
**tOETs: Ex Ante Evaluatie van de Vijfde
Nota Ruimtelijke Ordening**

**Centraal Planbureau
Milieu- en Natuur Planbureau
RPD-Planbureau
Sociaal en Cultureel Planbureau**

Inhoud

Samenvatting	5
1 Inleiding	13
1.1 Leeswijzer.....	13
2 Methode en werkwijze bij de ex ante beoordeling van beleidsconcepten van de 5 ^e Nota	14
2.1 Inleiding	14
2.1.1 Toetsing op Ruimtelijke Kwaliteit	14
2.1.2 Toetsing van ontwikkelingsbeelden	15
2.2 Werkwijze tOETs.....	15
3 Contouren	17
Samenvatting	17
3.1 Inleiding	18
3.2 Contouren in de Vijfde Nota	19
3.2.1 Beleidsopgaven	19
3.2.2 Contourenbeleid.....	20
3.2.3 Relatie met het oude beleid	23
3.3 Constateringen tOETs	24
3.3.1 Verandering ruimtelijke configuratie voor de verstedelijking	24
3.3.2 Kansen en risico's van rode contouren en het belang van prikkels en coördinatie op diverse schaalniveaus	25
3.3.3 Grondprijzen en open ruimte heffing	30
3.3.4 Maatschappelijke krachten werken tegen transformatie	32
3.3.5 Groene Contouren	34
3.3.6 Balansgebieden	37
4 Stedelijke Netwerken	39
Samenvatting	39
4.1 Inleiding	40
4.2 Stedelijke Netwerken in de Vijfde Nota	40
4.2.1 Het concept 'Stedelijke Netwerken'	40
4.2.2 Selectie van stedelijke netwerken	41
4.2.3 Beleidsopgaven	42
4.2.4 Instrumenten	43
4.3 Constateringen tOETs	43
4.3.1 Stedelijke netwerken en het juiste ruimtelijk functioneel schaalniveau	43
4.3.2 Bestuurlijke samenwerking op een bovenstadsgewestelijk niveau	51
4.3.3 Investeren in OV	52
5 Water	57
Samenvatting	57
5.1 Inleiding	59
5.2 Water in de Vijfde Nota	60
5.2.1 Probleemstelling	60
5.2.2 Ontwikkelingsbeeld Water	60
5.3 Constateringen tOETs	63
5.3.1 Maatschappelijke Kosten/Baten analyse: Ruimte voor Water in potentie kansrijk.....	63

5.3.2	Mogelijkheden voor functiecombinaties: win/win niet vanzelf sprekend	66
5.3.3	Bescherming zoetwatervoorraden: concrete uitvoeringsstrategie beperkt ...	70
5.3.4	De Watertoets: in potentie veelbelovend instrument	71

Bijlagen

1. De Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en het Openbaar Bestuur
2. Samenstelling Stuurgroep, Projectgroep en Werkgroepen tOETs

Samenvatting

In juni 1999 heeft de Minister van VROM het CPB, het SCP, het Milieu- en Natuurplanbureau (RIVM/DLO) en het RPD-planbureau verzocht gezamenlijk een ex ante evaluatie uit te voeren van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Een stuurgroep onder onafhankelijk voorzitterschap van Prof. dr. J.M. Cramer heeft de werkzaamheden van de gezamenlijke planbureaus begeleid. De planbureaus zijn hierbij ondersteund door adviezen van AVV en het RIZA. Dit heeft geresulteerd in een aantal tussenrapportages die zijn gebruikt bij het uitwerken en bespreken van deel 1 van de Vijfde Nota.

Voor u ligt de eindrapportage van dit project. De planbureaus willen op deze wijze een bijdrage leveren aan het maatschappelijk debat over de Vijfde Nota.

Methode en Werkwijze van tOETs

De Vijfde Nota introduceert zeven criteria voor ruimtelijke kwaliteit als belangrijk richtinggevend begrippenkader voor de Ruimtelijke Ordening. De Vijfde Nota is echter niet expliciet over de wijze waarop met de criteria moet worden omgegaan.

Om de criteria van Ruimtelijke kwaliteit uit de Vijfde Nota te kunnen hanteren als toetsingskader, zou een verdere slag naar operationalisering gemaakt moeten worden. De planbureaus hebben daar in het kader van dit project geen uitwerking aan gegeven, omdat het ruimtelijk beleid op dit moment nog onvoldoende concreet is ingevuld. Om deze reden is er voor gekozen om een meer globale analyse te maken van een aantal belangrijke concepten die in de Vijfde Nota zijn neergelegd¹.

Belangrijke ontwikkelingsbeelden van de Vijfde Nota zijn:

- Kwaliteit in stad en land: een ontwikkelingsbeeld van Nederland in contrasten;
- Stedelijke netwerken: een ontwikkelingsbeeld van meerkernige samenhangende gebieden met integrale afstemming van functies in een netwerksamenleving;
- Water: een ontwikkelingsbeeld van een duurzaam ingerichte Delta met veerkrachtige en goed beheersbare watersystemen.

Gezien het belang van de bovengenoemde ontwikkelingsbeelden hebben de planbureaus gekozen voor een beoordeling van de beleidsvoornemens die verbonden zijn aan de contourenbenadering, het concept van de stedelijke netwerken en het beleid voor water.

Bij de analyse en beoordeling van de effecten van de voorgestelde beleidsmaatregelen is in grote lijnen de volgende opbouw gebruikt:

1. Maatschappelijke opgaven en beleidsopgaven voor de Vijfde Nota: hierbij is beknopt beschreven in welke mate het voorgestelde beleid afwijkt van het huidige (VINEX) beleid en waarom dit beleid is gewijzigd;
2. Beleidsdoelstellingen: Welke doelstellingen formuleert de Nota zelf met betrekking tot de geanalyseerde beleidsopgaven;
3. Beschrijving en analyse van voorgestelde maatregelen: wat gaat de Nota doen om de geschetste problemen op te lossen, c.q. om de geformuleerde doelstellingen te realiseren. Wat zijn de voor- en nadelen van het voorgestelde beleid?

¹ Voor de ecologische aspecten is hiertoe wel een aanzet gedaan. Dit is gepubliceerd in de afzonderlijke rapportage "Who is afraid of Red, Green and Blue?" Milieu- en Natuurplanbureau 2001.

4. Verkenning van mogelijke alternatieve maatregelen: hoe kunnen ongewenste gevolgen van beleidsmaatregelen worden ondervangen en zijn er alternatieve maatregelen die hetzelfde resultaat bereiken?

Omdat niet alleen de inhoud van het ruimtelijk beleid van koers verandert, maar ook de sturingsfilosofie en instrumenten wijzigen, wordt tevens een beschouwing gegeven over de sturingsopgave en de bestuurlijke organisatie.

Beleidsstrategie voor 'Kwaliteit in Stad en Land': Contouren

De contourenbenadering, met zijn rode en groene contouren, wordt in de Vijfde Nota geïntroduceerd als een belangrijk nieuw instrument. De Nota geeft aan dat rode contouren worden getrokken om het buitengebied te vrijwaren van extra bebouwing. De rode contouren begrenzen het thans bebouwd gebied plus het gebied dat tot 2015 benodigd is voor uitbreidingen. De gemeenten trekken de rode contouren en de provincies leggen de contouren vast in het streekplan.

De Vijfde Nota schakelt over op een andere ruimtelijke configuratie voor de verstedelijking, waarin bundeling van verstedelijking binnen stadsgewesten en regionale opvangkernen wordt vervangen door bundeling in stedelijke netwerken. Het zoekgebied voor verstedelijking verandert van het gehele grondgebied binnen een beperkt aantal gewesten en kernen, naar het gebied binnen de rode contouren van alle steden en dorpen. De toename van het aantal plaatsen waar verstedelijking kan plaatsvinden kan op nationale schaal leiden tot minder concentratie van de verstedelijking. Daarentegen kan op regionale schaal het beperken van het zoekgebied tot het gebied aansluitend aan bestaand bebouwd gebied juist tot meer concentratie leiden.

Het trekken van de rode contouren zal een lastig proces zijn. Voor gemeenten is een ruim getrokken rode contour van strategisch belang. Dit maakt het namelijk mogelijk om door middel van uitbreiding van het bebouwd gebied groei te realiseren. De directe en indirecte baten van economische en demografische groei komen in hoofdzaak terecht bij de individuele gemeenten. De externe effecten van verstedelijking beperken zich niet tot de gemeentegrens. Deze kunnen zich uitstrekken boven gemeentelijk niveau en overschrijden in enkele gevallen provinciegrenzen.

Ruime rode contouren bieden mogelijkheden voor meer ruimte voor wonen en werken, groen, sport en recreatie, hetgeen ten koste zal gaan van 'open ruimte' buiten de contour. Bovendien werkt het instrument dan weinig sturend op intensiveren en transformeren van bestaand stedelijk gebied. Krappe rode contouren bieden weinig ruimte voor de dynamiek van de stad en zullen leiden tot hogere grondprijzen binnen en vlak buiten de contouren. Hierbij zal er snel de situatie ontstaan waarbij gemeenten om aanpassing van de rode contour verzoeken.

Het vaststellen van rode contouren biedt nog geen oplossing voor ruimtelijke coördinatieproblemen. Prikkel bij de verschillende besturen op gemeentelijk, provinciaal en Rijksniveau die hun gedrag beïnvloeden maken dat een optimale allocatie van de verschillende functies die om ruimte vragen niet vanzelf tot stand komt.

Met een ontwikkelingsstrategie die gericht is op de kwaliteit van een gebied waarin ruimtelijke samenhang bestaat, kunnen afwegingen van individuele preferenties en collectieve waarden gemaakt worden op het schaalniveau waarop (externe) effecten spelen. Zoals ook uit de analyse bij het concept stedelijke netwerken blijkt, is dit vaak het stadsgewest of

kaderwetgebied. Financiële prikkels kunnen samenwerking stimuleren om coördinatie op het meest geëigende schaalniveau te bevorderen, bijvoorbeeld door taken te koppelen aan budgetten en samenwerking te belonen.

Bij een optimale afweging van individuele en collectieve wensen weerspiegelen de grondprijzen ook de collectieve waarde van 'open ruimte'. Het trekken van rode contouren legt beperkingen op aan het gebruik van de ruimte voor bepaalde functies en heeft daarmee invloed op de grondprijzen. De problemen van grondspeculatie die zijn opgetreden bij de aanwijzing van locaties voor verstedelijking in de Vierde Nota Extra zijn naar verwachting met het trekken van rode contouren niet opgelost. Ook hierbij zijn de zoeklocaties voor verstedelijking immers in meer of mindere mate bekend. Om dit probleem tegen te gaan is aanvullend instrumentarium nodig. Een open ruimte heffing kan een nuttig aanvullend instrument zijn om grondspeculatie tegen te gaan.

Binnen de rode contouren geeft de Vijfde Nota aan dat benutting van bestaand stedelijk gebied de voorkeur geniet. Voor een optimale benutting van dit gebied is het noodzakelijk om de variatie in woon en werkmilieus te vergroten en de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. Dit vereist een transformatie van het bestaand stedelijk gebied. Een aantal maatschappelijke krachten, zoals de complexiteit van het proces en de daarbij vereiste samenwerking, de hoge kosten voor het saneren van milieuproblemen, en de grote financiële risico's, werkt in tegen transformatie. Het zal daarom niet eenvoudig zijn door transformatie van bestaand stedelijk gebied een groot deel van de kwantitatieve verstedelijkingsopgave en een grotere variatie in woon-/werkmilieus te realiseren.

Het gebied buiten de rode contour is het buitengebied. De Vijfde Nota geeft aan dat delen van het buitengebied met een unieke natuur, landschappelijke of culturele waarde worden beschermd door een groene contour. De groene contour is een effectief en helder instrument om het beoogde beleidsdoel van behoud van natuur, culturele of landschappelijke waarden van een gebied te bereiken. Het instrument is te verkiezen boven prijsmaatregelen, aangezien een heffing niet kan voorkomen dat in een gebied op ongewenste locaties wordt gebouwd.

Het vaststellen van de omvang van groene contouren is een optimalisatievraagstuk, waarin ecologische, economische en sociaal-culturele belangen worden afgewogen. De afweging van deze achterliggende belangen bij het vaststellen van het zoekgebied voor een groene contour is in de Vijfde Nota niet altijd duidelijk.

De mate waarin de beleidsdoelstellingen bereikt zullen worden, hangt af van de ambitie waarmee en de wijze waarop de groene contouren worden getrokken, en hoe er met het omringende balansgebied wordt omgegaan. Belangrijke aandachtspunten hierbij zijn:

- het realiseren van voldoende samenhang binnen de ecologische hoofdstructuur;
- het inzetten van groene contouren voor de bescherming van landschappen van nationale of internationale betekenis;
- effectieve bescherming van de natuurwaarden binnen groene contouren door rekening te houden met omgevingsinvloeden;
- rekening houden met toekomstige ontwikkelingen door bij de inrichting van de aanpalende balansgebieden rekening te houden met mogelijke toekomstige aanpassingen van de groene contouren.

Het gebied buiten de rode en groene contouren is het balansgebied. In de Vijfde Nota is geen duidelijke visie op de ontwikkeling van de balansgebieden uitgewerkt, waardoor weinig richting wordt gegeven aan de uitwerking van het beleid. Deze uitwerking is van belang, omdat de meerwaarde van rode contouren hier direct mee samenhangt.

Beleidsconcept Stedelijke netwerken

Volgens de Vijfde Nota overschrijden de ruimtelijke relaties steeds meer het stads gewestelijke niveau. In antwoord hierop introduceert de Vijfde Nota het concept van 'Stedelijke Netwerken'. De Vijfde Nota wijst een aantal gebieden met meerdere steden aan als nationale of regionale stedelijke netwerk. Bij het concept horen een aantal beleidsinstrumenten: samenwerkingsverbanden tussen steden onderling, locatie- en contourenbeleid, verbeteringen van de bereikbaarheid van steden en verkorting van de reistijd tussen steden.

