisatie van het ruimtelijk beleid wordt ervoor gekozen de beleidsvrijheid van andere overheden zo groot mogelijk te houden: decentraal wat kan, centraal wat moet. Het rijk wil krachtiger sturen op de uitvoering van het nationaal ruimtelijk beleid, maar geen onnodig gedetailleerde voorwaarden stellen aan de beleidsontwikkeling door andere overheden. Waar de uitvoering van het nationaal beleid aan andere overheden wordt overgelaten, komt de verantwoordelijkheid en de regie van het rijk tot uiting in het toetsen van procedurele en programmatische vereisten. Waar nodig zal het rijk het beleid krachtig handhaven. In paragraaf 7.3.2 is aangegeven en gemotiveerd voor welke onderdelen het rijk de verantwoordelijkheid neemt voor het eindresultaat. Waar nodig zijn termijnen gesteld aan de uitvoering door de andere overheden. Daar is bij vermeld wat van andere overheden wordt gevraagd. Waar nodig wordt een taakverdeling tussen gemeenten, provincies, waterschappen, rijk, Europese Unie en private sector aangegeven. Daarnaast zijn, waar dat van toepassing is, financiële implicaties en de toepassing van wet- en regelgeving aangegeven.

In de paragrafen 7.3.3 en 7.3.4 wordt uiteengezet hoe het rijk de uitvoering van het beleid door andere overheden stimuleert en faciliteert. Stimulerend beleid voor de uitvoering betekent een actieve rol van het rijk bij de beleidsvoorbereiding en -uitvoering, zonder op de stoel van andere overheden te gaan zitten. Bij faciliterend beleid ligt het accent op het wegnemen van belemmeringen voor de beleidsuitvoering op verzoek van andere overheden en private partijen.

Decentrale ruimtelijke programma's

Streekplannen, structuurplannen en bestemmingsplannen zijn de instrumenten bij uitstek van provincie en gemeente. Om de uitvoering van het beleid met voldoende kracht en tempo te kunnen aanvatten, moet aan het normale proces van het maken van deze plannen een programmatische component worden toegevoegd, en moeten termijnen worden vastgelegd.

De systematiek werkt als volgt en is tevens in schema samengevat (zie afbeelding 101). Het rijk legt zijn generiek ruimtelijk beleid vast in de Vijfde Nota. Dit beleid is op te vatten als het programma van eisen. Het bevat de kwantitatieve opgave in hoofdstuk 4, de kwalitatieve opgave in hoofdstuk 5, en procesvereisten die in hoofdstuk 7 en de PKB zijn weergegeven. Op basis van dit programma van eisen stellen de vier landsdelen een landsdelige ruimtelijke visie op. Deze landsdelige visie betreft de inhoud van hoofdstuk 6 in samenhang met de regionale agenda. De visie kan worden uitgewerkt op onderdelen, zoals stedelijke netwerken en het buitengebied.

De afzonderlijke provincies, gemeenten en (post)kaderwetgebieden werken de landsdelige visie uit in een decentraal ruimtelijk programma per provincie en (post)kaderwetgebied. In dit decentrale programma wordt een toedeling van de landsdelige visie gemaakt naar thema's

en gebieden, waaronder stedelijke netwerken en het buitengebied. Waar dat aan de orde is, worden de ruimtelijke aspecten van andere rijkskaders dan de Vijfde Nota bij de programmavorming betrokken en nader afgestemd. Dat geldt ook voor activiteiten die zijn en worden ontwikkeld binnen het kader van convenanten Grotestedenbeleid (GSB), ISV, Herijking Vinex, en het sturingsmodel gebiedsgericht beleid. Het decentrale programma heeft een functie bij de verdeling van de rijksbijdragen. De rijksinzet wordt gebundeld. Op grond van de visie en het ruimtelijk programma wordt met het rijk een akkoord bereikt over de inhoud, en worden afspraken gemaakt over de uitvoering van het decentraal programma. Deze afspraken beperken zich tot de zaken die binnen de rijksverantwoordelijkheid vallen of die door rijksbeleid expliciet ondersteund worden. Het rijk beoordeelt in het kader van de streekplanprocedure of het decentraal ruimtelijk programma in overeenstemming is met de kwantitatieve en kwalitatieve opgaven van het rijk. Het decentraal programma wordt in verband gebracht met de financiële uitvoerbaarheid, eventueel bijgesteld en dan definitief vastgesteld. De afspraken tussen provincies, gemeenten en kaderwetgebieden over de uitvoering van het programma worden in een regioconvenant vastgelegd, en - voorzover programmaonderdelen direct gerelateerd zijn aan het rijksbeleid - gecombineerd met de inzet van de investeringsbesluiten op rijksniveau. In eerste instantie gaat het om een verkenning van de rijksbijdrage. De investeringsbesluiten worden door een volgend kabinet in 2002/2003 genomen, maar in 2001/2002 voorbereid. Zo ontstaat een goed geregisseerd geheel van afspraken. De landsdelige visie en het decentraal ruimtelijk programma worden conform de WRO door de verschillende overheden omgezet in formele plannen: streekplan, bestemmingsplan en regionaal structuurplan.

Op grond van het decentraal programma doen de (samenwerkende) gemeenten voorstellen aan de provincie voor de begrenzing van de rode contouren. De rode contouren worden in het streekplan als concrete beleidsbeslissing vastgelegd. Met de voorbereiding van de streekplannen kan in beginsel in 2001 worden gestart. In 2005 zullen de streekplannen op essentiële onderdelen van rijksbeleid herzien moeten zijn. Het decentraal ruimtelijk programma maakt onderdeel uit van het streekplan. De programmatische eisen aan de rode contouren zullen in deel 3 van de PKB definitief worden vastgelegd als toetsingskader. In het kader van de streekplanprocedure beoordeelt het rijk of de provincies dit toetsingskader in hun besluitvorming over de rode contouren hebben betrokken. In deze procedure toetst het rijk tevens of wordt voldaan aan het nationale beleid in deze PKB en andere PKB's. Zonodig zal door het rijk gebruik worden gemaakt van de instrumenten van de WRO, zoals het inbrengen van bedenkingen door de Inspecteur van de Ruimtelijke Ordening tegen het ontwerp van het streekplan, of het geven van een aanwijzing door de minister omtrent de inhoud van het streekplan. Het landsdelig overleg zal worden benut voor nadere afspraken over de visievorming door landsdelen, het decentraal ruimtelijk programma en het regioconvenant.

Via de landsdelige ruimtelijke visie en het decentraal ruimtelijk programma kan tijdwinst worden geboekt, doordat in een vroeg stadium helderheid kan worden geboden over de uitvoerbaarheid. Met het opstellen van de landsdelige visie en het programma wordt in 2001 begonnen. De systematiek biedt de nodige flexibiliteit: het programma kan periodiek worden herzien. De vertaling naar het formele plan kan parallel verlopen, achteraf plaatsvinden, of zelfs gedeeltelijk (in voorontwerp) voorafgaan. In dat laatste geval valt de ruimtelijke visie samen met de visievorming in streekplankader of regionaal structuurplan.

Bij het Grote Stedenbeleid en het beleid voor stedelijke vernieuwing zijn met een programmatische aanpak goede ervaringen opgedaan. Een gedecentraliseerde inzet van (financiële) middelen ondersteunt en onderstreept de toegenomen regionale verantwoordelijkheid, en past goed bij het strategische karakter van deze nota. Het inmiddels gevoerde overleg met de landsdelen en het resultaat daarvan (hoofdstuk 6) kan worden opgevat als een eerste stap in deze systematiek. Na het verschijnen van deel 1 zal dit worden aangevuld en geconcretiseerd in decentrale ruimtelijke programma's, uitvoeringsafspraken en formele plannen. Aan de provincies wordt, als onderdeel van de uitvoeringsafspraken, gevraagd om uiterlijk in 2005 hun formele plannen aan de gemaakte visie en het programma aan te passen. De afspraken over de herijking van de Vinex worden in het programma opgenomen, waarmee de herijking van de Vinex in het spoor van de Vijfde nota komt. Ook andere reeds in gang gezette activiteiten, zoals GSB/ISV en de afspraken in het kader van het sturingsmodel gebiedsgericht beleid landelijk gebied, worden bij de te maken programmatische afspraken betrokken, en zoveel mogelijk geïntegreerd. In het kader van het vierde Nationaal Milieubeleidsplan zal het rijk met de andere overheden een bestuurlijke afspraak maken over het beleidskader en over de criteria die provincies, gemeenten en waterschappen zullen aanleggen bij het vastleggen van gebiedskwaliteiten.

7.3.2 Verantwoordelijkheid van het rijk

Nederland als Europese regio

Het rijk neemt de verantwoordelijkheid om de transnationale beleidsambities om te zetten in concrete transnationale beleidsafspraken en neemt daartoe de nodige initiatieven. Dat geldt niet voor de grensoverschrijdende aspecten van stedelijke netwerkvorming. Daar nemen de betrokken provincies en gemeenten initiatief en faciliteert het rijk, bijvoorbeeld door het wegnemen van juridische of technische belemmeringen.

De verantwoordelijkheid van het rijk voor het transnationaal beleid is van een andere orde dan die voor het nationaal beleid. Omdat Nederland afhankelijk is van de bereidheid tot samenwerking van andere landen en Europese instellingen, kan de verantwoordelijkheid van het rijk niet verder reiken dan een inspanningsverplichting. Voor uitvoering van de transnationale beleidsambities zal het rijk, samen met betrokken decentrale overheden, overleg voeren met buitenlandse partners en binnen Europese kaders.

Daarnaast is Nederland als lid van de Europese Unie medeverantwoordelijk voor de inhoudelijke ontwikkeling van Europese beleidskaders. Bij de standpuntbepaling van Nederland ten aanzien van ruimtelijk relevante Europese beleidsontwikkeling, zal het rijk nadrukkelijk de uitvoering van de in hoofdstuk 5 geformuleerde transnationale beleidsambities betrekken. Verder is het rijk verantwoordelijk voor de nationale uitvoering en toepassing van Europese richtlijnen.

In een **Transnationaal Bestuurlijk Overleg** zal de gezamenlijke inzet en aanpak van ruimtelijk beleid aan de orde worden gesteld. Nederland zal daar de transnationale beleidsambities van deze nota agenderen. Wat Nederland betreft worden er afspraken gemaakt over de gezamenlijke ontwikkeling van ruimtelijke actieprogramma's voor de verschillende beleidsonderdelen. Het gaat daarbij om een ontwikkelingsbeleid voor grensoverschrijdende open ruimten, de geleiding van transnationale logistieke netwerkvorming, ruimtelijk beleid voor de transnationale stroomgebieden van de grote

rivieren, en bescherming van transnationale wetlands en delta's.

Beoogde deelnemers aan het Transnationaal Bestuurlijk Overleg zijn Noordrijn-Westfalen, Nedersaksen, de Beneluxpartners en Nord Pas de Calais. Het overleg wordt voorbereid in samenspraak met de bestaande kaders van de Benelux Economische Unie en de Nederlands-Duitse Commissie voor de Ruimtelijke Ordening. De grensregio's zal worden gevraagd om regionale agendapunten met betrekking tot grensoverschrijdende stedelijke netwerkvorming in te brengen.

De Europese kaderrichtlijn **water** schrijft de opstelling van transnationale 'stroomgebiedbeheersplannen' voor. De stroomgebiedbeheersplannen dienen een samenvatting te behelzen van een maatregelenprogramma dat door de lidstaten voor het nationale stroomgebiedsdistrict wordt opgesteld om de milieudoelstellingen van de kaderrichtlijn te verwezenlijken. Na het inwerkingtreden van de kaderrichtlijn in 2001 moeten deze beheersplannen binnen negen jaar worden opgesteld. Voor de transnationale stroomgebieden van Rijn, Maas, Schelde en Eems zullen dergelijke beheersplannen gezamenlijk met de betreffende buitenlandse partners opgesteld moeten worden. Als uitvloeisel van de stroomgebiedbeheersplannen zullen nationale programma's van maatregelen worden vastgesteld. In alle gevallen gaat het om geïntegreerde gebiedsplannen en maatregelen. Voor de aan water gerelateerde doelstellingen in deze nota is Interreg IIIB een belangrijk uitvoeringsinstrument. Het biedt een goede basis voor transnationale samenwerking, die van groot belang is als het gaat om bijvoorbeeld de stroomgebieden van de grote rivieren. Water in al zijn ruimtelijke facetten is bovendien een beleidsprioriteit in Interreg IIIB. Het Rijk heeft zowel financiële als organisatorische voorzieningen getroffen om transnationale waterprojecten met een duidelijk effect in Nederland tot uitvoering te brengen. De stroomgebieden zijn als blauwe lijnen indicatief aangegeven op de kaart.

Stad en land: verscheidenheid maakt kwaliteit

De belangrijkste opgave voor stad en land is: behoud en versterking van de ruimtelijke verscheidenheid in Nederland op alle schaalniveaus. Daartoe wordt het contourenbeleid en het beleid voor Nationale en Provinciale Landschappen ingezet. Bij de beleidsuitvoering hebben provincies en gemeenten een grote eigen verantwoordelijkheid. De contouren worden vastgelegd in de streek- en bestemmingsplannen. Als provincies in 2005 hun streekplannen niet conform het bovenstaande hebben herzien, zal het rijk overgaan tot een aanwijzing op grond van de WRO ten aanzien van het trekken van contouren.

In het kader van het vierde Nationaal Milieubeleidsplan stellen provincies, gemeenten en waterschappen de gewenste gebiedsgerichte milieukwaliteiten vast. Dat zijn de gebiedsmilieukwaliteiten die de overheden in de regel wenselijk en haalbaar achten. De ambitie daarbij is groter dan vereist in het kader van de gezondheid en veiligheid van mensen en van milieucondities voor de natuur, waarvoor het rijk primair verantwoordelijk is. De afspraken over de gebiedskwaliteit vormen een handreiking aan het lokale bevoegde gezag.

Rode contouren

Op grond van het decentraal programma bepalen gemeenten en provincies de rode contour voor bebouwd gebied. Deze contour is daarmee het sluitstuk van de regionale planvorming. De gemeenten trekken de contour en leggen dit als voorstel aan de provincie voor. De

provincie toetst de begrenzing en legt de rode contour als concrete beleidsbeslissing vast in het streekplan. Zoals in paragraaf 7.3.1 vermeld, toetst het rijk het decentrale programma aan de kwalitatieve en kwantitatieve opgaven per landsdeel: een programmatische toets. Daarnaast toetst het rijk het streekplan procedureel waarbij wordt nagegaan of de rode contouren, conform de gemaakte afspraken tussen gemeenten en provincie en tussen provincie en rijk, zijn vastgelegd. Tenslotte toetst het rijk het streekplan aan het eigen beleid zoals ten aanzien van de hoofdinfrastructuur, veiligheid en Nationale Landschappen.

De rol van het rijk ten aanzien van rode contouren beperkt zich tot een toetsing van het decentraal programma aan het programma van eisen dat is neergelegd in deze nota. Het programma van eisen zal definitief in deel 3 worden vastgelegd. Het betreft onder meer aantoonbare inspanningen voor het intensiveren van ruimtegebruik, het combineren van functies, en het transformeren van bestaand bebouwd gebied. De capaciteit van het bestaand bebouwd gebied moet optimaal worden benut.