Uit analyse komt naar voren dat ruimtelijke functies als wonen relaties, werken, recreëren en andere voorzieningen, en de daarmee verbonden verplaatsingsbehoefte zich met name op het stads(gewestelijk) niveau concentreren. Het ruimtelijke schaalniveau waarbinnen mensen een woning zoeken is veelal beperkt tot de eigen regio, en is in de afgelopen decennia vrijwel constant gebleven.

Bij bedrijfsverplaatsingen zijn ruimtegebrek en bereikbaarheid de twee belangrijkste redenen om te verhuizen. Ondanks de sterk ruimtelijk gespreide afzetmarkten toont het verplaatsingsgedrag van bedrijven een sterke oriëntatie op de eigen regio. Bij voldoende aanbod van kantoren en bedrijfsterreinen binnen de eigen regio is de verwachting dat ook in de toekomst de bedrijfsverplaatsingen tot het eigen stadsgewestelijk niveau beperkt blijft.

Bij vrije tijds bezigheden, zoals visite, logeren, ontspanning, sport en toeren is sprake van een lichte toename van afstanden waarover men zich verplaatst. Bij de verplaatsing van personen blijkt dat driekwart van de verplaatsingen zich afspeelt binnen de stedelijke regio's. Bij woon-werk en zakelijke verplaatsingen is het aandeel 'externe' verplaatsingen groter. De veranderingen in de afgelopen tien jaar zijn beperkt. Verschillende studies naar de mobiliteitsontwikkeling van de verschillende schaalniveaus in de Randstad geven geen aanwijzingen dat er substantiële wijzigingen richting hogere schaalniveaus optreden.

Stedelijke netwerken als planologisch concept hebben in de praktijk voor het goed laten functioneren van woning-, arbeids- en verplaatsingsmarkt een beperkte meerwaarde ten opzichte van de huidige stadsgewestelijke aanpak. Op dit moment vindt al afstemming plaats op het niveau van provincies en kaderwetgebieden. Mogelijk kan een stadsgewest overschrijdende samenwerking voordeel bieden, maar een bredere samenwerking maakt het te voeren beleid wel complexer en minder direct.

De in de Vijfde Nota geselecteerde stedelijke netwerken verschillen in het ruimtelijk functioneel schaalniveau. Zo overschrijden de stedelijke netwerken Deltrametropool en Brabantstad het stadsgewestelijk niveau. Het schaalniveau van deze stedelijke netwerken sluit niet goed aan bij de vooral stadsgewestelijke problemen van de onderliggende steden. Voor andere netwerksteden is dit minder het geval. Bij een aantal stedelijke netwerken sluit de oriëntatie aan op het schaalniveau van de regionale markten en is van een echt stadsgewest overschrijdend karakter nauwelijks sprake. Ook overschrijdt in sommige gevallen het regionaal schaalniveau de bestaande provincie- en landsgrenzen (bijvoorbeeld Groningen-Assen, Arnhem-Nijmegen en Maastricht-Heerlen), waardoor de behoefte kan bestaan voor een nieuw bestuurlijk samenwerkingsverband en een gecoördineerde aanpak van de verschillende betrokken overheden. Vanwege de betere aansluiting en samenwerkingsmogelijkheden bieden deze stedelijke netwerken meer mogelijkheden.

De voorgestelde investeringen in het openbaar vervoer hebben op zichzelf een beperkt effect voor de substitutie van de auto naar het openbaar vervoer. In samenhang met andere maatregelen (stringente parkeernormen, prijsbeleid en afstemming van kantoorlocaties) kunnen investeringen in openbaar vervoer mogelijk wel een bijdrage leveren.

Met de investeringen kan de ruimtelijke interactie binnen stedelijke netwerken toenemen, maar de absolute omvang ervan is te klein om stedelijke netwerken die het stadsgewestelijk niveau overschrijden als één geheel te laten functioneren. In het verlengde hiervan zal het effect ervan op de (internationale) concurrentiepositie van Nederland ook beperkt zijn.

Beleidsstrategie voor Water

De verwachte klimaatverandering, de voortschrijdende bodemdaling in de lage delen van Nederland en de huidige waterhuishoudkundige problemen zijn in de Vijfde Nota aanleiding om de relatie tussen waterhuishouding en Ruimtelijke Ordening nadrukkelijk aan de orde te stellen. In lijn met de Vierde Nota Waterhuishouding en het advies van de commissie Waterbeheer 21ste eeuw, stelt de Vijfde Nota een strategie voor waarbij de Ruimtelijke Ordening beter wordt afgestemd op de manier waarop de watersystemen functioneren. Het Rijk claimt daarbij circa. 490.000 ha aan ruimte voor water

Maatschappelijke kosten en baten van ruimte voor water

Uit een globale maatschappelijke kosten-batenanalyse blijkt dat diverse projecten die relevant zijn voor de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, in termen van de maatschappelijke welvaart *in potentie* kansrijk zijn.

De oplossingen vragen maatwerk per gebied. Door gebiedsafhankelijk de meest optimale combinatie van ruimtelijke of technische maatregelen in te zetten, kan een hoger maatschappelijk rendement worden verkregen. De effecten moeten daarbij op het relevante schaalniveau, veelal het stroomgebied, worden afgewogen. Ook projecten die niet alleen vanuit veiligheidsoptiek worden uitgevoerd, maar gericht zijn op het oplossen van andere aspecten van de waterproblematiek, zijn daarbij relevant.

Het tevoren aanbrengen van een rangordelijst van noodoverloopgebieden om in het geval van overstroming de schade in kwalitatieve en kwantitatieve termen te minimaliseren is een “no regret” maatregel. Bij de afweging dienen de sociale gevolgen voor de bewoners van deze gebieden te worden meegewogen.

Functiecombinaties

De Vijfde Nota gaat ervan uit dat de claims voor water altijd te combineren zijn met andere functies. Een combinatie met natuur, met name hoogwaardige natuur, is echter alleen mogelijk als er in voldoende mate gunstige randvoorwaarden voor natuur(ontwikkeling) worden gecreëerd. Deze randvoorwaarden verdienen nadere aandacht.

De haalbaarheid van de beoogde functiecombinatie in de landschappelijk waardevolle veengebieden is onzeker: de Vijfde Nota stelt een waterbeheer voor dat enerzijds de doelen op het gebied van beperken bodemdaling en wateroverlast niet dichterbij brengt en anderzijds de mogelijkheden voor een rendabele landbouw verder onder druk zet.

Mogelijkheden voor functiecombinaties water/landschap in kenmerkende en internationaal belangrijke waterlandschappen krijgen in de Vijfde Nota weinig aandacht. Het behoud van openheid en ruimte is zowel voor landschap als voor de planologische inpasbaarheid van ruimte voor water belangrijk.

De aanwijzing van gebieden voor waterberging of -conservering, retentie- of noodoverloopegebieden is enerzijds een beperking voor functies als wonen, werken en infrastructuur, maar biedt anderzijds een kans op behoud van open ruimte en kans op ontwikkeling van landschappelijke waarden, natuur en recreatie. Om het maatschappelijk draagvlak voor keuzes te vergroten is het aan te bevelen een eventuele aanwijzing vergezeld te doen gaan van een strategische visie en financiële middelen voor de ontwikkeling van deze landschappelijke, ecologische en recreatieve waarden.

Bescherming zoetwatervoorraden

De waterconserveringsproblematiek en de ruimtelijke bescherming van grond- en oppervlaktewatersystemen worden in de Nota wel geagendeerd, maar de daaraan gekoppelde uitvoeringsstrategie is vooralsnog zeer beperkt. Gezien de traagheid van grondwatersystemen (lang naijl-effect), vereist het waarborgen van schone grondwatersystemen vroegtijdige beschermingsmaatregelen en een stabiele ruimtelijke planning op lange termijn. De Vijfde Nota geeft daartoe nog geen concrete aanzet.

Watertoets

De watertoets is in potentie een veelbelovend nieuw instrument om het aspect water bij het opstellen van ruimtelijke plannen evenwichtiger mee te nemen, en speelt een belangrijke rol bij het realiseren van de doelstellingen van de Vijfde Nota met betrekking tot het beperken van de wateroverlast en het beschermen van de zoetwatervoorraad. De uiteindelijke doorwerking zal afhangen van het concretiseren in PKB3 van de Vijfde Nota (via toetscriteria) en het gewicht dat aan water wordt toegekend ten opzichte van andere belangen in de uitwerking van de Vijfde Nota in Streek- en Bestemmingsplannen. Het is van belang dat daarbij gekeken wordt naar de belangen die op hogere schaalniveaus spelen (regionaal, stroomgebied), en dat de samenhang voldoende worden meegewogen in de besluitvorming en dat de samenhang tussen de schaalniveaus aan de orde komt.

Sturing in de Ruimtelijke Ordening en het openbaar bestuur

In hoofdstuk 7 van de Vijfde Nota wordt een nieuwe uitvoeringsstrategie uitgewerkt: het Rijk zal *selectiever* zijn in zijn bemoeienis met regionale en lokale ruimtelijke inrichting en op de aspecten die het Rijk tot zijn eerste verantwoordelijkheid rekent, zal het Rijk zich *krachtiger* opstellen.

De sturingsopgave uit de Vijfde Nota heeft twee dimensies: een 'horizontale' en een 'verticale'. De *verticale* dimensie omvat de vraag in hoeverre de Vijfde Nota zal leiden tot een betere afstemming van het ruimtelijk beleid tussen de verschillende bestuurslagen in Nederland. De belangrijkste vraag op de *horizontale* dimensie is in hoeverre de Vijfde Nota het sturingskader biedt voor het ruimtelijk beleid op andere terreinen dan dat van de Ruimtelijke Ordening zelf: het ruimtelijk economisch beleid, het landbouw- en natuurbeleid, het grote-stedenbeleid, de volkshuisvesting, de recreatie en het verkeer- en vervoersbeleid.

Verticale dimensie

De noodzaak tot samenwerking en afstemming tussen bestuurslagen onderling ligt in de belangrijkste concepten uit de Vijfde Nota. Gemeenten moeten rode contouren trekken om het bestaand stedelijk gebied, inclusief de benodigde ruimte voor uitbreidingen. In de stedelijke netwerken kan in principe elke gemeente, stad of dorp uitbreiden, waarmee dus meer actoren bij de besluitvorming over de verdeling van de ruimtelijke opgave betrokken zijn. Locatiebesluiten moeten bovendien getoetst worden op de consequenties voor water, waarbij de omvang van het stroomgebied bepaalt met welke gemeenten moet worden afgestemd. Dit alles vraagt om een intensieve en constructieve samenwerking tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en het middenbestuur (kaderwetgebieden, provincies). Met name in het grootste stedelijke netwerk, de Deltametropool, zal de noodzaak tot interbestuurlijke afstemming sterk toenemen. Deze afstemming dient immers tegelijkertijd plaats te vinden op het niveau van het netwerk als geheel en op dat van de afzonderlijke grootstedelijke gebieden.

De meeste gemeenten zullen groei prefereren boven stilstand of inkrimping. Dat heeft te maken met de directe en indirecte baten van de groei van gemeenten. Dit stimuleert de neiging van gemeenten om groei te realiseren, wat dikwijls alleen kan door de uitbreiding van bebouwd gebied. Voor een gemeente is een ruim getrokken rode contour daarom van strategisch belang.

Het Rijk toetst de rode contour op de verdeling van het programma en of de mogelijkheden voor intensivering, combinatie en transformatie voldoende zijn benut. De regie op het ruimtegebruik komt te liggen bij het middenbestuur. Hierbij is de verhouding tussen provincie en kaderwetgebied niet op alle punten even duidelijk (nevenschikking of bovenschikking in relatie tot de toetsende en handhavende taken van de provincie). Integraal regionaal ruimtelijk beleid wordt bemoeilijkt door de grote diversiteit van regionale bestuurlijke organisaties en gedecentraliseerde Rijksdiensten. Bovendien is de rol van de provincies in de Ruimtelijke Ordening in het verleden beperkt door centralisatie en het ontstaan van directe relaties tussen gemeenten en Rijk. De vraag is dus of de provincies in staat zijn de beoogde taakverzwaring uit te voeren.

De bestuurlijke ondoorzichtigheid die ontstaat door netwerkvorming binnen het openbaar bestuur, met wisselende betrokkenheid van alle denkbare bestuurlijke lagen van EU tot deelraad, en die tussen bestuurslichamen en private partijen, is een gevaar voor de democratische legitimiteit. Een eerste vereiste van democratische legitimering is dat zichtbaar is wie verantwoordelijk is voor wat en op welk moment. Daarnaast is bijvoorbeeld de verantwoordingsplicht van 'grote spelers' op het gebied van de stedelijke ontwikkeling zoals

bijvoorbeeld de corporaties verminderd. Zij zijn veranderd van woningbouwverenigingen met ledenvergaderingen in woningbedrijven, weliswaar met sociale doelstellingen maar de facto functionerend als private partij. In dit veranderende stelsel met zijn interbestuurlijke netwerken en projectmatige aanpak verdient de democratische legitimering nadere aandacht.

Horizontale dimensie

Bij de horizontale sturingsopgave is de vraag aan de orde in hoeverre de Vijfde Nota sturend zal zijn voor beleid van sectoren, zoals neergelegd in grote Nota's (bijvoorbeeld Structuurschema Groene Ruimte) en sectorale PKB'. Dit betreft sturing op de inhoud van de Nota's, maar ook op het punt van ruimtelijk relevante investeringen, Rijksbijdragen, sectorale regelgeving (bijvoorbeeld de Wet Voorkeursrecht Gemeenten, Kaderwet, grondbeleid) en een gecoördineerde toepassing van het Rijksinstrumentarium.

De horizontale sturing is veel minder uitgewerkt dan de verticale dimensie. In de PKB wordt de stimulerende rol van het Rijk met name uitgewerkt als financiële ondersteuning voor beleidsuitvoering door de lagere overheden. De meeste financiële sectorinstrumenten die in het sturingshoofdstuk onder het stimuleringsbeleid van het Rijk worden genoemd, keren niet terug in de tekst van de PKB.

Op het gebied van de horizontale afstemming tussen sectoren op andere bestuurslagen (gemeenten, middenbestuur) mag niet worden gerekend op automatische doorwerking van het ruimtelijk beleid. Hier ligt een complexe sturingsopgave, waarbij in het verleden veel is misgegaan. Dit krijgt in de PKB vrijwel geen aandacht.

1 Inleiding

In juni 1999 heeft de Minister van VROM het CPB, het SCP, het Milieu- en Natuurplanbureau (RIVM/DLO) en het RPD-planbureau verzocht gezamenlijk een ex ante evaluatie uit te voeren van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Een Stuurgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de planbureaus heeft onder onafhankelijk voorzitterschap van Prof.dr. J.M. Cramer leiding gegeven aan dit project. De planbureaus zijn hierbij ondersteund door adviezen van AVV en het RIZA. Dit heeft geresulteerd in een aantal tussenrapportages die zijn gebruikt bij het uitwerken en bespreken van deel 1 van de Vijfde Nota.

Voor u ligt de eindrapportage van dit project. De planbureaus willen op deze wijze een bijdrage leveren aan het debat over de Vijfde Nota. De planbureaus hebben ter voorbereiding en onderbouwing van deze rapportage onder eigen verantwoordelijkheid deelonderzoeken en studies verricht of laten verrichten, welke apart gepubliceerd zijn of worden. In bijlage 2 is een samenstelling van de stuurgroep, de projectgroep en de verschillende werkgroepen weergegeven.

Het strategische karakter van de Nota maakt dat de toetsing van de planbureaus een globaal karakter heeft. Ook is het maar ten dele mogelijk om de omgevingseffecten van het beleid te beschrijven en te beoordelen. Desalniettemin hopen wij dat dit rapport een bijdrage levert aan de discussies rond de vijfde Nota en een goede uitwerking van de beleidsvoornemens in deel 3.

1.1 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit vier inhoudelijke hoofdstukken en een notitie (bijlage 1).

Hoofdstuk 2 beschrijft beknopt de methode en werkwijze van de planbureaus bij de toetsing van de Vijfde Nota, en staat hierbij stil bij de betekenis van ruimtelijke kwaliteit.

Hoofdstuk 3 gaat in op de beleidsvoorstellen met betrekking tot kwaliteit in stad en land (PKB, deel C) en staat hierbij vooral stil bij de mogelijke effecten van het werken met het instrument van contouren.

Hoofdstuk 4 gaat in op de beleidsvoorstellen met betrekking tot stedelijke netwerken (PKB, deel D) en gaat hierbij in op de achterliggende analyse van netwerken en de verwachte effectiviteit van voorgestelde instrumenten (bestuurlijke samenwerking en investeringen in OV).

Hoofdstuk 5 gaat in op de beleidsvoorstellen met betrekking tot water (PKB, deel E) en concentreert zich hierbij op kosten-batenanalyses bij 'ruimte voor water' oplossingen, functiecombinaties en de watertoets.

In een toegevoegde notitie (bijlage 1) wordt ingegaan op de sturingsopgave van de Vijfde Nota. Deze notitie vormt een belangrijke basis voor de beschouwingen over contouren en stedelijke netwerken in de hoofdtekst, en wordt hier op enkele punten in aangehaald. De notitie is als zelfstandig document te lezen, en is opgenomen direct na de hoofdtekst.

2 Methode en werkwijze bij de ex ante beoordeling van beleidsconcepten van de Vijfde Nota

2.1 Inleiding

De ex ante beoordeling van de beleidsvoorstellen van de vijfde Nota door de gezamenlijke planbureaus heeft de naam tOETs meegekregen: de hoofdletters O, E en T staan hierin voor Omgevings Effecten Toets. De oorspronkelijke ambitie is dan ook geweest om de omgevingseffecten van het ruimtelijk beleid in beeld te brengen en te beoordelen. Dit is maar ten dele mogelijk gebleken.

Het is van belang van tevoren vast te stellen op welke omgevingseffecten de beoordeling van de planbureaus zich richt.

2.1.1 Toetsing op Ruimtelijke Kwaliteit

De Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening wordt gepresenteerd als de Nota die gericht is op Ruimtelijke Kwaliteit. In het eerste hoofdstuk wordt Ruimtelijke Kwaliteit geïntroduceerd als de uiteindelijke doelstelling van Ruimtelijke Ordening. 'De behoefte aan en het streven naar een mooie en functionele leefomgeving is 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'²:

- ruimtelijke diversiteit;
- economische en maatschappelijke functionaliteit;
- culturele diversiteit;
- sociale rechtvaardigheid;
- duurzaamheid;
- aantrekkelijkheid;
- menselijke maat.

De Vijfde Nota formuleert hiermee op nieuwe wijze de reikwijdte van het begrip ruimtelijke kwaliteit.

De Vijfde Nota is geeft niet expliciet aan hoe er met de set van zeven criteria moet worden omgegaan.

De doelstellingen van de Vijfde Nota met het begrippenkader voor ruimtelijke kwaliteit worden ook niet verhelderd in de PKB-teksten. Slechts op twee plaatsten komt het in de PKB terug:

- Voor een optimale benutting van het bestaand bebouwd gebied is het noodzakelijk dat de variatie wordt vergroot en de ruimtelijke kwaliteit wordt verbeterd.³
- 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 gebiedsgeïntegreerde aanpak en een ruimtelijk investeringsprogramma nodig.⁴

Deze twee referenties geven onvoldoende houvast om vast te stellen hoe het begrip voor ruimtelijke kwaliteit richting moet geven aan de ruimtelijke inrichting van Nederland. Om de criteria van Ruimtelijke kwaliteit uit de Vijfde Nota te kunnen hanteren als toetsingskader, zou er

² Vijfde Nota, p.8

³ Vijfde Nota, PKB, c5. p.280

⁴ Vijfde Nota, PKB, c17. p.282

een verdere slag naar operationalisering gemaakt moeten worden. De planbureaus hebben daar in het kader van dit project geen uitwerking aan gegeven, omdat het ruimtelijk beleid op dit moment nog onvoldoende concreet is ingevuld.

De concretisering van het toetsingskader voor ruimtelijke kwaliteit komt waarschijnlijk alleen tot stand als er een dwingende noodzaak is om een dergelijke integrale beoordeling uit te voeren en er heldere procedures worden afgesproken. Op dit moment ontbreekt het in de Nota aan zowel de noodzaak als de operationalisering van een dergelijke 'ruimtelijke kwaliteits-toets'.

2.1.2 Toetsing van ontwikkelingsbeelden

Ruimtelijke Kwaliteit kan naast de optelsom van zeven begrippen worden vormgegeven in een visie, vertaald in ontwikkelingsbeelden voor de ruimte van Nederland. Daarmee geeft het Rijk zelf aan hoe ze de uitkomst ziet van de integrale afweging en uitwerking van de zeven criteria.

De belangrijkste ontwikkelingsbeelden van de Vijfde Nota zijn:

- Kwaliteit in stad en land: een ontwikkelingsbeeld van het Nederland van contrasten;
- Stedelijke netwerken: een ontwikkelingsbeeld van meerkernige samenhangende gebieden met integrale afstemming van functies in een netwerksamenleving;
- Water: een ontwikkelingsbeeld van een duurzaam ingerichte Delta met veerkrachtige en goed beheersbare watersystemen.

Gezien het belang van de bovengenoemde ontwikkelingsbeelden hebben de planbureaus gekozen voor een beoordeling van de beleidsvoornemens die verbonden zijn aan de contouren benadering, het concept van de stedelijke netwerken en het waterbeheer. Omdat niet alleen de inhoud van het ruimtelijk beleid van koers verandert, maar ook de sturingsfilosofie en instrumenten wijzigen wordt tevens een beschouwing gegeven over de sturingsopgave en de bestuurlijke organisatie.

2.2 Werkwijze tOETs

Bij de analyse en beoordeling van de effecten van de voorgestelde beleidsmaatregelen is in grote lijnen de volgende opbouw gebruikt.

1. Maatschappelijke opgaven en beleidsopgaven voor de Vijfde Nota: hierbij is beknopt beschreven in welke mate het voorgestelde beleid afwijkt van het huidige (VINEX) beleid, waarom dit beleid is gewijzigd.
2. Beleidsdoelstellingen: hierbij is aangegeven welke doelstellingen de Nota zelf formuleert met betrekking tot de geanalyseerde beleidsopgaven
3. Beschrijving en analyse van voorgestelde maatregelen: wat gaat de Nota doen om de geschetste problemen op te lossen, c.q. om de geformuleerde doelstellingen te realiseren. Wat zijn de voor- en nadelen van het voorgestelde beleid?
4. Verkenning van mogelijke alternatieve maatregelen: hoe kunnen ongewenste gevolgen van beleidsmaatregelen worden ondervangen en zijn er alternatieve maatregelen denkbaar die hetzelfde resultaat bereiken?

Bij de beoordeling is vooral uitgegaan van de PKB-teksten. Daar waar nodig is de Nota-tekst geraadpleegd voor verheldering en verduidelijking.

Bij elk thema is gekeken naar een aantal belangrijke onderwerpen. Dit betekent dat er geen volledige beoordeling van de Nota heeft plaatsgevonden.

3 Contouren

Samenvatting

De contourenbenadering, met zijn rode en groene contouren, wordt in de Vijfde Nota geïntroduceerd als een belangrijk nieuw instrument. De Nota geeft aan dat rode contouren worden getrokken om het buitengebied te vrijwaren van extra bebouwing. De rode contouren begrenzen het thans bebouwd gebied plus het gebied dat tot 2015 benodigd is voor uitbreidingen. De gemeenten trekken de rode contouren en de provincies leggen de contouren vast in het streekplan.

De Vijfde Nota schakelt over op een andere ruimtelijke configuratie voor de verstedelijking, waarin bundeling van verstedelijking binnen stadsgewesten en regionale opvangkernen wordt vervangen door bundeling in stedelijke netwerken. Het zoekgebied voor verstedelijking verandert van het gehele grondgebied binnen een beperkt aantal gewesten en kernen, naar het gebied binnen de rode contouren van alle steden en dorpen. De toename van het aantal plaatsen waar verstedelijking kan plaatsvinden kan op nationale schaal leiden tot minder concentratie van de verstedelijking. Daarentegen kan op regionale schaal het beperken van het zoekgebied tot het gebied aansluitend aan bestaand bebouwd gebied juist tot meer concentratie leiden.

Het trekken van de rode contouren zal een lastig proces zijn. Voor gemeenten is een ruim getrokken rode contour van strategisch belang. Dit maakt het namelijk mogelijk om door middel van uitbreiding van het bebouwd gebied groei te realiseren. De directe en indirecte baten van economische en demografische groei komen in hoofdzaak terecht bij de individuele gemeenten. De externe effecten van verstedelijking beperken zich niet tot de gemeentegrenzen. Deze kunnen zich uitstrekken boven gemeentelijk niveau en overschrijden in enkele gevallen provinciegrenzen.

Ruime rode contouren bieden mogelijkheden voor meer ruimte voor wonen en werken, groen, sport en recreatie, hetgeen ten koste zal gaan van 'open ruimte' buiten de contour. Bovendien werkt het instrument dan weinig sturend op intensiveren en transformeren van bestaand stedelijk gebied. Krappe rode contouren bieden weinig ruimte voor de dynamiek van de stad en zullen leiden tot hogere grondprijzen binnen en vlak buiten de contouren. Hierbij zal er snel de situatie ontstaan waarbij gemeenten om aanpassing van de rode contour verzoeken.

Het vaststellen van rode contouren biedt nog geen oplossing voor ruimtelijke coördinatieproblemen. Prikkel bij de verschillende besturen op gemeentelijk, provinciaal en Rijksniveau die hun gedrag beïnvloeden maken dat een optimale allocatie van de verschillende functies die om ruimte vragen niet vanzelf tot stand komt.

Met een ontwikkelingsstrategie die gericht is op de kwaliteit van een gebied waarin ruimtelijke samenhang bestaat, kunnen afwegingen van individuele preferenties en collectieve waarden gemaakt worden op het schaalniveau waarop (externe) effecten spelen. Zoals ook uit de analyse bij het concept stedelijke netwerken blijkt, is dit vaak het stadsgewest of kaderwetgebied. Financiële prikkels kunnen samenwerking stimuleren om coördinatie op het meest geëigende schaalniveau te bevorderen, bijvoorbeeld door taken te koppelen aan budgetten en samenwerking te belonen.

Bij een optimale afweging van individuele en collectieve wensen weerspiegelen de grondprijzen ook de collectieve waarde van 'open ruimte'. Het trekken van rode contouren legt beperkingen op aan het gebruik van de ruimte voor bepaalde functies en heeft daarmee invloed op de

grondprijzen. De problemen van grondspeculatie die zijn opgetreden bij de aanwijzing van locaties voor verstedelijking in de Vierde Nota Extra zijn naar verwachting met het trekken van rode contouren niet opgelost. Ook hierbij zijn de zoeklocaties voor verstedelijking immers in meer of mindere mate bekend. Om dit probleem tegen te gaan is aanvullend instrumentarium nodig. Een open ruimte heffing kan een nuttig aanvullend instrument zijn om grondspeculatie tegen te gaan.

Binnen de rode contouren geeft de Vijfde Nota aan dat benutting van bestaand stedelijk gebied de voorkeur geniet. Voor een optimale benutting van dit gebied is het noodzakelijk om de variatie in woon en werkmilieus te vergroten en de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. Dit vereist een transformatie van het bestaand stedelijk gebied. Een aantal maatschappelijke krachten, zoals de complexiteit van het proces en de daarbij vereiste samenwerking, de hoge kosten voor het saneren van milieuproblemen, en de grote financiële risico's, werkt in tegen transformatie. Het zal daarom niet eenvoudig zijn door transformatie van bestaand stedelijk gebied een groot deel van de kwantitatieve verstedelijkingsopgave en een grotere variatie in woon-/werkmilieus te realiseren.