Binnen de rode contouren worden de stedelijke en regionale groenstructuren integraal meegenomen in planning, ontwerp en uitvoering. Ook de vrijwaringszones rond infrastructuur moeten worden meegenomen. Bij de keuze van te ontwikkelen nieuwe bouwlocaties geldt in principe de volgorde zoals aangegeven in de 'SER-ladder'¹⁸. Het totale programma van intensiveren, combineren, transformatie en uitbreiding moet voldoende 'schuifruimte' bevatten om de doorstroming op gang te kunnen houden. Benutting van het bestaand bebouwd gebied geniet de voorkeur boven nieuwe uitbreidingen. In stedelijke netwerken stellen de provincie en de betrokken gemeenten een onderzoek in naar de capaciteit van het bestaand bebouwd gebied in de afzonderlijke stadsgewesten. Dit onderzoek behelst een inventarisatie van het aanbod van ruimte dat reeds beschikbaar is of dat door transformatie of intensivering beschikbaar kan komen. Nieuwe uitbreidingen worden gemotiveerd in het licht van de mate waarin ruimte nodig is om te voorzien in de kwalitatief gewenste woon/werkmilieus.

Over de verdeling van het programma over steden en dorpen moet intergemeentelijke afstemming plaatsvinden. De regio betreft daarbij zo nodig de herziene Huisvestingswet. Provincies hebben de mogelijkheid specifieke kwaliteitsinstrumenten in te zetten en gedetailleerde kwantitatieve afspraken te maken over de verdeling van het programma over de gemeenten. Het eindresultaat wordt in het streekplan op kaart aangegeven in de vorm van rode contouren rond aaneengesloten bebouwde gebieden. Op basis van marktontwikkelingen in de vraag naar wonen en werken kan een gemeente binnen de vastgestelde rode contour meer bouwen dan op basis van het decentraal programma is overeengekomen.

Tussen deel 1 en deel 3 zal het rijk de provincies en gemeenten een methode aanreiken op grond waarvan de grens van het bebouwd gebied kan worden bepaald. De methode zal in deel 3 worden opgenomen. In het streekplan merkt de provincie de contouren aan als concrete beleidsbeslissingen. Het beleid voor de gebieden met rode contouren moet, wanneer deze eenmaal zijn getrokken, spoedig worden verwerkt in de gemeentelijke bestemmingsplannen. Van de provincie wordt verwacht dat zij hierop toeziet en de uitvoering zal toetsen en volgen.

Met deze systematiek wordt op meerdere punten flexibiliteit geboden. De ruimte binnen rode contouren is in principe voldoende voor een langere periode. Herziening van het ruimtelijk

¹⁸ Een toelichting op de SER-ladder is te vinden in paragraaf 5.4.4.

programma vindt eens in de vijf jaar plaats. Daarmee kan worden ingespeeld op veranderende maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen. Als de provincie, al dan niet op verzoek van een gemeente, de rode contour tussentijds wil verleggen, is een partiële herziening van het streekplan nodig. Vindt zo'n partiële herziening inderdaad plaats, dan toetst het rijk deze aan het programma van eisen dat voortvloeit uit het rijksbeleid. Door deze procedure is het systeem voorzien van voldoende flexibiliteit, zonder dat de noodzakelijke planologische zekerheid geweld wordt aangedaan.

In het traject naar deel 3 zal per landsdeel, per provincie en samenwerkingsgebied de kwantitatieve en kwalitatieve ruimtevrage tot 2015 worden uitgewerkt. In uitzonderlijke situaties kan de provincie een gemotiveerd voorstel aan het rijk doen voor verlenging van deze termijn met maximaal 5 jaar. Voor wonen en werken vormen respectievelijk aantallen woningen en aantallen arbeidsplaatsen het uitgangspunt. De decentrale programma's worden iedere vijf jaar herzien. Zij betreffen in elk geval wonen, werken, voorzieningen, infrastructuur en groen, en worden gespecificeerd naar provincies en kaderwetgebieden. Voor de periode 2005-2010 geldt dat de ruimtelijke programma's mede worden gebaseerd op de herijking van de bestaande verstedelijkingsafspraken 2005-2010 (zie paragraaf 7.4); het rijk heeft hierbij het initiatief. De tweede editie van het tweejaarlijks uitvoeringsprogramma, dat in 2005 zal verschijnen, kan de aanzet bevatten voor een bijstelling de kwantitatieve en kwalitatieve opgaven per landsdeel. Op basis van die bijstelling kan de ligging van rode contouren worden aangepast. Op basis van de decentrale ruimtelijke programma's worden plannen gemaakt, waarbij verantwoord dient te worden hoe invulling is gegeven aan de gewenste differentiatie van woon/werkmilieus en bedrijventerreinen - zoals beschreven in hoofdstuk 5 - en aan afspraken binnen stedelijke netwerken over concrete locaties en taakverdeling.

Groene contouren

De gebieden waarvoor het regime van een groene contour van toepassing is of kan worden, zijn globaal aangegeven op kaart 22. In het herziene Structuurschema Groene Ruimte zal worden afgewogen of nog andere gebieden onder de groene contour worden gebracht. Het rijk vraagt de provincies de precieze begrenzingen van deze contouren te bepalen en deze uiterlijk in 2005 als concrete beleidsbeslissing in de streekplannen vast te leggen, inclusief het bijbehorende regime.

Het begrenzen van de ecologische hoofdstructuur wordt door de provincies voortgezet. Het rijk toetst of de groene contouren en het te voeren planologisch regime in overeenstemming zijn met het rijksbeleid. Het beleid voor de gebieden met groene contouren moet, wanneer ze eenmaal zijn getrokken, spoedig worden verwerkt in gemeentelijke bestemmingsplannen. Van de provincie wordt verwacht dat zij hierop toeziet en de uitvoering zal toetsen en volgen.

Nationale Landschappen

Het rijk zal, in overleg met de betrokken andere overheden, in deel 3 van deze PKB de in hoofdstuk 5 benoemde Nationale Landschappen begrenzen. In deel 3 zal het verder uitgewerkte rijkskader voor Nationale Landschappen worden opgenomen. Voor de ontwikkeling van deze gebieden stelt het rijk in samenwerking met de provincies een ruimtelijke visie en een ontwikkelingsprogramma op, waarin aandacht wordt besteed aan de

kwaliteit en eigenheid van het betreffende landschap, met inbegrip van de bebouwde kernen die van dat landschap deel uitmaken.

Voor de Nationale Landschappen start het rijk onder de noemer 'Kwaliteitsimpuls Nationale Landschappen' een investeringsprogramma voor concrete investeringsprojecten die resulteren in gerichte verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van deze landschappen. Voor de uitvoering maakt het rijk in het kader van het decentraal programma en het regioconvenant afspraken met de provincie. Van de provincies wordt verwacht dat zij de Nationale Landschappen uiterlijk in 2005 hebben verwerkt in de streekplannen en op de kaart vastgelegd. Het is van belang dat het beleid voor de Nationale Landschappen spoedig wordt verwerkt in gemeentelijke bestemmingsplannen. Van de provincie wordt verwacht dat zij mede hierop toeziet en de gemeentelijke uitvoering zal toetsen en monitoren.

Overige

Voor de reconstructie van de intensieve veehouderij stellen provincies reconstructieplannen op en brengen zij een ruimtelijke zonering aan in het reconstructiegebied. Het rijk zal toetsen of deze reconstructieplannen in overeenstemming zijn met het ruimtelijk beleid zoals geformuleerd in hoofdstuk 5.

Om de verspreide vestiging van glastuinbouwbedrijven tegen te gaan zijn tien projectlocaties geselecteerd als zoekgebied. Provincies en gemeenten maken vóór 2003 een inventarisatie van nog niet benutte capaciteit in streek- en bestemmingsplannen voor verspreide vestiging van glastuinbouwbedrijven. Op basis daarvan zal worden bepaald welke capaciteit niet meer nodig is. Capaciteit gelegen in gebieden met een groene contour komt daarvoor het eerst in aanmerking.

De realisatie van robuuste ecologische verbindingen en uitbreidingen van de natte natuur wordt nader uitgewerkt in het te herziene Structuurschema Groene Ruimte. De provincies zullen samen met het rijk per verbinding een plan ontwikkelen, op basis waarvan rijk en provincies afspraken maken over begrenzing en realisering. Dit gebeurt in het kader van het decentraal programma en het regioconvenant.

Stedelijke netwerken

In hoofdstuk 5 zijn zes nationale stedelijke netwerken benoemd. Samenhangende stedelijke centrumvorming, differentiatie in woon/werkmilieus en vervoerssystemen zijn in die netwerken van essentieel belang. De rol van het rijk heeft daarbij vooralsnog betrekking op de bestaande nationale sleutelprojecten. De selectie en ontwikkeling van kleinere en grotere centra die passen in de netwerkontwikkeling, behoort tot de verantwoordelijkheid van de regio. De regio voert daarover wel overleg met het rijk.

Momenteel zijn veel beleidslijnen en regelingen toegespitst op stadsgewestelijk niveau. Het beleid gericht op bundeling van de verstedelijking in stadsgewesten, wordt uitgebreid tot een beleid gericht op bundeling in stedelijke netwerken. In de landsdelige visie en het decentraal programma geven provincie, postkaderwetgebieden en de gemeenten die deel uitmaken van het stedelijk netwerk aan welke verantwoordelijkheden iedere deelnemer heeft, en welke ruimtelijke opgaven op welke wijze worden toegedeeld aan deelgebieden. In dit kader wordt ook de positie van de grootstedelijke gebieden benoemd.

Het rijk is verantwoordelijk voor goede hoofdverbindingen tussen de zes nationale stedelijke netwerken en de verbindingen met het buitenland, omdat deze medebepalend zijn voor de interne samenhang en de internationale concurrentiekracht van Nederland. Het betreft

zowel infrastructuur voor fysieke verplaatsingen als ICT-infrastructuur. Zoals aangegeven blijven de nationale sleutelprojecten uit de Actualisering Vinex hierbij een belangrijke plaats innemen. Voor investeringen wordt vooral een beroep op de markt gedaan.

Elk stedelijk netwerk ontwikkelt een **langetermijnvisie** met participatie van de bestuurlijke partners en in nauwe samenwerking met maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen. De inhoudelijke doelen van het nationaal ruimtelijk beleid moeten herkenbaar in deze visie zijn opgenomen. Gevraagd wordt met deze visie de basis te leggen voor de verschillende streek- en structuurplannen. De gemaakte afspraken, de gezamenlijke visie en de neerslag daarvan in de genoemde plannen zullen door het rijk worden getoetst aan de doelstellingen van het nationaal ruimtelijk beleid.

Om de regionale samenhang te verzekeren, ziet het rijk erop toe dat de visie en het bijbehorend ruimtelijk programma in 2005 zijn opgesteld, en dat de opgave (kwalitatief en kwantitatief) is toegedeeld. Daarbij wordt aangesloten bij de meerjarenontwikkelingsprogramma's van GSB en ISV. Nadat het kabinet besloten heeft hoe de middelen uit de investeringsimpuls worden verdeeld, wordt per landsdeel een regioconvenant gesloten waarin geld en beleid aan elkaar worden verbonden.

Er bestaat momenteel een grote afstand tussen beslissingen over investeringen in regionale infrastructuur en het betalen van die investeringen. Dit leidt enerzijds tot ongewenste afhankelijkheid van de decentrale overheid, anderzijds tot onnodige bemoeienis van het rijk. Een substantiële decentralisatie van financiële middelen ligt dan ook voor de hand. Hiervoor moet nog een rationele verdeelsleutel worden uitgewerkt, die ook recht doet aan het ruimtelijk programma van stedelijke netwerken. Om versnippering te vermijden is gekozen voor decentralisatie naar provincies en kaderwetgebieden. Door de instelling van regionale mobiliteitsfondsen beschikken decentrale overheden in de toekomst over een instrument voor integrale besluitvorming op regionaal niveau.

In de zes nationale stedelijke netwerken wil het rijk extra inspanningen om ruimtelijke **diversiteit** te behouden en versterken. Gelijktijdig is doelmatig ruimtegebruik nodig om de ruimtevraag voor wonen, werken en alle andere functies te kunnen accommoderen. De betreffende provincies, post-kaderwetgebieden en gemeenten realiseren samen in elk van deze stedelijke netwerken een compleet spectrum van woon/werkmilieus en inrichtingsmogelijkheden van het buitengebied.

Deze organisatie is essentieel om de ruimtelijke kwaliteit van het geheel te verbeteren. De deelnemers wordt gevraagd tot een stelsel van onderling bindende afspraken te komen. De gewenste variatie in 'rode' en 'groene' milieus wordt dan niet langer in een stad of stadsgewest nagestreefd, maar door het stedelijk netwerk als geheel geboden. Dit schaalniveau leent zich voor het opstellen van gezamenlijke programma's voor natuur, recreatie en water, alsook voor verstedelijking en de daarmee samenhangende infrastructuur.

De algemene sturingsfilosofie van decentralisatie laat onverlet dat het rijk, bij wijze van uitzondering, voor bepaalde gebieden een concrete ontwerpogave formuleert. Dat geldt voor de ontwerpogave voor de Deltametropool en voor specifieke cultuurhistorisch waardevolle gebieden.

Het verbrede **locatiebeleid** wordt vastgelegd in regionale structuurplannen en in streekplannen. Bij de beoordeling van de streekplannen en bij de totstandkoming van

uitvoeringsafspraken zal het rijk beoordelen of de provinciale streekplannen en de regionale structuurplannen voldoende uitwerking geven aan het locatiebeleid. Essentieel is hierbij dat de streekplannen en regionale structuurplannen ten minste regels en criteria bevatten die waarborgen dat:

- de vestiging van bedrijven en voorzieningen met gemeentegrens overstijgende gevolgen regionaal wordt afgestemd;
- de kwaliteit en capaciteit van stedelijke centra actief wordt verbeterd door transformaties en hoogwaardige intensivering van het ruimtegebruik en vergroting van de bereikbaarheid;
- bedrijfsactiviteiten met grote veiligheidsrisico's niet in de buurt van woonbebouwing worden gevestigd;
- in 'specifieke werkmilieus' alleen vestiging plaats vindt van bedrijven en voorzieningen die niet inpasbaar zijn in een gemengde of centrum-stedelijke omgeving;
- in 'gemengde milieus' functiemenging wordt gestimuleerd, en onnodige belemmeringen daarvoor worden weggenomen;
- in alle hier genoemde milieus een goede stedenbouwkundige, architectonische en functionele omgevingskwaliteit wordt gerealiseerd.

In deel 3 worden richtlijnen vastgelegd voor de nieuwvestiging van bedrijfsactiviteiten met grote bedrijfsrisico's. Deze richtlijnen worden al in het eerste kwartaal van 2001 bekendgemaakt. Vóór 2003 zullen de gemeenten een inventarisatie gereed hebben van bestaande vestigingen die niet passen binnen die richtlijnen.

Binnen de nationale stedelijke netwerken moet een fijnmazig en hoogwaardig aanbod van openbaar **vervoer** en een goed functionerend wegenstelsel worden gerealiseerd. Hiertoe wordt zoveel mogelijk de bestaande infrastructuur gebruikt (beter benutten), en alleen waar strikt noodzakelijk nieuwe infrastructuur aangelegd (bouwen bij knelpunten). De in het NVVP ingezette decentralisatie-impuls via de gebundelde doeluitkering zal moeten worden benut om te investeren in onder meer openbaar-vervoersvoorzieningen, zoals light-rail. Als investeringen worden gedaan boven de grens van de gebundelde doeluitkering, is het rijk direct verantwoordelijk. In andere gevallen geldt medeverantwoordelijkheid.

Naast de ruimtelijke kwaliteit en menselijke maat van de infrastructuur, zal op het gebied van bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid een basiskwaliteit worden geboden. Rond hoofdwegen, hoofdspoorwegen en hoofdvaarwegen worden vrijwaringszones ingesteld. Deze zones zijn bedoeld om kwaliteiten op het gebied van milieu en (externe) veiligheid te borgen, en ruimte te bieden voor het oplossen van eventuele capaciteitsknelpunten in de toekomst. Mogelijkheden worden opgehouden voor concentratie van functies die met infrastructuur kunnen worden gecombineerd, en die passen binnen de normen voor veiligheid en milieu.