Het gebied buiten de rode contour is het buitengebied. De Vijfde Nota geeft aan dat delen van het buitengebied met een unieke natuur, landschappelijke of culturele waarde worden beschermd door een groene contour. De groene contour is een effectief en helder instrument om het beoogde beleidsdoel van behoud van natuur, culturele of landschappelijke waarden van een gebied te bereiken. Het instrument is te verkiezen boven prijsmaatregelen, aangezien een heffing niet kan voorkomen dat in een gebied op ongewenste locaties wordt gebouwd.

Het vaststellen van de omvang van groene contouren is een optimalisatievraagstuk, waarin ecologische, economische en sociaal-culturele belangen worden afgewogen. De afweging van deze achterliggende belangen bij het vaststellen van het zoekgebied voor een groene contour is in de Vijfde Nota niet altijd duidelijk.

De mate waarin de beleidsdoelstellingen bereikt zullen worden, hangt af van de ambitie waarmee en de wijze waarop de groene contouren worden getrokken, en hoe er met het omringende balansgebied wordt omgegaan. Belangrijke aandachtspunten hierbij zijn:

- het realiseren van voldoende samenhang binnen de ecologische hoofdstructuur;
- het inzetten van groene contouren voor de bescherming van landschappen van nationale of internationale betekenis;
- effectieve bescherming van de natuurwaarden binnen groene contouren door rekening te houden met omgevingsinvloeden;
- rekening houden met toekomstige ontwikkelingen door bij de inrichting van de aanpalende balansgebieden rekening te houden met mogelijke toekomstige aanpassingen van de groene contouren.

Het gebied buiten de rode en groene contouren is het balansgebied. In de Vijfde Nota is geen duidelijke visie op de ontwikkeling van de balansgebieden uitgewerkt, waardoor weinig richting wordt gegeven aan de uitwerking van het beleid. Deze uitwerking is van belang, omdat de meerwaarde van rode contouren hier direct mee samenhangt

3.1 Inleiding

Bij de analyse van het contourenbeleid is het van belang eerst vast te stellen welke doelen het kabinet hiermee beoogt. In de Vijfde Nota worden hiertoe zeven belangrijke criteria genoemd

voor ruimtelijke kwaliteit⁵. Op een hoog abstractieniveau kan worden vastgesteld dat deze criteria deels betrekking hebben op het tegemoet komen aan individuele wensen en deels betrekking hebben op het behoud en versterking van collectieve waarden. Er bestaat in veel gevallen een natuurlijke spanning tussen de individuele belangen van gebruikers versus collectieve waarden als behoud van natuur en 'open ruimte'.

De Vijfde Nota constateert: "Het beslag op de open ruimte groeit en het buitengebied versnipperd en krimpt. De diversiteit van het landschap, de ruimtelijke contrasten en het cultureel erfgoed staan onder druk. Ondanks de toegenomen aandacht voor de architectuur, zijn er buiten de historische steden in het landschap gelijktijdig monofunctionele enclaves voor wonen, werken, winkelen en vermaak ontstaan". In de Nota wordt tegelijkertijd geconstateerd dat de woonwensen van consumenten onder druk staan en dat er voor de economische groei wensen zijn voor uitbreiding van de werkmilieus.

De uitdaging in de Ruimtelijke Ordening is om een balans in deze spanning te zoeken en de verschillende wensen en belangen zo optimaal mogelijk tegen elkaar af te wegen. Het Rijk wil de ontstane rommeligheid en versnippering verminderen en het onderscheid tussen bebouwing en natuur, oude en nieuwe structuren een nieuwe vorm geven. Gestreefd wordt naar vitale en aantrekkelijke steden én naar 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. Om dit te bereiken wordt in de Vijfde Nota een nieuw beleidsinstrumentarium ingezet; het contourenbeleid, met de groene en rode contouren en het beleid voor Nationale en Provinciale Landschappen.

In dit hoofdstuk wordt geanalyseerd in hoeverre het voorgenomen beleid en voorgestelde instrumentarium bijdraagt aan de optimalisatie van grondgebruik op basis van de collectieve waarden en individuele wensen.

3.2 Contouren in de Vijfde Nota

3.2.1 Beleidsopgaven

In de Vijfde Nota worden de volgende onvoltooide ruimtelijke opgaven genoemd voor de kwaliteit van stad en land:

- Het verbeteren van de (ruimtelijke) kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving. De inspanningen voor het accommoderen van de economische expansie, zijn ten koste gegaan van de lokale ruimtelijke en milieukwaliteit;
- Het behoud van het contrast tussen stad en land. Hoewel een groot deel van de verstedelijkingsopgave beleidsconform plaats vindt, wordt nog steeds buiten de stadsgewesten gebouwd. De verstedelijkingsdruk op het buitengebied is groot;
- De kwaliteit van het landelijk gebied. Het koersenbeleid schiet tekort. Het economische belang van de landbouw blijft verder afnemen. De recreatieve, landschappelijke en culturele betekenis gaat de inrichting van het landelijk gebied in de toekomst in sterke mate bepalen. In de Vijfde Nota zijn nieuwe opgaven geïdentificeerd waarvoor de Vierde Nota geen beleid heeft geformuleerd en die daarmee dus niet zijn op te lossen:
- De mismatch tussen de vraag naar woningen en het beschikbare aanbod. De bestaande voorraad moet dus aangepast door transformatie. De informatie komt uit het woningbehoefte onderzoek en de prognose is dat die mismatch in 2010 groter zal worden bij ongewijzigd beleid;

⁵ Zie hoofdstuk 2 en Vijfde Nota H1.2

- Behoud van landschapsschoon en cultureel erfgoed. In het beleid voor het landelijk gebied uit de Vierde Nota (koersenbeleid) ligt de nadruk op natuurbehoud, kansen voor de landbouw en een bredere economische basis voor het landelijk gebied (verbrede plattelandsontwikkeling). Landschap en cultureel erfgoed komen daar niet in voor.

In de Vierde Nota formuleerde het Rijk de inrichtingsprincipes die uiteindelijk hebben geleid tot de bouwlocaties uit de Vinex-contracten. De voorkeurlocaties van het Rijk brachten hoge uitgaven met zich mee onder andere als gevolg van grondspeculatie en de daarmee samenhangende hogere grondprijzen. In de Vijfde Nota wordt de verwachting uitgesproken dat de Nota, tezamen met de Nota Grondbeleid bijdraagt aan een matiging van de ontwikkeling van de grondprijzen, met name in gebieden met een groene bestemming⁶. Beide nota's beogen daarbij de kans op grondspeculatie en anticiperende particuliere grondaankopen te verkleinen.

3.2.2 Contourenbeleid

De contourenbenadering, met zijn rode en groene contouren, is een belangrijk nieuw instrument dat in de Vijfde Nota wordt geïntroduceerd. De rode contouren worden getrokken om het buitengebied te vrijwaren van extra bebouwing. De rode contouren begrenzen het thans bebouwd gebied plus het gebied dat tot 2015 benodigd is voor uitbreidingen. In tabel 3.1 wordt het beleid voor het gebied binnen de rode contouren verder toegelicht.

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. Voor het buitengebied geldt een ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie, die als doel heeft de diversiteit en identiteit van het landschap te beschermen en nieuwe landschappelijke waarden toe te voegen. Dit is een regionale ontwerpopgave. In overleg met gemeenten en maatschappelijke organisaties nemen provincies landschapsvisies op in streekplannen. In de landschapsvisies geven provincies aan op welke plaatsen projecten gestart worden om de kwaliteit van het landschap te verbeteren. Een verdere beschrijving van het beleid voor het buitengebied wordt in tabel 3.2 gegeven.

⁶ Vijfde Nota p. 265

Tabel 3.1: Beleid ten behoeve van de kwaliteit van het stedelijk gebied

Het Rijk stelt eenmaal per vijf jaar een kwantitatieve (absoluut en naar milieutype) en kwalitatieve opgave vast voor elk van de landsdelen. De kwalitatieve en kwantitatieve opgaven vormen samen met een aantal procesvereisten het volgende programma van eisen⁷:

- benutten bestaand bebouwd gebied en bestaande infrastructuur;
- uitbreidingen bij voorkeur in de nabijheid van centra die beschikken over goede vervoersverbindingen
- afstemming functies op geëigende schaalniveaus, op een zodanige wijze dat toegang van lagere inkomensgroepen wordt gewaarborgd
- rekening houden met water;
- met regionale/stedelijke groenstructuren
- vrijwaringszones opnemen;
- mooie overgang stad-land (geen verrommeling).

De vier landsdelen stellen op basis van dit programma een landsdelige ruimtelijke visie op, dat door provincies, gemeenten en (post)kaderwetgebieden wordt uitgewerkt in een decentraal ruimtelijk programma. Op grond van dit programma doen de (samenwerkende) gemeenten voorstellen aan de provincie voor de begrenzing van de rode contouren. De rode contouren hebben als doel het buitengebied te vrijwaren van extra bebouwing. De rode contouren worden in het streekplan als concrete beleidsbeslissing vastgelegd. De rode contour vormt de begrenzing van het thans bebouwde gebied met daarbij gevoegd de tot 2015 benodigde uitbreidingen.

Binnen de rode contouren worden de stedelijke en regionale groenstructuren integraal meegenomen in planning ontwerp en uitvoering. Ook de vrijwaringszones rond de infrastructuur worden meegenomen. Bij de keuze van de te ontwikkelen nieuwe bouwlocaties geldt in principe de volgorde zoals aangegeven in de SER-ladder. De gemeenten mogen binnen de rode contour meer bouwen dan overeengekomen op basis van het programma.

Afspraken tussen provincies, gemeenten en kaderwetgebieden over de uitvoering van het programma worden in een regioconvenant vastgelegd. Voor zover programma onderdelen direct gerelateerd zijn aan het Rijksbeleid zullen deze gecombineerd worden met de inzet van de investeringsbesluiten op Rijksniveau.

Het Rijk steunt en stimuleert de opzet van verbeterprojecten. Het gaat hier om gebieden, zowel binnen als buiten de rode contouren, waar een kwaliteitsimpuls nodig is. Deze projecten maken deel uit van een integrale gebiedsgerichte aanpak en een bijbehorend ruimtelijk investeringsprogramma. Voor het realiseren van multifunctionele centra is samenhang en interactie met marktpartijen nodig.

In het nastreven van ruimtelijke doelstellingen zullen meer dan in het verleden economische uitgangspunten gehanteerd worden. In dit verband wordt gedacht aan het introduceren van een "open ruimte heffing". Met zo'n heffing wordt het verlies van open ruimte in rekening gebracht bij degene die profiteert van een bestemmingswijziging. Dit zou het gedrag van particuliere partijen op de grondmarkt moeten beïnvloeden.

⁷ De programmatische eisen zullen in deel 3 van de PKB definitief worden vastgelegd als toetsingskader.

Tabel 3.2 Beleid ten behoeve van de kwaliteit van het buitengebied**Groene contourgebieden**

Groene contourgebieden zijn gebieden waarbinnen bijzondere natuurwaarden of eenheden met cultuurhistorische of archeologische monumenten in stand worden gehouden en beschermd worden tegen bebouwing, infrastructuur en intensieve vormen van landbouw. In elk geval de volgende gebieden worden voorzien van een groene contour: (a) de ecologische hoofdstructuur, (b) een selectie van de Belvédère gebieden, (c) vogel richtlijngebieden en (d) Habitatrichtlijngebieden.

De gebieden waarvoor het regime van een groene contour van toepassing is of kan worden is in de Nota globaal aangegeven op kaart 22, kwaliteit natuur en landschap. 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.

Als algemeen uitgangspunt voor bescherming van de aanwezige waarden geldt binnen groene contouren het '**nee, tenzij**' regime. Dit geldt binnen de groene contouren en in de nabijheid van groene contouren. Dit laatste geldt als deze ingrepen leiden tot aantasting van de bestaande waarden en wezenlijke kenmerken van het gebied. Het **tenzij** geldt indien er geen alternatieven zijn en sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang. Indien een activiteit toch wordt toegestaan, dan moeten er compenserende maatregelen worden genomen.

Binnen groene contourgebieden richten maatregelen zich op het extensiveren van het agrarisch grondgebruik. Hiertoe hoort een verbod op uitbreiding en op nieuwe vestiging van nieuwe intensieve vormen van landbouw en het stimuleren van verplaatsing of beëindiging van de bestaande intensieve landbouw.

Balansgebieden

In balansgebieden is het beleid erop gericht de kwaliteit van het landschap te verbeteren. Binnen balansgebieden bevindt zich een groot aantal gebieden met bijzondere landschappelijke en cultuurhistorische waarden. Het betreft het merendeel van de Belvédèregebieden en een aantal zeer open en zeer besloten landschappen. In die gebieden zal, afhankelijk van de daar aanwezige functies en waarden, gebiedsgeïntegreerd ruimtelijk beleid gevoerd worden. Mocht in de toekomst uitbreiding van de rode contouren aan de orde zijn dan vormen de balansgebieden hiervoor de zoekruimte.

Uitgangspunt is dat de bestaande bebouwing in het buitengebied zoveel mogelijk wordt benut. Functieverandering van deze bebouwing (bijv. van woning naar kleinschalige bedrijvigheid, maar ook vervangende nieuwbouw) is mogelijk als dat bijdraagt aan de specifieke gebiedskwaliteiten ter plaatse. Het balansgebied is verder het gebied voor zaken als herstructurering intensieve veehouderij, ruimte voor ruimte, agrarische bedrijventerreinen, recreatie woningen en parken, herstructurering glastuinbouw, nieuwe bollenteeltlocaties en nutsfuncties (energiewinning en -opslag en ontgrondingen).