Meebewegen met water

Het rijk is verantwoordelijk voor de veiligheid tegen overstromingen, voor het beperken van wateroverlast en voor het veiligstellen van de zoetwatervoorraad. Per definitie is het rijk het bevoegd gezag voor de grote rivieren, Noordzee, Waddenzee en IJsselmeer, en voor het veiligheidsbeleid voor de kust. Hiertoe heeft het rijk de beschikking over een eigen

instrumentarium, zoals een planologische kernbeslissing¹⁹ rivierengebied en het uitvoeringsinstrumentarium van de rijksprojectenprocedure en de waterstaatswetgeving. Met het oog op een goede beleidsvoorbereiding en -uitvoering zullen daarnaast de voordelen van de interactieve en gebiedsgerichte benadering worden benut. Provincies, waterschappen en gemeenten krijgen een belangrijke rol bij de voorbereiding en uitvoering van het beleid voor het hoofdwatersysteem. Voor het regionale watersysteem is het de verantwoordelijkheid van het rijk dat er afspraken worden gemaakt over deelstroomgebieden. De uitwerking van deze afspraken wordt geheel bij de provincies en waterschappen gelegd. Hieronder is nader uitgewerkt wat de rol van het rijk en van de decentrale overheden is bij de beleidsuitvoering.

Er wordt een aparte PKB voor het rivierengebied opgesteld. Die PKB bevat een uitwerking voor het project 'Ruimte voor de Rivier' en de aanwijzing van retentiegebieden. De tussentijdse resultaten worden in de bestuursovereenkomst in het kader van WB21 vastgelegd (medio 2002). Die overeenkomst zal taakstellend zijn voor de nadere invulling en uitvoering van het maatregelenpakket voor het rivierengebied. Er zal een onafhankelijke commissie worden ingesteld die - samen met overheden en belanghebbenden - noodzaak, plaats en randvoorwaarden voor noodoverloopgebieden in kaart zal brengen.

Om de langetermijn visie op het rivierengebied goed te onderbouwen, doet het rijk in 2001 onderzoek naar mogelijke varianten bij de verdeling van het water over de verschillende riviertakken, bij de voorziene hoge maatgevende afvoeren in de toekomst. Het beleid uit de beleidslijn *ruimte voor de rivier* blijft vooralsnog toetsingskader voor ruimtelijke plannen. Deze beleidslijn wordt in de komende periode op onderdelen bijgesteld. De resultaten worden neergelegd in deel 3. Het rijk neemt in nauw overleg met decentrale overheden, waterschappen en maatschappelijke organisaties het initiatief voor het inventariseren van risiconiveaus in kustplaatsen. Zo nodig worden deze risiconiveaus vastgelegd in een PKB over de veiligheid van de **kust**. Doel is de voorwaarden vast te stellen waaronder in kustplaatsen nog kan worden gebouwd, mede in relatie tot het beleid voor de rode contouren. Met het oog hierop neemt het rijk in nauw overleg met decentrale overheden, waterschappen en maatschappelijke organisaties het initiatief voor een ruimtelijk programma voor de kust, en voor een bebouwingsbeleid voor kustplaatsen. De landwaartse begrenzing van het kustfundament zal in overleg met de betrokkenen worden vastgesteld, en in de eventuele PKB veiligheid kust worden vastgelegd. Het rijk neemt daarbij - voortbouwend op provinciale projecten - het initiatief tot versterking van enkele locaties die wezenlijk zijn voor de primaire veiligheid.

Voor de **Noordzee** introduceert het rijk een generiek ruimtelijk beleid. Dit betekent in de praktijk dat nut en noodzaak dienen te worden aangetoond van het uitvoeren van nieuwe activiteiten op de Noordzee met significante ruimtelijke consequenties. Hiervoor is in hoofdstuk 6 een stappenplan geïntroduceerd. Dit beleid geldt niet voor activiteiten die op grond van deze nota expliciet worden toegestaan of gestimuleerd. In aanvulling op het generieke beleid gelden enkele specifieke beperkingen. Binnen de 12-mijlszone wordt de bouw van vanaf de kust zichtbare permanente werken alleen toegestaan bij zwaarwegend maatschappelijk belang. Voor de bouw van windparken op zee wijst het rijk in deel 3 voorkeursgebieden aan. Verder streeft het kabinet naar het aangeven van tracés voor

¹⁹ De fundamentele herziening van de WRO kan aanleiding zijn om hiervoor een ander instrument te kiezen.

kabels en leidingen, en naar het instellen van een verplichting om nieuwe en te vernieuwen kabels en leidingen in deze tracés te bundelen. De rijkspartners overleggen met vertegenwoordigers van deze sector om afspraken te maken over de aan te houden tracés. Het rijk streeft zowel binnen als buiten de 12-mijlszone naar een opruimverplichting voor alle werken die in het kader van de Wet Beheer Rijkswaterstaatswerken en de Mijnwet een vergunning krijgen. De opruimverplichting geldt wanneer de baten voor het Noordzeesysteem groter zijn dan de lasten van het opruimen. Het rijk zal hierover overleg voeren met betrokken partijen. Verder zal het rijk een kosten-batenanalyse uitvoeren voor het opruimen van niet meer gebruikte kabels en leidingen in de Noordzee, en nagaan in hoeverre leidingeigenaren voor deze kosten verantwoordelijk kunnen worden gesteld. De mogelijkheden van fondsvorming om dit achterstallig onderhoud te financieren worden benut. In deel 3 worden bovendien - als de resultaten van het Project Ecosysteemoelen Noordzee daartoe aanleiding geven - gebieden aangewezen die dusdanige natuurwaarden hebben dat aanvullende restricties buiten de 12-mijlszone nodig zijn. Als bevoegd gezag bij vergunningverlening voor werken in het kader van de Wet Beheer Rijkswaterstaatswerken, zal het rijk in de richtlijnen voor de milieu-effectrapportage een risico-analyse eisen. Het rijk wijst in deel 3 de NAP -20 meter dieptelijn aan.

In de PKB Waddenzee werkt het rijk het beleid uit voor duurzame bescherming van de Waddenzee als natuurgebied en voor de bescherming van het unieke open landschap. Voor het IJsselmeergebied worden de uitgangspunten van deze nota en van de Vierde nota Waterhuishouding uitgewerkt in een Integrale Visie IJsselmeergebied. Deze visie behandelt onder andere de te hanteren randvoorwaarden bij buitendijks bouwen, de regionale verdeling van ligplaatsen, de diepe delfstoffenwinning en de nieuwe randmeren bij de Noordoostpolder en de Wieringermeer. De visie zal worden verwerkt in deel 3 van deze PKB.

Het rijk vraagt van provincies en gemeenten om bij planontwikkeling de gevolgen voor het water expliciet in beeld te brengen en expliciet onderdeel te laten zijn van de ruimtelijke afweging (de 'watertoets'²⁰). De watertoets vindt plaats als onderdeel van bestaande procedures conform de WRO. Dit geldt voor alle fasen van de planontwikkeling: de ontwerpfase, de uitwerking en de plantoetsing. Mede op basis van overleg met het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en de Vereniging Nederlandse Gemeenten wordt in deel 3 aangegeven hoe de criteria bij de plantoetsing zullen worden gehanteerd. De provincies worden bovendien verplicht het ruimtelijk beleid voor het voorkómen van wateroverlast en voor het veiligstellen van de zoetwatervoorziening, ultimo 2005 in de streekplannen te verankeren en uit te werken tot uitvoeringsplannen.

7.3.3 Stimuleringsbeleid

Nederland als Europese regio

Er wordt actief gebruik gemaakt van de samenwerkings- en financieringsmogelijkheden van het Interreg-programma, met name in het luik Interreg IIIB (transnationale RO-samenwerking). Op de rijksbegroting is 110 miljoen gulden gereserveerd voor nationale cofinanciering van projecten. Deze cofinanciering wordt in het uitvoeringsprogramma opgenomen en bijgesteld. In principe kunnen rijk en regio samen participeren in projecten.

²⁰ De 'watertoets' wordt besproken in paragraaf 5.6.2.

Het rijk stimuleert de ontwikkeling van grensoverschrijdende stedelijke netwerkvorming door waar nodig (financiële) ondersteuning te geven bij onderzoek en visievorming, ook buiten het kader van Interreg.

Stad en land: verscheidenheid maakt kwaliteit

Bij de transformatie-opgave in bestaande bebouwde gebieden heeft het rijk een stimulerende rol. Het rijk kan extra financiële impulsen geven om gebieden met een slechte kwaliteit naar een basiskwaliteitsniveau te tillen, of om gebieden extra kwaliteit te geven. Dat geldt ook voor het verdichten in bestaand bebouwd gebied: bij het streven naar ruimtelijke kwaliteit en stedelijkheid kunnen gemeenten een beroep doen op de uitgebreide expertise die het resultaat is van het Stimuleringsprogramma Intensief Ruimtegebruik. Bij de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen wordt een stedenbouwkundig plan verplicht gesteld om de inrichtings- en ontwerpqualität te verbeteren. De programmering en differentiatie van bedrijventerreinen moet op regionaal niveau plaatsvinden. Het GSB/ISV beleid wordt in de systematiek van deze Vijfde Nota ingepast.

In balansgebieden wordt een ontwikkelingsgerichte landschapsbenadering nagestreefd. De provincies nemen daartoe **landschapsvisies** op in het streekplan. Deze visies worden bij voorkeur opgesteld door de provincies in overleg met gemeenten en maatschappelijke organisaties. Het rijk ondersteunt en stimuleert de opstelling van landschapsvisies en integrale ruimtelijke ontwerpen (als streekplanuitwerking). Het ondersteunt daarbij de ontwerpgerichtheid door het ontwikkelen van handreikingen.

In gebieden waar een kwaliteitsimpuls nodig is kunnen, gekoppeld aan een streekplanuitwerking, speciale verbeterprojecten worden gestart die door het rijk financieel worden ondersteund. Deze projecten maken deel uit van een integrale gebiedsgerichte aanpak en een bijbehorend ruimtelijk investeringsprogramma.

Provincies kunnen gebieden met bijzondere landschappelijke, cultuurhistorische en natuurlijke kenmerken als **provinciale landschappen** aanwijzen. De provincies kunnen voor deze gebieden een ruimtelijk ontwikkelingsprogramma opstellen met acties en investeringen. Op basis van deze ruimtelijke programma's kan het rijk een financiële bijdrage leveren. Afspraken worden hierover gemaakt in het kader van het decentraal programma en het regioconvenant.

Het rijk hecht grote waarde aan de centrumfunctie van de **glastuinbouwgebieden** Westland en Aalsmeer. Om deze functie in stand te houden is herstructurering van deze gebieden noodzakelijk, gericht op een meer multifunctionele en duurzame inrichting. Glastuinbouwbedrijven die als gevolg van de herstructurering genoodzaakt zijn te verplaatsen, worden aangemoedigd zich te vestigen op tien speciaal daarvoor bestemde projectlocaties, die het kabinet met de Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland is overeengekomen.

Stedelijke netwerken

De schaalvergroting die voor de stedelijke netwerken nodig is, wordt actief ondersteund door het rijk. Het overleg dat is gestart met de vier landsdelen, wordt voortgezet. Van de provincies en gemeenten wordt verwacht dat zij gezamenlijk een visie en een ruimtelijk programma ontwikkelen waarin het beleid wordt uitgewerkt. Daarbij moet zowel het openbaar vervoer als de auto aandacht krijgen (ketenbenadering). Hiernaast is nauwe

samenwerking nodig met marktpartijen die investeren in stedelijke netwerken. Bij knooppunten van infrastructuur wordt centrumvorming gestimuleerd, waarbij het rijk met name de nationale sleutelprojecten ondersteunt. Voor het realiseren van multifunctionele centra is samenwerking en interactie met marktpartijen nodig. Verschillende investeringsregelingen zullen worden ingezet voor integrale beleidsvorming op het schaalniveau van de zes nationale stedelijke netwerken. Het gaat om bestaande regelingen als de gebundelde doeluitkering, het Stimuleringsprogramma Intensief Ruimtegebruik, het Investeringsprogramma Stedelijke Vernieuwing en het Grotestedenbeleid. Het rijk wil in het ruimtelijk beleid gebruikmaken van de beoogde verdergaande vervlechting in vervoersystemen. Met de inzet van de gebundelde doeluitkering en kaderwet-middelen wordt deze vervlechting gestimuleerd. In de ruimtelijke plannen van de gemeenten zullen alle facetten van het verbrede locatiebeleid tot hun recht moeten komen, aangezien zij het best in staat zijn de verbrede doelstelling te concretiseren. Dit lokale maatwerk wordt getoetst door provincies (en post-kaderwetgebieden). De rijksoverheid zal met de provincies en kaderwetgebieden afspraken maken over de verstedelijking van centra, alsmede over het bevorderen van gewenste en het tegengaan van ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen, mede in relatie tot het verkeers- en vervoerbeleid. De te maken afspraken hebben ook ten doel ongewenste beleidsconcurrentie tussen overheden te voorkomen. Onderwerpen kunnen zijn: welke functies op welke locaties, dichtheden, parkeerbeleid, transferpunten, multimodale ontsluiting, en wisselwerking tussen regionale en hoofdinfrastructuur.

Binnen nationale stedelijke netwerken wordt gestreefd naar het realiseren van regionale parken, waarbij de huidige rijksbufferzones kunnen worden betrokken. Voor verwerving, inrichting en beheer kan het bestaande instrumentarium voor de bufferzones worden gebruikt. Het rijk stimuleert verdere versterking van recreatieve en toeristische functies, en is betrokken bij het formuleren van alternatieve bestemmingen van de rijksbufferzones. Vanuit het stedelijk gebied moet de groene omgeving beter toegankelijk worden. Ook op dit punt zijn de deelnemers aan het stedelijk netwerk in eerste instantie zelf aan zet, en heeft het rijk een stimulerende rol. In deel 3 wordt een verder uitgewerkt kader opgenomen waarin het te hanteren planologisch regime wordt verduidelijkt.

Meebewegen met water

Bij het herstellen van de sponswerking van regionale watersystemen hebben provincies de regisseursrol. Zij zullen vóór 2005 zorgen voor een verankering van dit beleid in streek- en uitvoeringsplannen. Een goede samenwerking met waterschappen en gemeenten is ook hier van groot belang. Het rijk zal financiële ondersteuning bieden aan het versneld treffen van maatregelen. De criteria van het beleid ter voorkoming van wateroverlast en ter veiligstelling van de zoetwatervoorraad zullen worden verwerkt in de Stimuleringsregeling Gebiedsgericht Beleid, en in andere gebiedsgerichte acties waarbij het rijk een stimulerende en/of faciliterende rol heeft.

Het waterbeleid is gericht op het toepassen van functiecombinaties met onder meer landbouw en natuur. In overleg met de landbouwsector zal het rijk initiatieven nemen voor de ontwikkeling van landbouwbedrijvigheid die ook bij gewijzigd waterbeheer economisch perspectief biedt. Een aantal onderwerpen wordt uitgewerkt bij de herziening van het Structuurschema Groene Ruimte: stimuleringsbeleid voor schone landbouw in infiltratiegebieden, afstemming van natuurbeheer en -ontwikkeling met de wensen vanuit het waterbeheer, en wegnemen van de ontbrekende schakels in het toervaartnet door

verruiming van financiële middelen.

Het rijk stimuleert een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van kustplaatsen door het uitschrijven van prijsvragen en ontwerpopgaven, gericht op de samenhang tussen veiligheid, bereikbaarheid en culturele en ruimtelijke diversiteit. Het rijk zal ook financiële ondersteuning bieden bij de verbetering van de kwaliteit van historische waterfronten langs de grote wateren, en bij de ontwikkeling van de Stelling van Amsterdam en de Hollandse Waterlinie.