Nationale en provinciale landschappen

Rijk en provincie wijzen Nationale en Provinciale Landschappen aan. 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. Nationale en Provinciale landschappen kunnen zowel groene contourgebieden, balansgebieden als rode contourgebieden bevatten.

3.2.3

Relatie met het oude beleid

Nieuw in het verstedelijkingsbeleid van de Vijfde Nota is de aandacht voor transformatie en beoogde verschuiving in milieutypen. Gebleven is de aandacht voor het tegengaan van de versnippering van het buitengebied en de bundeling van de verstedelijking, waarbij wel de ruimtelijke configuratie veranderd is. De bundeling binnen stadsgewesten wordt uitgebreid door bundeling binnen rode contouren⁸ (dat wil zeggen, vast gebouwd aan steden en dorpen van stedelijke netwerken). De gemeente is verantwoordelijk voor het trekken van de rode contouren rondom het bebouwde gebied.

In vergelijking met de locatiecriteria van de Vierde Nota wordt de mogelijkheid van bouwen op enige afstand van bestaande stedelijke centra niet meer geboden. Wel mag aan steden en dorpen buiten stadsgewesten en regionale opvangkernen gebouwd worden, met uitzondering van steden of dorpen die geheel omsloten zijn door groene contouren.

De benutting van bestaande infrastructuur door verdichting rondom vervoersknooppunten lijkt veel op het oude sleutelprojectenbeleid (verdichting rond stationslocaties). Ten aanzien van het draagvlak voor voorzieningen, wonen en werken ligt bij het nieuwe verstedelijkings beleid de nadruk op bereikbaarheid in plaats van op nabijheid.

Voor het landelijk gebied wordt het koersenbeleid en het restrictieve beleid vervangen door een ontwikkelingsgerichte landschapstrategie, die wordt vastgelegd in landschapsvisies, het contourenbeleid (groene contouren en balansgebieden) en de Nationale en Provinciale Landschappen.

Veel meer dan in de Vierde Nota spreekt uit de Vijfde Nota een grote transformatie-opgave voor de intensieve landbouw en de glastuinbouw. Een opgave die in de Vierde Nota vooral nodig was om milieu-redenen en vanwege verstedelijkingsdruk. De varkenspest moest nog komen. Nieuw zijn de reconstructie van de intensieve veehouderij, de ruimte voor ruimtebenadering, de transformatie van de bollenstreek en het streven naar zeven robuuste verbindingen binnen de ecologische hoofdstructuur (EHS). Bij de verplaatsing van de glastuinbouw vindt een verschuiving plaats van regionale en lokale concentratiegebieden naar tien concrete locaties.

Ondanks de veranderingen wijkt het instrumentarium van de Vijfde Nota niet principiële af van de Vierde Nota. Het is een mix van planologische restricties (grenzen trekken), toezicht (planbeoordeling, aanwijzing), handhaving en financiële stimulansen (RO-budget, sectorbudget) en enige aanvullende regelgeving (sector/Europese regelgeving).

Anders dan in de Vierde Nota spreekt uit de Vijfde Nota veel minder Rijksbemoeden met lokale planontwikkeling. Anders is ook dat de RO minister zelf een budget voor 1 miljard gulden aan "triggermoney" heeft voor ruimtelijke kwaliteit bij projecten van anderen, tegen 10 miljoen URB-geld bij de Vierde Nota. Ook de ICES is nieuw. Ten tijde van de Vierde Nota waren er geen ICES-rondes, de enige mogelijkheid om financiering veilig te stellen was het in de Nota vermelden van bestaande begrotingsposten van de sectoren.

⁸ Vijfde Nota PKB d1

3.3 Constateringen tOETs

3.3.1 Verandering ruimtelijke configuratie voor de verstedelijking

De Vijfde Nota schakelt over op een andere ruimtelijke configuratie voor de verstedelijking waarin bundeling van verstedelijking binnen stadsgewesten en regionale opvangkernen wordt vervangen door bundeling in stedelijke netwerken. Het zoekgebied voor verstedelijking verandert van het gehele grondgebied binnen een beperkt aantal gewesten en kernen, naar het gebied binnen de rode contouren van alle steden en dorpen. De toename van het aantal plaatsen kan op nationale schaal leiden tot minder concentratie van de verstedelijking. Daarentegen kan op regionale schaal het beperken van het zoekgebied tot het gebied aansluitend aan bestaand bebouwd gebied juist tot meer concentratie leiden.

Figuur 3.3.1. Stadsgewesten en regionale opvangkernen vanuit de VINEX

Het beleid gericht op bundeling van de verstedelijking in 26 stadsgewesten en 54 regionale opvangkernen (figuur 3.3.1), wordt in de Vijfde Nota omgezet tot een beleid gericht op bundeling in stedelijke netwerken. Daarnaast wordt een rode contour getrokken rondom al het thans bebouwde gebied plus de tot 2015 benodigde uitbreidingen (zie figuur 3.3.2).

Figuur 3.3.2 Bestaand bebouwd gebied 1996

Aangezien de uitbreiding niet is beperkt tot de stedelijke netwerken *lijkt* er op nationale schaal sprake te zijn van minder concentratie: van 26 stadsgewesten en 54 regionale opvangkernen, naar in potentie alle bestaande dorpen en steden.

Bundeling van de nieuwe verstedelijking binnen stadsgewesten en regionale opvangkernen was een belangrijke strategie van het ruimtelijk beleid in de Vinex. Echter, hoewel de bundeling van de uitbreiding sinds 1990 is toegenomen, is deze stijging toch niet zodanig dat deze boven de mate van bundeling van de bestaande woningvoorraad in 1990 uitkomt⁹. Dit beeld geldt ook voor het bundelingpercentage van werkgelegenheid en voorzieningen; veel komt in de stadsgewesten en regionale opvangkernen terecht, maar de bundelingpercentages nemen toch licht af.

Tegelijkertijd constateert de Balans Ruimtelijke Kwaliteit 2000 dat het areaal stedelijk ruimtegebruik en het aantal adressen in de restrictieve gebieden blijven toenemen. Tot een vergelijkbare conclusie komt het onderzoek naar sluipende verstedelijking in de bufferzone Utrecht-Hilversum en in het interstedelijk gebied Eindhoven-Helmond dat niet in een Rijks-

⁹ Balans ruimtelijke kwaliteit 2000, RPD 2000

bufferzone ligt¹⁰. Uit het onderzoek blijkt dat in beide gebieden een verdergaande verstedelijking plaatsvindt. Verder is het bebouwde gebied in het Groene Hart met 580 ha gegroeid in de periode 1995-1999¹¹. Door de sluipende verstedelijking is het daadwerkelijk aantal groeiplaatsen in de praktijk van de VINEX aanmerkelijk groter dan de benoemde groeiplaatsen. Het in de Vijfde Nota voorgestelde beleid, dat in potentie in veel meer dan de 26 stadsgewesten en 54 regionale opvangkernen ruimte voor groei biedt, is eigenlijk een formalisering van een proces dat al lang aan de gang.

Een ander gevolg van de contourenbenadering voor de ruimtelijke configuratie is dat het starten van nieuwe verstedelijking losstaand van bestaand bebouwd gebied niet meer mogelijk is. De rode contouren worden immers getrokken rondom het bestaand stedelijk gebied. Het is mogelijk dat vanuit een afweging van maatschappelijke welvaart verstedelijking op een nieuwe losstaande locatie te prefereren is boven alternatieve mogelijkheden. Het bij voorbaat uitsluiten van deze mogelijkheid kan leiden tot suboptimale allocatie in de toekomst.

3.3.2 Kansen en risico's van rode contouren en het belang van prikkels en coördinatie op diverse schaalniveaus

Het trekken van de rode contouren zal een lastig proces zijn. Voor gemeenten is een ruim getrokken rode contour van strategisch belang. Dit maakt het namelijk mogelijk om door middel van uitbreiding van het bebouwd gebied groei te realiseren. De directe en indirecte baten van economische en demografische groei komen in hoofdzaak terecht bij de individuele gemeenten. De externe effecten van verstedelijking strekken zich uit boven gemeentelijk niveau en overschrijden in enkele gevallen provinciegrenzen.

Het trekken van rode contouren biedt nog geen oplossing voor ruimtelijke coördinatieproblemen. Prikkels bij de verschillende besturen op gemeentelijk, provinciaal en Rijksniveau die hun gedrag beïnvloeden maken dat een optimale allocatie van de verschillende functies die om ruimte vragen niet vanzelf tot stand komt. Met een ontwikkelingsstrategie die gericht is op de kwaliteit van een gebied waarin ruimtelijke samenhang bestaat, kunnen afwegingen van preferenties en collectieve waarden gemaakt worden op het schaalniveau waarop externe effecten spelen. Zoals ook uit de analyse bij het concept stedelijke netwerken blijkt is dit vaak het stadsgewest of kaderwetgebied. Financiële prikkels kunnen samenwerking stimuleren om coördinatie op het meest geëigende schaalniveau te bevorderen, bijvoorbeeld door taken te koppelen aan budgetten en samenwerking te belonen.

Externe effecten en coördinatie op diverse schaalniveaus

De effecten van planologische restricties zijn goed op het spoor te komen indien Ruimtelijke Ordening beschouwd wordt als een optimalisatievraagstuk. Grond kan voor meerdere functies worden gebruikt, zoals wonen, werken, infrastructuur, recreëren, natuur en 'open ruimte'. Het gebruik voor de ene functie legt voorwaarden of beperkingen op aan een andere functie. Meer ruimte voor een gebruiksfunctie is meestal positief voor de gebruikers hiervan. Als er bijvoorbeeld meer ruimte voor wonen beschikbaar is, kunnen meer woonwensen worden vervuld: er zijn meer mogelijkheden tegen lagere prijzen in vergelijking met de situatie dat die ruimte niet beschikbaar is.

¹⁰ K. Leidelmeijer e.a. Sluipende verstedelijking. Een onderzoek naar verstedelijking in het buitengebied in twee onderzoeksgebieden. Rigo, Amsterdam 2000

¹¹ A.J.W. de Wit en H.A.M. Thunissen, VI Matrix, maart 2001, p25-27, Wageningen UR centrum voor Geo-Informatie

De effecten van grondgebruik strekken zich echter verder uit dan de directe omgeving. Afhankelijk van functie en plaats brengt grondgebruik positieve dan wel negatieve externe effecten met zich mee op de kwaliteit van de omgeving en voor gebruikers van andere functies. Open ruimte en natuur dragen bij aan een leefomgeving die de meeste positief waarden. Verstedelijking kan nadelige gevolgen hebben voor het landschap, doordat 'open ruimte' verloren gaat.

Er bestaat in veel gevallen een natuurlijke spanning tussen de individuele belangen van gebruikers versus collectieve waarden als behoud van natuur en 'open ruimte'. Het omgaan met deze spanning vereist consensus tussen de concurrerende kwaliteiten. Een vrije marktuitskomst houdt geen rekening met collectieve waarden. Een afweging van die belangen vergt coördinatie op het schaalniveau, waarop de externe effecten optreden.

Het Ruimtelijke Ordeningsvraagstuk wordt gemaakt en beïnvloed door verschillende partijen. Overheidsbeleid op andere terreinen heeft zijn weerslag op de Ruimtelijke Ordening. Ook samenwerkingsverbanden met particuliere partijen hebben een rol in de inrichting van Nederland. Dit maakt de Ruimtelijke Ordening een complex vraagstuk.

Voor het trekken van de rode contouren is een grote rol weggelegd voor de gemeenten. De provincies toetsen deze contouren aan het streekplan, terwijl het Rijk de streekplannen toetst op basis van de uitgangspunten van de Vijfde Nota. In de onderstaande tekstkaders worden de relaties van de drie bestuurslagen tot het Ruimtelijke Ordeningsbeleid besproken en wordt ingegaan op de prikkels en mechanismen die daarbij spelen ¹².

bevorderen afstemming tussen gemeenten met financiële prikkels

De prikkels die het gedrag van individuele gemeenten beïnvloeden, werken in tegen een optimale allocatie. De afstemming van ruimtelijke inrichting tussen naburige gemeenten kan worden bevorderd met financiële prikkels.

Uit een recente evaluatie van het Ministerie van BZK blijkt dat de koppeling van taken en budgetten bij de samenwerking in kaderwetgebieden goede resultaten heeft gehad. Met budgetten worden prikkels in het systeem ingebouwd voor samenwerking tussen gemeenten. Een optimalere uitkomst door een beter afgewogen geheel van functies op het niveau van een regio waarin de effecten relevant zijn, wordt dan beloofd. De afstemming van Ruimtelijke Ordeningsbeleid moet hierbij wel plaatsvinden op het niveau waarop externe effecten spelen. De meeste samenhang en relaties bestaan op stadsgewestelijk niveau ¹³.

¹² Zie ook bijlage 1

¹³ Zie ook h4 Stedelijke Netwerken

De gemeente

De gemeente is verantwoordelijk voor het trekken van de rode contouren. De gemeente zal in een ideale situatie streven naar een maximale welvaart voor de inwoners van de gemeente. Een lokaal bestuur is beter op de hoogte van de lokale omstandigheden en preferenties. Besluitvorming op het laagst mogelijke schaalniveau waar dat kan, is daarom het meest efficiënt en effectief. Indien de kosten en baten neerslaan op het gemeentelijk schaalniveau, kunnen de keuzes in de RO dan ook het beste op dit schaalniveau plaatsvinden. Een aantal externe effecten, zoals 'open ruimte' en natuur strekken zich echter vaak uit boven dit schaalniveau.