7.3.4 Faciliterend beleid

Nederland als Europese regio

Decentrale overheden kunnen juridische of technische problemen ondervinden met transnationale ruimtelijke beleidsontwikkeling en beleidsvoering. Waar dat duidelijk op zijn weg ligt, zal het rijk zich inspannen om die belemmeringen weg te nemen. Voor de internationale profilering van de Deltametropool biedt het rijk de nodige faciliteiten en ondersteuning met betrekking tot internationale promotie en communicatie. De promotie van de Deltametropool als internationaal concurrerend en aantrekkelijk woon- en werkmilieu zal rijksbreed worden afgestemd.

Stad en land: verscheidenheid maakt kwaliteit

Het combineren van wonen en werken vergt extra aandacht voor geluid, luchtkwaliteit en veiligheid. Uit experimenten blijkt dat veel van die problemen binnen de huidige regelgeving zijn op te lossen. Gemeenten spelen hierbij een centrale rol, het rijk faciliteert door waar mogelijk hindernissen weg te nemen.

De mogelijkheden om vrijkomende agrarische bebouwing te gebruiken voor andere, niet-agrarische functies, worden verruimd. De mogelijkheid woningen te bouwen in ruil voor het afbreken van agrarische bedrijfsgebouwen (de 'ruimte voor ruimte' regeling²¹) wordt verruimd, zodat vervangende nieuwbouw mogelijk is in het buitengebied in heel Nederland. Gemeenten bepalen in regionaal verband, op basis van richtlijnen van de provincies, welke veranderingen wel en niet zijn toegestaan. In deel 3 zal het rijk een verder uitgewerkt kader opnemen.

Stedelijke netwerken

In stedelijke netwerken geldt voor alle beleidsaspecten een faciliterende rol van het rijk. Voorbeelden zijn: informatie-uitwisseling over transformatie, meervoudig en intensief ruimtegebruik, en verbetering van aantrekkelijkheid en stedelijkheid in het stedelijke netwerk. Buiten de zes door het rijk aangewezen nationale stedelijke netwerken, kunnen provincies regionale stedelijke netwerken aanwijzen. Doel en werkwijze zijn dan vergelijkbaar met de nationale stedelijke netwerken, zij het dat de provincie verantwoordelijk is voor aanwijzing en toetsing. Het beleid ten aanzien van de nationale stedelijke netwerken dient daarbij als referentie. Communicatie over werkwijze en concretisering van gestelde doelen helpt om regionale stedelijke netwerken ook als zodanig te laten functioneren.

Meebewegen met water

²¹ De 'ruimte voor ruimte' regeling wordt besproken in paragraaf 5.4.3.

Om de doorwerking van het beleid te bevorderen, sluit het rijk in 2002 een bestuursakkoord met provincies, waterschappen en gemeenten. Hierbij worden per deelstroomgebied taakstellende afspraken opgenomen over het op orde brengen en houden van de regionale watersystemen, in combinatie met verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. In deel 3 zal worden aangegeven hoe dit bestuursakkoord zich verhoudt tot de regiocontracten en landsdelige afspraken die met de regio worden gemaakt. Het rijk faciliteert het voorbereidingsproces en de daarvoor benodigde samenwerking tussen provincies, gemeenten en waterschappen. Daarbij wordt de begrenzing van de deelstroomgebieden afgestemd met de begrenzing van de vier Nederlandse stroomgebieden uit de Kaderrichtlijn water. Voor de deelstroomgebieden in de grensstreek nemen de provincies het initiatief om te komen tot grensoverschrijdende gezamenlijke stroomgebiedsvisies. Zijn doen dit in de subcommissies van de Permanente Nederlands-Duitse Grenswatercommissie, de Nederlands-Vlaamse stroomgebiedcomités, en het Nederlands-Waalse Geuloverleg. Het rijk zal zich inspannen om voor deze initiatieven een gunstig klimaat te creëren.

Het bestaande programma Water in de Stad wordt ingezet op de ondersteuning van een watervriendelijke uitwerking van de transformatie-opgaven in het bebouwde gebied.

7.4 Bestaande uitvoeringsafspraken tot 2010

Het rijk heeft meerjarige uitvoeringsafspraken gemaakt met de provincies en kaderwetgebieden over de verstedelijking: de Vinex-convenanten (1995-2005) en de uitvoeringsafspraken verstedelijkingsbeleid 2005-2010. De afspraken beoogden meerjarige zekerheid te bieden en condities te scheppen voor afstemming tussen wonen, werken, infrastructuur, groen en bodemsanering in de uitvoeringsfase. Beide sets afspraken worden tegen het licht gehouden, respectievelijk via de ijking van de Vinex-convenanten en de herijking van de uitvoeringsafspraken 2005-2010.

Deze ijking en herijking zijn van wezenlijk belang voor een geleidelijke overgang van het beleid uit de Vierde nota Extra naar het nieuwe beleid. Het nieuwe beleid bouwt deels voort op accentverschuivingen die al zijn ingezet bij de Actualisering van de Vierde nota Extra (Vinac). Wijziging van uitvoeringsafspraken zal zorgvuldig moeten plaatsvinden, omdat wederzijdse instemming is vereist en een goede balans moet worden gevonden tussen continuïteit en vernieuwing van beleid.

Ijking Vinex-convenanten

In 2000 is een tussentijdse prestatiemeting van de stadsgewestelijke woningbouw uitgevoerd. In beginsel zullen de Vinex-convenanten niet worden herzien. Wel zal het kabinet in de periode tot medio 2001 nadere afspraken maken met decentrale overheden over nieuwe accenten in de verstedelijking voor de komende vijf jaar. Het gaat daarbij vooral om de kwaliteit van de Vinex-locaties en de relatie met de stedelijke transformatie. De regionale uitwerkingen van het 'Handvest Kwaliteit van Vinex-locaties' zijn hierbij van belang.

Herijking uitvoeringsafspraken verstedelijkingsbeleid 2005-2010

Met de provincies en kaderwetgebieden is afgesproken in 2000 een brede herijking uit te voeren. Deze herijking wordt gebaseerd op resultaten van diverse voorbereidende onderzoeken en op de regionale uitwerkingen van het Handvest Kwaliteit van Vinex-locaties - maar ook op nieuwe beleidsinzichten die in deze Vijfde Nota zijn neergelegd. Dit laatste is afgesproken in het regeerakkoord en overgenomen in de uitvoeringsafspraken. Het kabinet zal in de periode tot deel 3 van de PKB voorstellen doen om de afspraken te herzien. Het treedt daartoe in overleg met provincies en kaderwetgebieden, teneinde met hen overeenstemming te bereiken over wijzigingen in de afspraken. Volgend uit hoofdstuk 5 spelen de volgende nieuwe beleidsinzichten een rol bij de herijking van de uitvoeringsafspraken 2005-2010.

1. Stedelijke transformatie

Er is een tekort aan centrum-stedelijke en groen-stedelijke woonmilieus, en een overschot aan buiten-centrum woonmilieus. Deze discrepantie dreigt bij ongewijzigd beleid verder toe te nemen. De keuze om wonen (en werken) zoveel mogelijk een plek te geven in bestaand bebouwd gebied, en daarbij nadrukkelijker rekening te houden met voorkeuren van burgers, vraagt om een substantiële transformatie van buiten-centrum milieus naar centrum-stedelijke milieus (verdichting) en naar groen-stedelijke milieus (verdunding).

De bestaande uitvoeringsafspraken gaan niet over transformatie van de bestaande woningvoorraad, maar over uitbreiding van de voorraad. De kwalitatieve *mismatch* tussen vraag en

aanbod doet zich echter óók voor in de uitbreiding van de voorraad. Dit betekent dat transformatie en uitbreiding niet los van elkaar kunnen worden gezien. Transformatie en uitbreiding zijn onverbreekbare onderdelen van één stedelijke opgave, waarbij de uitbreidingsopgave in samenhang met de transformatieopgave wordt vastgesteld. Het beleid voor de 'specifieke werkmilieus' is gericht op bevordering van efficiënt en meervoudig ruimtegebruik. Deze opgave betreft niet alleen nieuwe bedrijventerreinen (intensief ruimtegebruik), maar ook bestaande (herstructurering).