Een gemeente wordt bovendien in haar gedrag beïnvloed door een aantal prikkels, die de optimalisatie op bovengemeentelijk schaalniveau zullen beïnvloeden:

- De baten van economische en demografische groei komen in hoofdzaak terecht bij de individuele gemeenten. Dat heeft te maken met de directe en indirecte baten van de groei van gemeenten. De directe baten zijn te vinden in een verhoging van inkomsten uit eigen belastingen en heffingen of uit het Gemeentefonds. Van groter belang dan deze directe baten zijn waarschijnlijk de indirecte baten. Meer bewoners betekent een groter draagvlak voor voorzieningen, meer bedrijven betekent werkgelegenheid en extra inkomsten voor de bevolking, meer locaties voor recreatie betekent meer bezoekers en opnieuw extra inkomsten.
Dit alles stimuleert de neiging van gemeenten om groei te realiseren, en dat kan dikwijls alleen door de uitbreiding van bebouwd gebied. Voor een gemeente is een ruim getrokken rode contour daarom van strategisch belang;
- De gemeente heeft meerdere 'petten'. Zij is speler op de grondmarkt en vaak uitgever of terreinbeheerder van bedrijventerreinen. Grond met een stedelijke bestemming stijgt in prijs. Veel grond is in bezit van de gemeente, andere grond kan de gemeente middels het voorkeursrecht gemeenten¹⁴ opkopen en met winst verkopen. Verstedelijking levert een gemeente meestal meer inkomsten op dan dat daar uitgaven voor bijvoorbeeld voorzieningen tegenover staan;
- De kosten van intensivering of herstructurering van bestaand stedelijk gebied zijn vele malen hoger dan die van verstedelijking op een uitleglocatie. Zonder sturing door bijvoorbeeld hiervoor beschikbare middelen, zullen gemeenten veelal bebouwen buiten bestaand stedelijk gebied prefereren, of door een gebrek aan middelen hiertoe gedwongen zijn¹⁵. Uit welvaarts oogpunt kan dit niet wenselijk zijn;
- Een gemeente zal anticiperen op het gedrag van buurgemeenten. Behoud van open ruimte tussen twee steden kan uit welvaarts oogpunt voor beide steden een te prefereren situatie zijn. Voor elk stad afzonderlijk is de situatie waarin de buurgemeente de open ruimte wel heeft bebouwd, terwijl de gemeente zelf deze ruimte open houdt de slechtste uitkomst: de open ruimte is afgenomen, terwijl daar geen baten van woongenot voor nieuwe inwoners tegenover staan. De kans bestaat dat de gemeenten zonder afspraken of regelgeving de ruimte tussen de beide steden bebouwen.

¹⁴ Indien de grond niet in het bezit is van een partij die zich kan beroepen op 'zelfrealisatie'.

¹⁵ Zie H3.3.4

De provincie

Sommige externe effecten stijgen uit boven het gemeentelijk niveau, maar zijn niet van nationaal belang. Gevolgen voor natuur, recreatie en 'open ruimte' spelen vaak op een regionaal niveau. De meeste relaties vinden plaats tussen een gemeente en de randgemeenten¹⁶. Bij gemeentegrensoverschrijdende externe effecten ligt er een taak voor het middenbestuur. De democratisch gekozen provincie behartigt als middenbestuur de belangen van haar inwoners.

Op provinciaal niveau spelen eveneens prikkels, belangen, kenmerken en omstandigheden die een rol spelen bij de optimalisering op dit schaalniveau¹⁷:

- De verhouding tussen provincie en kaderwetgebieden is niet duidelijk. Functioneert het kaderwetgebied de facto als een 'provincievrije zone'(zoals aanvankelijk de bedoeling was bij de stadsprovincies, en nu op enkele beleidsterreinen nog het geval is)? Hoe verhoudt zich dat met de toetsende en handhavende taken, die de provincie heeft tegenover de samenwerkende gemeenten (de netwerken, de kaderwetgebieden?), en die geen neven- maar een bovenschikking suggereert?
- Het blijkt dat de provincie als regionaal/ middenbestuur eigenlijk alleen een stevige positie heeft in de Ruimtelijke Ordening zelf en in de milieuplanning. Verder hebben vrijwel alle relevante beleidssectoren hun eigen regionale structuur. Er is in dit opzicht niet zozeer sprake van het 'regionale gat' in de ruimtelijke planning, waarover vaak wordt gesproken, maar eerder van een regionale overvloed: een lappendeken van regionale bestuurlijke organisaties en gedeconcentreerde Rijksdiensten. Deze sterke functionalisering van het middenbestuur vormt een barrière voor integratie;
- De rol van het middenbestuur is uitgehold door enerzijds centralisatie (Tracé- en Nimbywet en ICES-investeringen) anderzijds door directe banden tussen de (grote) steden en het Rijk. Verder zijn verhoudingen tussen provincies en kaderwetgebieden onduidelijk.

Het Rijk

Een aantal externe effecten speelt zich af op nationaal niveau. Voor provincie overstijgende externe effecten is een taak voor het Rijk weggelegd door toetsing van de provinciale plannen en het vastleggen van Ruimtelijke Ordening maatregelen met een nationaal belang.

Daarnaast is ook is ander Rijksbeleid van invloed op de uitkomsten van de Ruimtelijke Ordening. Het Rijk is financieel betrokken bij bijvoorbeeld de volkshuisvesting, infrastructurele projecten. Er zijn daarnaast verschillende subsidieregelingen die de uitkomsten van het RO-proces kunnen beïnvloeden. Bovendien zijn bepaalde natuurgebieden opgenomen in internationale verdragen, zoals de habitat- en vogelrichtlijn. Deze afspraken zijn gemaakt met de Rijksoverheid. Het nakomen van deze afspraken is hiermee een taak en verantwoordelijkheid van het Rijk.

¹⁶ Zie ook H. Stedelijke Netwerken.

¹⁷ Zie ook Bijlage 1

Ervaringen met vergelijkbare instrumenten

Een vergelijkbaar instrument als de rode contour is de contourenbenadering van het restrictief beleid uit de Vinex. In 1998 is door de TU Delft¹⁸ in opdracht van de RPD onderzocht op welke punten het instrument kan worden verbeterd. Sinds 1993 zijn provincies met de contourenbenadering aan de slag gegaan. Tijdens de evaluatie is het instrument dus nog erg nieuw, waardoor er eigenlijk geen sprake is van een ex-post evaluatie.

Als belangrijkste kenmerk van de contourenbenadering wordt genoemd dat het instrument aan de actoren een bepaalde hoeveelheid ruimte ter beschikking stelt, die de actoren vervolgens zelf kunnen invullen. In de evaluatie van de contourenbenadering worden drie ruimte verschaffende instrumenten genoemd die ook deze kenmerken bezitten, te weten kengetallen, financiële incentives en zonerings. De ervaringen met deze vergelijkbare instrumenten geven een lijst van risico's en een lijst van kansen.

Risico's contourenbenadering

- Het versneld beslag leggen op de geboden ruimte, waarbij de actoren onzorgvuldig omgaan met de hen geboden ruimte;
- Rigiditeit, waarbij het doel van het instrument verwordt tot middel, waardoor afwijkingen, zelfs als hier een goede argumentatie aan ten grondslag ligt, niet wordt geaccepteerd;
- Instrumenteel leren, waarbij de actoren alleen leren het instrument te benutten voor hun eigen doelstellingen, zonder te leren over andere doelen. Een andere vorm van instrumenteel leren is dat de sturende actor voor een voldongen feit wordt gesteld. De actor die over de grens gaat, speculeert erop dat dit niet of niet zwaar zal worden bestraft of wellicht beloond zal worden met extra ruimte;
- Te ruime of te krappe ruimte. Is de ruimte te krap dan zullen actoren hun medewerking weigeren, is de ruimte te ruim dan zullen de doelen van de sturende actor niet worden bereikt. De geboden ruimte moet dus precies de goede omvang hebben;
- Gebrekkige aansluiting bij de bestuurlijke en instrumentele omgeving.

Kansen contourenbenadering

- Vrijheid van de te sturen actoren;
- De eenvoud van het instrument. De sturende actor hoeft alleen te kijken naar het resultaat en hoeft geen inzicht te hebben in het onderliggende proces en netwerk van actoren;
- Inhoudelijke discussie. De grens aan de geboden ruimte dwingt de actoren om creatief met de ruimte om te gaan, zodat zoveel mogelijk wensen en belangen in deze ruimte tot hun recht zullen komen;
- Leerprocessen/ internalisering. De kans bestaat dat de actoren na een tijd ook zonder het instrument het gewenst gedrag vertonen.

In de evaluatie van Bruin et al¹⁸ is nagegaan in hoeverre deze genoemde risico's en kansen zich bij de contourenbenadering van het restrictief beleid uit de Vinex voordoen. Geconstateerd wordt dat zowel de kansen als de risico's door Rijk, provincies en gemeenten zijn gesignaleerd. Op basis van de beperkte ervaringen van de betrokkenen, lijken de risico's zich in sterkere mate voor te doen dan de kansen.

Deze conclusie wordt bevestigd door een studie van Alterra¹⁹ naar het proces van planontwikkeling in restrictieve gebieden. De doorwerking van Rijksbeleid in het streekplan typeren zij als een onderhandelingsproces waarin de provincie in eerste instantie inzet op ruime mogelijkheden en pas na een aanwijzing (Gelderland) en een "bijna aanwijzing" (Zuid-Holland) inbindt. Zij constateren dat de IRO in feite alleen staan voor de handhaving. De provincies

¹⁸ Bruijn, J.A., E.M. van Bueren, E.F. ten Heuvelhof. Grenzen aan contouren. TU Delft, Technische bestuurskunde, 1998. Concepten Vijfde en Vierde Nota

¹⁹ Restrictief beleid. Wonderlijke zelfbinding of verborgen calculatie. Alterra, BRO. In opdracht van de Werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, Tweede Kamer.2000.

hebben tot op heden geen sterk handhavingsbeleid gevoerd. De bouwbehoefte van de gemeenten vindt veelal begrip bij de provincies²⁰.

Alterra¹⁹ constateert bij de tien onderzochte gemeenten wel degelijk een zekere mate van zelfbinding. Initiatieven worden in een vroege fase alweer afgeblazen, omdat ze op grond van het restrictief beleid onhaalbaar worden geacht. Tevens constateren de onderzoekers bij de gemeenten weinig draagvlak voor het restrictief beleid en besluit vormingsprocessen, "waarin partijen steeds beter calculeren, maar onvoldoende leren om te gaan met de thematiek van ruimtelijke kwaliteit".

Uit de ervaringen met vergelijkbare instrumenten als de rode contouren blijkt dat in het onderhandelingsproces rondom het vaststellen van rode contouren de gemeenten zullen inzetten op een te ruime contour. Daarbij zal de neiging bestaan om eerst de relatief makkelijk te ontwikkelen locaties (uitleg) te ontwikkelen binnen deze contouren. De kans is groot dat dit leidt tot een aanzienlijke omvangrijkere verstedelijking dan op grond van de gestelde opgave en intensiverings-strategie van de Vijfde Nota beoogd is. Deze kans wordt vergroot, doordat de gestelde opgave een minimum is: gemeenten mogen in alle gevallen meer bouwen dan de regionaal afgesproken en verdeelde aantallen.

In geval van tegenvallende groei van de economie en bijstelling van de opgave kan het beginnen met te bouwen aan de buitenrand van de rode contour ongewenste gevolgen hebben. Door de uitleg is de bestaande rode contour een voldongen feit: het naar beneden bijstellen van de rode contouren bij tegenvallende groei is niet goed mogelijk. Daarnaast kan de nieuwe uitleg vervolgens gaan concurreren met de woning voorraad binnen het bestaand stedelijk gebied.

3.3.3 Grondprijzen en open ruimte heffing

Invloed trekken van rode contouren op grondprijzen

Bij een optimale afweging van individuele en collectieve wensen weerspiegelen de grondprijzen de collectieve waarde van 'open ruimte'. Het trekken van rode contouren legt beperkingen op aan het gebruik van de ruimte voor bepaalde functies en heeft daarmee invloed op de grondprijzen. De problemen van grondspeculatie die zijn opgetreden bij de aanwijzing van locaties voor verstedelijking in de Vierde Nota Extra zijn naar verwachting met het trekken van rode contouren niet opgelost. Ook hierbij zijn de zoeklocaties voor verstedelijking immers in meer of mindere mate bekend. Om dit probleem tegen te gaan is aanvullend instrumentarium nodig.

Overheidsingrijpen in de Ruimtelijke Ordening met volumemaatregelen, door bestemmingen voor gebruiksfuncties, heeft zijn weerslag op de grondprijzen. Anders gezegd: het trekken van een lijntje heeft een schaduwprijs. De waarde van een perceel is sterk afhankelijk van de toegestane gebruiksmogelijkheden. Overheidsrestricties beperken het aanbod van potentiële grond voor het segment woningbouw, terwijl de vraag de afgelopen jaren door de economische groei is toegenomen. Er is sprake van schaarste-rents.

Een grondprijs weerspiegelt een schaarste, zowel van stedelijk gebied als van 'open ruimte'. Als alleen met individuele belangen van woonwensen rekening gehouden zou worden, zou meer open ruimte bebouwd worden. Iedereen zou wat ruimer, maar ook goedkoper wonen. Voor bedrijventerreinen geldt een soortgelijk verhaal. De hoogte van de grondprijs zou door de externe effecten niet de prijs van 'open ruimte' weerspiegelen en dus vanuit welvaartsoogpunt te

²⁰ J. Teeuw. Restrictief beleid uit de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening extra. RPD, afdeling Toekomstverkenningen en Beleidsvaluatie. Den Haag, 1994.

laag zijn voor een optimale allocatie. Ruimtelijke ordeningsmaatregelen zouden een optimale verdeling van ruimtegebruik over stedelijke en alternatieve bestemmingen teweeg moeten brengen. In de grondprijs is dan de waarde van alternatieve bestemmingen voor verstedelijking geïnternaliseerd.

Rode contouren zijn volumemaatregelen die van invloed zijn op de grondprijs. Grondprijzen zullen dalen naarmate de rode contouren ruimer worden getrokken. De mogelijkheden voor verstedelijking zijn daarbij groter.