Om te bereiken dat wonen en werken zoveel mogelijk hun plek vinden in bestaand bebouwd gebied, worden rode contouren getrokken. In de contourenbenadering wordt, anders dan in het verleden, niet langer gestuurd op aantallen of volumes. De huidige uitvoeringsafspraken 2005-2010 hebben echter een sterk kwantitatieve inslag. Dit betekent dat de herijking van de uitvoeringsafspraken moet worden benut om een overgang te bewerkstelligen naar een integrale benadering en naar sturen via contouren.

2. Kwaliteit van Vinex-locaties

De afgelopen jaren is een breed maatschappelijk debat gevoerd over de kwaliteit van de Vinex-locaties. Deze kwaliteit is niet 'slecht', maar sinds het sluiten van de Vinex-convenanten in de eerste helft van de jaren negentig zijn (markt)omstandigheden aanmerkelijk gewijzigd. Kern is dat er een veel sterkere behoefte bestaat aan kwaliteit van woning en woonomgeving dan de Vinex-bouwprogramma's veronderstelden.

Om de toekomstwaarde van de Vinex-locaties te verhogen, zijn verbeteringen nodig op drie punten: meer zeggenschap van de burger over zijn woning en woonomgeving (onder meer via particulier opdrachtgeverschap), meer differentiatie van de programma's van Vinex-locaties, en betere samenwerking tussen uitvoerende partijen. Deze drie punten hebben als uitgangspunt gediend voor het Handvest Kwaliteit van Vinex-locaties dat het rijk en zes koepelorganisaties hebben getekend. De regio's is gevraagd dit Handvest per regio uit te werken.

3. Stedelijke netwerken: verstedelijking en infrastructuur

Het ontwikkelingsperspectief van stedelijke netwerken op nationaal en regionaal niveau gaat uit van versterking van de samenhang tussen verstedelijking en infrastructuur. Rond knooppunten in infrastructurele netwerken van personenvervoer vindt centrumontwikkeling plaats: menging van functies in hoge dichtheden en met een hoge ruimtelijke kwaliteit. Dit gaat noodzakelijkerwijs samen met verbetering van infrastructuur binnen en tussen stedelijke netwerken, in het bijzonder openbaar-vervoersverbindingen. Over de ontwikkeling van centra en de verbetering van infrastructuur wil het rijk programma-afspraken maken met de betrokken overheden.

Het nieuwe locatiebeleid maakt onderscheid tussen drie typen werkmilieus: centrale, specifieke en gemengde milieus. Ruimte- en bezoekersintensieve functies zijn bestemd voor de centra, gelegen op knooppunten van personenvervoersnetwerken. Specifieke werkmilieus worden zoveel mogelijk geaccommodeerd bij knooppunten in de infrastructurele netwerken van goederenvervoer.

4. Stedelijke netwerken: verstedelijking en groen

Groen is een belangrijk bestanddeel van de (ruimtelijke kwaliteit van) stedelijke netwerken op verschillende schaalniveaus. Groen en verstedelijking worden integraal benaderd: in en om de stad wordt een regionale groenstructuur gerealiseerd in nauwe relatie met zowel

bestaande als nieuwe verstedelijking. Directe koppeling van groen en verstedelijking vindt in de huidige uitvoeringspraktijk nog onvoldoende plaats.

Algemeen gesproken komt 'groen' langzamer tot stand dan 'rood'. De achterstand in groene kwaliteiten van de steden, vooral in de meest verstedelijkte delen van de Randstad, zal zonder forse impulsen verder toenemen. Voor het groen in en direct aan de stad is versnelling gewenst van reeds afgesproken programma's. Dat geldt met name voor de 'groene verbindingen'. In aanvulling hierop wordt ingezet op de ontwikkeling van regionale parken in het buitengebied van de nationale stedelijke netwerken, aansluitend op de rode contouren.

Herijking en instrumentarium

De herijking van de uitvoeringsafspraken 2005-2010 staat in nauw verband met een aantal wijzigingen in het beleidsinstrumentarium. In de periode tot PKB deel 3 kunnen die wijzigingen waarschijnlijk maar ten dele worden geëffectueerd. Het is daarom de bedoeling in de uitvoeringsafspraken bij deel 3 procesafspraken op te nemen over een tweede herijking in 2003/2004. De agenda van de procesafspraken bevat ten minste de volgende twee onderdelen:

- De verstedelijkingsafspraken 2005-2010 en ISV 2005-2010 worden beter op elkaar aangesloten, zodat één stedelijke opgave voor de periode 2005-2010 ontstaat.
- De stedelijke opgave wordt nadrukkelijk in een regionale context geplaatst, teneinde de programmatische afstemming op bovengemeentelijk niveau te versterken. In vervolg op de huidige Kaderwet bestuur in verandering worden bestuurlijke arrangementen voor bovengemeentelijke samenwerking geïntroduceerd. Die arrangementen faciliteren zowel samenwerking tussen centrum- en randgemeenten als tussen de steden in een stedelijk netwerk. Daarbij zal een relatie worden gelegd met de hiervoor genoemde vier punten.

7.5 Uitwerking tussen PKB deel 1 en deel 3

In deze nota heeft het kabinet zijn voornemen ten aanzien van het nationaal ruimtelijk beleid zo volledig mogelijk uiteen gezet. Op enkele punten vindt een verdere uitwerking plaats tussen PKB deel 1 en deel 3. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds concretisering en invulling van algemene beleidsprincipes en anderzijds (aanvullende) beleidskeuzen die in deel 3 moeten worden opgenomen. Tot de eerste categorie behoort de uitwerking van de programmatische eisen ten aanzien van het contourenbeleid en de stedelijke netwerken, alsmede de uitwerking van het concept van de ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie. Bij de uitwerking in deel 3 wordt in belangrijke mate een beroep wordt gedaan op de andere overheden. Het overleg ten behoeve van deel 3 wordt daarvoor benut.

In de categorie (aanvullende) beleidskeuzes, gaat het de volgende onderwerpen:

- opties voor het uitbouwen en versterken van het vervoernetwerk in de Deltametropool;
- de verstedelijkingsopties in de Deltametropool;
- opties voor de Zuiderzeespoorlijn;
- begrenzing Nationaal Landschappen;

In dit deel 1 van de PKB is voor deze onderwerpen een voorstel voor een beleidskeuze opgenomen. Waar sprake is van verschillende opties zijn die zo duidelijk mogelijk verwoord. Voor de besluitvorming over deel 3 van de PKB wordt de volgende werkwijze gevolgd. Bij de verkenning van de verstedelijkingsopties in combinatie met het vervoersnetwerk in de Deltametropool zullen tevens de milieueffecten in beeld gebracht worden. Daartoe wordt een strategische MER in de procedure opgenomen. Dit deel 1 van de PKB Nationaal Ruimtelijk Beleid geldt daarbij als startpunt voor de strategische MER. Bij de vaststelling van deel 3 zal het rijk een besluit nemen over de twee beschreven opties voor het uitbouwen en versterken van het vervoersnetwerk in de Deltametropool in samenhang met de verstedelijkingsopties. De mogelijkheden voor het benutten van bufferzones voor verstedelijking in de Deltametropool worden hierbij ook afgewogen. Voor de Zuiderzeespoorlijn wordt een afzonderlijke procedure voorgesteld. Op basis van het onderzoek naar snelle openbaar vervoervoorzieningen van Amsterdam naar Groningen, neemt het kabinet een afzonderlijk besluit. Voor het aanwijzen en/of begrenzen van de Nationale Landschappen is de procedure beschreven in paragraaf 7.3.

Afbeelding 101 Processchema rode contouren