Eén van de geconstateerde problemen naar aanleiding van het beleid van de Vierde Nota Extra zijn de gevolgen van grondspeculatie. VINEX-gebieden werden opgekocht, hetgeen de grondprijs verder opdreef. De vraag is in hoeverre de rode contouren van de Vijfde Nota het probleem van grondspeculatie tegen zullen gaan?

Effecten van te ruime of te krappe contouren

In ruime rode contouren zijn meer mogelijkheden voor woningen en bedrijventerreinen. Deze ruimte zal ten koste gaan van 'open ruimte' buiten de stad. De prikkel om te intensiveren in bestaand stedelijk gebied ontbreekt grotendeels. Het instrument werkt in dat geval weinig sturend.

Krappe rode contouren zullen de grondprijzen binnen, en vlak buiten de rode contouren opdrijven. Het zoekgebied voor verstedelijking biedt dan weinig ruimte voor de dynamiek van de stad. Zolang er binnen de rode contour ruimte is om de verstedelijkingsbehoefte op te vangen, worden er afwegingen gemaakt binnen de rode contourgebieden. Indien de grenzen van de beschikbare ruimte in zicht komen, bestaat het risico van suboptimale oplossingen. Dit zal de discussie over het uitbreiden van de rode contour, wellicht uit welvaarts oogpunt te prefereren, entameren. Vooral daar waar een gemeente binnen de contour méér heeft gebouwd dan overeengekomen wordt dit een lastige discussie.

Een rode contour geeft zekerheid dat bij effectieve handhaving geen open ruimte wordt bebouwd buiten deze contour. Een krappe vaststelling van de rode contour biedt weinig flexibiliteit.

Rode contouren worden door gemeenten getrokken, zodat met het uitkomen van de PKB deel 3 niet bekend is waar verstedelijking is toegestaan. Iedere gemeente mag een rode contour trekken. In vergelijking met de door het Rijk aangewezen regionale opvangkernen en stadsgewesten van de VINEX is hierdoor verstedelijking in potentie op een groter aantal plaatsen in Nederland mogelijk.

Bovendien omvat een rode contour ook regionale groenstructuren. Niet al het gebied binnen een rode contour zal worden verstedelijkt. Een potentieel groter zoekgebied voor verstedelijking zal leiden tot lagere grondprijzen dan indien een beperkter aantal groeikernen worden aangewezen, zoals in het VINEX-beleid.

Daartegenover is de ruimtelijke configuratie met rode contouren meer vastgelegd. Verstedelijking zal plaatsvinden aangrenzend aan stedelijk gebied en door transformatie en verdichting binnen de stedelijke kern. Het is daarom uiteindelijk moeilijk te zeggen hoe groot de invloed van het instrument contouren op de grondprijzen is.

Open ruimte heffing

Een open ruimte heffing kan een nuttig aanvullend instrument zijn om grondspeculatie tegen te gaan en (een deel van) de externe effecten van het verloren gaan van open ruimte te compenseren.

De externe effecten van verstedelijking komen terecht bij het collectief. De grondprijsstijging door wijziging in een stedelijke bestemming komt terecht bij de toevallige eigenaar of speculant.

Deze overwinst kan worden afgeroomd door een 'open ruimte heffing', zoals voorgesteld in de Nota 'Op grond van nieuw beleid'. Rent-seeking gedrag van speculanten wordt hiermee tegengegaan.

Deze heffing zou maximaal het verschil moeten bedragen tussen de marktwaarde van bouwrijpe grond en de oorspronkelijke waarde van de landbouwgrond min de kosten van het bouwrijp maken: de prijs die ex-post toegerekend wordt aan 'open ruimte'. Indien de heffing niet hoger is dan deze waarde, zullen hiervan weinig allocatie effecten uitgaan: de mate van verstedelijking wordt dan niet gestuurd. Alleen in de indirecte sfeer zijn wel enige effecten te verwachten, bijvoorbeeld op de markt voor landbouwgrond.

Aan de implementatie van een 'open ruimte heffing' kleeft een aantal bezwaren. De hoogte van de heffing is bijvoorbeeld moeilijk vast te stellen. Grond is een heterogene productiefactor: de waarde die aan 'open ruimte' wordt toegekend zal van gebied tot gebied verschillen. Ook brengt een heffing administratieve kosten met zich mee. De Nota 'Op grond van nieuw beleid' beveelt aan onderzoek te verrichten naar het instrument van een 'open ruimte heffing'.

3.3.4 Maatschappelijke krachten werken tegen transformatie

De Vijfde Nota zet zwaar in op transformatie en functiecombinatie. Een aantal maatschappelijke krachten werkt in tegen transformatie. Het zal daarom niet eenvoudig zijn door transformatie van bestaand stedelijk gebied een groot deel van de kwantitatieve verstedelijkingsopgave en een grotere variatie in woon-/werkmilieus te realiseren.

Zuinig omgaan met ruimte is een belangrijk onderdeel van het beleid. Gestreefd wordt in eerste instantie aan de (kwantitatieve) verstedelijkingsopgave te voldoen door te bouwen binnen bestaand stedelijk gebied. De verstedelijkingsopgave heeft daarnaast een kwalitatief aspect. De bestaande variatie aan stedelijke woonmilieus sluit niet meer aan op de woonwensen. Er is behoefte aan meer groen stedelijk wonen en aan meer centrum-stedelijk wonen. Een betere mix van stedelijke woonmilieus door transformatie van bestaande stedelijke bebouwing is eveneens een hoofddoelstelling van het beleid.

Gemeenten zullen over het algemeen neigen tot het trekken van ruime rode contouren (zie tekstkader gemeenten). In ruime rode contouren zijn meer mogelijkheden voor verstedelijking. Er zal meer tegemoet kunnen worden gekomen aan woonwensen van consumenten voor ruimer wonen, meer in het groen en tegen lagere prijzen. Deze ruimte zal ten koste gaan van 'open ruimte' buiten de stad, maar de prikkel om te intensiveren in bestaand stedelijk gebied ontbreekt grotendeels. De kosten van intensivering of herstructurering van bestaand stedelijk gebied zijn vele malen hoger dan die van verstedelijking op een uitleglocatie. Zonder sturing door bijvoorbeeld hiervoor beschikbare middelen, zullen gemeenten veelal bouwen buiten bestaand stedelijk gebied prefereren, of door een gebrek aan middelen hiertoe gedwongen zijn.

Gelet op de huidige ervaringen met stedelijke transformatie lijkt het niet waarschijnlijk dat steden er in zullen slagen de volgorde van de SER-ladder aan te houden. Transformatie is een gecompliceerd proces dat veel tijd kost. De voornaamste randvoorwaarde voor realiseren van transformatie is voldoende financiële middelen voor oplossen van problemen als geluidhinder, bodemsanering, verplaatsing van bedrijven, hoge verwervingskosten van locaties, excessieve kosten ten gevolge van intensief/meervoudig ruimtegebruik en infrastructuur.

Een probleem bij transformatie is het gebrek aan een traditie van samenwerking tussen gemeenten, corporaties en ontwikkelaars. Stedelijke transformatie geeft hoge risico's voor de investeerders. De mate van concurrentie tussen stedelijke en uitlegmilieus zal dan

doorslaggevend zijn voor de bereidheid van partijen om deze risico's te nemen. In het huidige economische klimaat zien marktpartijen goede kansen om locaties in het bestaand stedelijk gebied te ontwikkelen, maar de moeilijk te ontwikkelen locaties zullen na 2010 overblijven. Ruime rode contouren zullen niet bijdragen aan een gunstige concurrentiepositie voor de binnenstedelijke locaties.

Ervaringen met transformatie

Ervaringen met dit transformatie zijn verzameld in de regiogesprekken over verstedelijking²¹. Daaruit blijkt dat het grootste probleem in de herstructureringsopgave is dat er enerzijds een kwantitatieve druk is op de woningmarkt en anderzijds er de noodzaak is van een kwaliteitsslag in de voorraad. Door de kwantitatieve druk stagneert de herhuisvesting van de bewoners uit de transformatiegebieden. Een bijkomend probleem is dat in sommige gebieden een tekort is aan bouwgrond, waardoor er weinig geschoven kan worden. Als bewoners geen alternatief wordt geboden zullen ze tegen sloop zijn. Door de bestaande procedures kan de stedelijke vernieuwing lang worden gerekend.

Andere geconstateerde problemen zijn; een gebrek aan een traditie van samenwerking tussen gemeenten, corporaties en ontwikkelaars wat het proces heel lastig maakt; de bewoners herkennen het kwaliteitsvraagstuk niet, hetgeen de sloop-nieuwbouw-discussie lastig maakt. Bouwen in uitleggebieden is bijna altijd sneller en goedkoper en dus aantrekkelijker. Stedelijke transformatie concurreert daarom met stedelijke uitbreidingen.

Niet in alle regio's komen alle problemen tegelijkertijd of dezelfde problemen voor. Het RIGO heeft voor de Randstad de mogelijkheden voor transformatie na 2010 verkend²² en komt tot een aantal conclusies. Een belangrijke bepalende factor voor de extra woningen die transformatie zal gaan opleveren is de spanning op de woningmarkt. Bijvoorbeeld in de Noordvleugel van de Randstad is de woningmarkt zeer krap, met als gevolg dat de consument genoeg neemt met kleinere woningen. In dat geval kan transformatie kan leiden tot meer woningen. In de Zuidvleugel van de Randstad is daarentegen de woningmarkt enigszins ruimer en is de consument over het algemeen kritischer dan in de Noordvleugel. Daar zal transformatie vooral bestaan uit een kwaliteitsslag (ruimere woningen, meer groen) en per saldo geen extra woningen opleveren.

Extra woningbouw door transformatie wordt in de opgave van de gemeenten meestal bereikt door bedrijventerreinen, boventallige nutsvoorzieningen, militaire terreinen, remises, garages, sportvelden en volkstuinen etc te gebruiken voor woningbouw. Over het algemeen levert deze transformatie vooral centrum-stedelijke milieus op en zal het nooit kunnen voldoen aan de vraag naar groen wonen. Het RIGO²³ is optimistisch over de mogelijkheden voor inbreiding door het gebruiken van dergelijke gebieden die de gemeenten nu nog niet hebben meegenomen. Ze gaan hierbij uit van het toepassen van innovatief intensief meervoudig ruimtegebruik en nieuwe technieken en van processen als liberalisering van markten.

3.3.5 Groene Contouren

Groene contour is een effectief en helder instrument

De groene contour is een effectief en helder instrument om het beoogde beleidsdoel van behoud van natuur-, culturele of landschappelijke waarden van een gebied te bereiken. Het instrument is te verkiezen boven prijsmaatregelen, aangezien een heffing niet kan voorkomen dat in een gebied op ongewenste locaties wordt gebouwd.

Groene contouren worden getrokken om een gebied dat bijzondere culturele, landschappelijke en/of natuurwaarden bezit, zoals onder andere de Ecologische Hoofdstructuur en een deel van de Belvédère gebieden. De groene contourgebieden worden extra beschermd door een neentenzij regime (zie tabel 3.2). Verstedelijking is in deze gebieden in principe niet toegestaan. Hierbij is gekozen voor regulering door volumemaatregelen.

²¹ Regiogesprekken verstedelijking: <http://dgvh.vrom/regiogesprekken>

²² RIGO: Verstedelijking Randstad na 2010, jan 2000

²³ Vervolgstudie RIGO (Gebiedsverkenningen Randstad fase 3. Vier Case studies)

Het internaliseren van externe effecten door heffingen zal naar verwachting niet het gewenste effect teweeg brengen. Ook een extreem hoge grondprijs heeft een risico van bebouwing in een uniek natuurgebied, waar dit vanuit maatschappelijk oogpunt onwenselijk is. De externaliteiten van verstedelijking in een dergelijk uniek gebied zijn groot en strekken zich uit over een groot gebied. Regulering door middel van een groene contour is te verkiezen boven prijsmaatregelen.

In de Vierde Nota werd hetzelfde doel nagestreefd met restrictief beleid. Het voordeel van groene contouren boven het beleid uit de Vierde Nota is de eenduidigheid en duidelijkheid van groene contouren, waardoor dit beleid waarschijnlijk beter handhaafbaar is.

De omvang van de groene contour als optimalisatievraagstuk

Het vaststellen van de omvang van groene contouren is een optimalisatievraagstuk, waarin ecologische, economische en sociaal-culturele belangen worden afgewogen. De afweging van deze achterliggende belangen bij het vaststellen van het zoekgebied voor een groene contour is in de Vijfde Nota niet altijd duidelijk.

Om de ruimtelijke kwaliteit te optimaliseren, moet een gelijktijdige afweging gemaakt kunnen worden van de voordelen en nadelen van de ruimtelijke inrichting voor de verschillende functies. De afweging van deze vaak conflicterende belangen raakt de kern van het Ruimtelijke Ordeningsbeleid. In de Vijfde Nota wordt het contourenbeleid als middel voor deze afweging geïntroduceerd. De rode en groene contouren vormen communicerende vaten met het balansgebied. De betekenis van ruime of krappe groene contouren wordt dan ook sterk bepaald door de wijze waarop het balansgebied wordt vormgegeven. Hierop wordt ingegaan in paragraaf 3.3.6

Het bepalen van de omvang van de groene contouren is te beschouwen als optimalisatievraagstuk van ecologische, sociaal-culturele economische voor- en nadelen. De uiteindelijke omvang en ligging van de groene contour is een politieke keuze.

Aandachtspunten bij de uitwerking van groene contouren

Het instrument van groene contouren is effectief en helder. De mate waarin de beleidsdoelstellingen bereikt zullen worden, hangt af van de ambitie waarmee en de wijze waarop de groene contouren worden getrokken, en hoe er met het omringende balansgebied wordt omgegaan.

De aandachtspunten die hierbij van belang zijn betreffen:

- het realiseren van voldoende samenhang binnen de ecologische hoofdstructuur;
- het inzetten van groene contouren voor de bescherming van landschappen van nationale of internationale betekenis;
- effectieve bescherming van de natuurwaarden binnen groene contouren door rekening te houden met omgevingsinvloeden;
- rekening houden met toekomstige ontwikkelingen door bij de inrichting van de aanpalende balansgebieden rekening te houden met mogelijke toekomstige aanpassingen van de groene contouren.

Versnippering van groene contouren

Voor het beschermen van de natuurwaarden is het van belang dat gezorgd wordt voor voldoende samenhang binnen de ecologische hoofdstructuur (EHS).

Ruimte en vooral ook ruimtelijke samenhang is een randvoorwaarde voor het goed kunnen functioneren van natuurgebieden. Het natuurbeleid en het ruimtelijk beleid in de Vijfde Nota streven naar een grotere ruimtelijke samenhang van de ecologische hoofdstructuur. Rijk en provincie stellen de criteria vast voor natuurwaarden van (inter)nationale betekenis en selecteren de gebieden waar deze waarden voorkomen.

In het Natuurbeleidsplan en het Structuurschema Groene Ruimte is een te bereiken oppervlakte voor natuurgebied en beheerslandbouwgebied overeengekomen. Het werkelijke natuurrendement is afhankelijk van de feitelijke begrenzing. De provincies zijn verantwoordelijk voor het bepalen van de ligging van de groene contouren. Een kritische factor is de mate waarin de uiteindelijk vastgestelde groene contour een aaneengesloten gebied vormt. De concrete begrenzing van de EHS is reeds voor circa 85 % door provincies vastgesteld (RIVM, 2000, IPO rapportage, 2000). Tot op heden heeft de afweging van lokale belangen geleid tot een versnipperd beeld van de EHS. De effectiviteit van het EHS-beleid blijft daarmee beperkt.

De Vijfde Nota geeft vooralsnog niet aan of er naast de overeengekomen omvang van de EHS nog een aanvullende ambitie wordt gesteld, en hoe de versnippering (bij de vaststelling van de overige 15%) kan worden verminderd met het groene-contourenbeleid. Wel staat expliciet in de Nota dat 'de bijdrage van de Ruimtelijke Ordening aan de verbetering van de natuur gebeurt langs vier wegen, waaronder het robuust maken van de Ecologische Hoofdstructuur door het realiseren van grotere eenheden inclusief verbindingen'²⁴

Inzet voor bescherming landschappen

Groene contouren worden in de Vijfde Nota maar beperkt ingezet voor het beschermen van landschappen van nationale of internationale betekenis.

Uit de PKB-tekst blijkt dat, voor wat betreft landschap, de selectie van groene contouren vooralsnog beperkt blijft tot de monumentale eenheden van grote cultuurhistorische of archeologische waarde die de Unesco heeft aangewezen als werelderfgoed. Op dit moment zijn dat Schokland, het molencomplex Kinderdijk, de Stelling van Amsterdam en de Beemster. De aanbeveling in de Nota Belvédère om een selectie van circa 275.000 ha Belvédèregebieden onder de groene contour te brengen, is in de Vijfde Nota niet overgenomen. Deze Belvédèregebieden zijn opgenomen in het balansgebied.

Opmerkelijk is overigens dat in de PKB-kaart een aanzienlijk grotere selectie van Belvédèregebieden in de groene contour is opgenomen dan in de PKB-tekst. De Vijfde Nota geeft aan dat deze en andere gebieden mogelijk later onder de groene contour worden gebracht (in PKB deel 3 of in het Structuurschema Groene Ruimte 2).

Voor de bescherming en ontwikkeling van landschappelijke waarden in gebieden met een hoge verstedelijkingsdruk introduceert de Vijfde Nota de Nationale Landschappen (Groene Hart, Hoeksche Waard, Noordhollands Midden). Dit instrument beoogt 'een op kwaliteiten en ontwikkelingsmogelijkheden van het gebied toegesneden regime vast te stellen'. Het instrument is in PKB deel 1 nog onvoldoende uitgewerkt om te kunnen beoordelen of de aangekondigde combinatie van bescherming en ontwikkeling van landschapswaarden werkt.

Bescherming groene contourgebieden tegen omgevingsinvloeden

Voor het beschermen van de natuurwaarden is het van belang dat groene contourgebieden effectief beschermd worden tegen omgevingsinvloeden

²⁴ Vijfde Nota, pagina 167

Natuurwaarden in natuurgebieden kunnen schade ondervinden van gebruiksfuncties in nabijgelegen rode contouren en balansgebieden, vooral bij een versnipperde ligging van natuurgebieden. Het is voor natuurgebieden niet voldoende om een contour te trekken, zonder deze in samenhang met de omgeving te bezien. Versnippering, vermessing, verdroging, emissies en lawaai van omringende gebieden hebben hun weerslag op de kwaliteit van het gebied en de beleving van recreanten in natuurgebieden.

De Vijfde Nota geeft, met uitzondering van het nee-tenzij regime voor intensieve veehouderij rond 500 meter van verzuringsgevoelige delen van de EHS, vooralsnog niet aan hoe bij het groene-contourenbeleid de bescherming tegen deze omgevingsinvloeden planologisch geregeld wordt.

Flexibiliteit en duurzaamheid van de groene contour

Een nadeel van de groene contour als sturingsinstrument is het statische karakter. Dit vraagt van het Rijk om een visie op het balansgebied, zodat toekomstige ontwikkelingen niet worden gefrustreerd.

De PKB spreekt over het vaststellen van een groene contour, zonder daar afspraken over aanpassing of actualisering aan te verbinden. Daarmee lijkt de groene contour een statisch instrument dat geen ruimte laat voor verdere ontwikkeling. Momenteel is echter niet eenduidig na te gaan of na realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur zal zijn voldaan aan alle Rijks-natuurdoelstellingen of dat verdere natuurontwikkeling nodig zal blijven. In dit kader is het van belang dat in het omringende balansgebied zo weinig mogelijk activiteiten plaats zullen vinden die toekomstige natuurontwikkeling in de weg staan en waarin activiteiten zoveel mogelijk in harmonie zijn met natuurontwikkeling, met andere woorden een reservering. Dus bijvoorbeeld liever biologische landbouw dan intensieve veehouderij. Ook hiervoor is een integrale afweging van belang.

3.3.6 Balansgebieden

Een visie op de ruimtelijke hoofdstructuur van de balansgebieden ontbreekt

In de Vijfde Nota is geen duidelijke visie op de ontwikkeling van de balansgebieden uitgewerkt, waardoor weinig richting wordt gegeven aan het beleid. Deze uitwerking is van belang, omdat de meerwaarde van rode contouren hier direct mee samenhangt.

De balansgebieden zijn de gebieden tussen de groene contour en de rode contour. Het onderscheid tussen rode contouren en balansgebieden is gemaakt op basis van functionaliteiten (welke functies mogen wél en welke niet) in plaats van op kwaliteiten (welk ruimtegebruik voegt in de specifieke situatie kwaliteit toe en welke niet). De vraag rijst of de afbakeningscriteria wel doelmatig zijn. Activiteiten die niet binnen een rode contour vallen, vinden plaats in balansgebieden. Kassen en afvalverwerkingsinstallaties kunnen de landschappelijke waarde van een balansgebied meer aantasten dan kwalitatief goed ingeplande woningbouw.

In de Vijfde Nota wordt voor de balansgebieden de Landschapsvisie geïntroduceerd. Landschapsvisies zijn bedoeld om de aanwezige kwaliteiten te beschermen en zo nodig verder te ontwikkelen, met andere woorden om de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. In de Vijfde Nota ontbreekt echter een ontwikkelingsbeeld op de ruimtelijke hoofdstructuur. Deze visie zou richting moeten geven aan de meer gebiedsspecifieke invulling van het begrip ruimtelijke kwaliteit. Hierdoor levert ze aanknopingspunten voor de invulling van het kwaliteitsbegrip in de landschapsvisies (zie hoofdstuk 2).

In de balansgebieden gaan zich grote veranderingen voltrekken in de landbouw en is sprake van verstedelijkingsdruk zit. De landschapsvisies zijn bedoeld om de kwaliteiten van deze gebieden te behouden en te ontwikkelen. Het ontwikkelingsbeeld zou voor de landschapsvisies handvatten kunnen geven voor de gebiedsspecifieke invulling van het begrip ruimtelijke kwaliteit. Het ontbreken van een gedegen ontwikkelingsbeeld is in deze gebieden dan ook zorgelijk, want als de eerste projecten zijn voltooid is het onduidelijk waarop de ontwikkeling zich moet gaan richten.

Een voorbeeld van de behoefte aan een ontwikkelingsvisie is de Ecologische Hoofdstructuur. Deze wordt nu beschermd met de groene contour. De groene contour is echter een statisch gegeven. Het is onduidelijk of er in de toekomst geen verdere ontwikkeling nodig zal zijn om de natuurdoelstellingen te realiseren. Vanuit deze gedachte zou men kunnen kiezen voor een ontwikkelingsbeeld dat de mogelijkheden voor verdere natuurontwikkeling niet frustreert en waarin omringende activiteiten in harmonie zijn met natuurontwikkeling.

Andere voorbeelden zijn de mogelijkheden tot functiecombinaties met water (zie water h3.2) en de ontwikkeling van de landbouw in relatie tot het landschap. Het ontwikkelings beeld zou moeten aangeven welke elementen in het landschap men ziet als onderdeel van de hoofdstructuur en hoe deze zijn gerelateerd aan de ontwikkeling van de landbouw. Het is onduidelijk of extra actie nodig is om die elementen te behouden en verder te ontwikkelen, of dat de aanwijzing van nationale landschappen hierin voldoende voorziet.

Tenslotte zou het ontwikkelingsbeeld in kunnen houden dat in de balansgebieden schone vormen van landgebruik, zoals ecologische landbouw, recreatiegebied en natuurontwikkeling waar mogelijk worden gesitueerd in intrekgebieden voor de waterwinning.

4 Stedelijke Netwerken

Samenvatting

Volgens de Vijfde Nota overschrijden de ruimtelijke relaties steeds meer het stads gewestelijke niveau. In antwoord hierop introduceert de Vijfde Nota het concept van 'Stedelijke Netwerken'. De Vijfde Nota wijst een aantal gebieden met meerdere steden aan als nationale of regionale stedelijke netwerk. Bij het concept horen een aantal beleidsinstrumenten: samenwerkingsverbanden tussen steden onderling, locatie- en contourenbeleid, verbeteringen van de bereikbaarheid van steden en verkorting van de reistijd tussen steden.

Uit analyse komt naar voren dat ruimtelijke functies als wonen relaties, werken, recreëren en andere voorzieningen, en de daarmee verbonden verplaatsingsbehoefte zich met name op het stads(gewestelijk) niveau concentreren. Het ruimtelijke schaalniveau waarbinnen mensen een woning zoeken is veelal beperkt tot de eigen regio, en is in de afgelopen decennia vrijwel constant gebleven.

Bij bedrijfsverplaatsingen zijn ruimtegebrek en bereikbaarheid de twee belangrijkste redenen om te verhuizen. Ondanks de sterk ruimtelijk gespreide afzetmarkten toont het verplaatsingsgedrag van bedrijven een sterke oriëntatie op de eigen regio. Bij voldoende aanbod van kantoren en bedrijfsterreinen binnen de eigen regio is de verwachting dat ook in de toekomst de bedrijfsverplaatsingen tot het eigen stadsgewestelijk niveau beperkt blijft.

Bij vrije tijds bezigheden, zoals visite, logeren, ontspanning, sport en toeren is sprake van een lichte toename van afstanden waarover men zich verplaatst. Bij de verplaatsing van personen blijkt dat driekwart van de verplaatsingen zich afspeelt binnen de stedelijke regio's. Bij woon-werk en zakelijke verplaatsingen is het aandeel 'externe' verplaatsingen groter. De veranderingen in de afgelopen tien jaar zijn beperkt. Verschillende studies naar de mobiliteitsontwikkeling van de verschillende schaalniveaus in de Randstad geven geen aanwijzingen dat er substantiële wijzigingen richting hogere schaalniveaus optreden.

Stedelijke netwerken als planologisch concept hebben in de praktijk voor het goed laten functioneren van woning-, arbeids- en verplaatsingsmarkt een beperkte meerwaarde ten opzichte van de huidige stadsgewestelijke aanpak. Op dit moment vindt al afstemming plaats op het niveau van provincies en kaderwetgebieden. Mogelijk kan een stadsgewest overschrijdende samenwerking voordeel bieden, maar een bredere samenwerking maakt het te voeren beleid wel complexer en minder direct.

De in de Vijfde Nota geselecteerde stedelijke netwerken verschillen in het ruimtelijk functioneel schaalniveau. Zo overschrijden de stedelijke netwerken Deltrametropool en Brabantstad het stadsgewestelijk niveau. Het schaalniveau van deze stedelijke netwerken sluit niet goed aan bij de vooral stadsgewestelijke problemen van de onderliggende steden. Voor andere netwerksteden is dit minder het geval. Bij een aantal stedelijke netwerken sluit de oriëntatie aan op het schaalniveau van de regionale markten en is van een echt stadsgewest overschrijdend karakter nauwelijks sprake. Ook overschrijdt in sommige gevallen het regionaal schaalniveau de bestaande provincie- en landsgrenzen (bijvoorbeeld Groningen-Assen, Arnhem-Nijmegen en Maastricht-Heerlen), waardoor de behoefte kan bestaan voor een nieuw bestuurlijk samenwerkingsverband en een gecoördineerde aanpak van de verschillende betrokken overheden. Vanwege de betere aansluiting en samenwerkingsmogelijkheden bieden deze stedelijke netwerken meer mogelijkheden.

De voorgestelde investeringen in het openbaar vervoer hebben op zichzelf een beperkt effect voor de substitutie van de auto naar het openbaar vervoer. In samenhang met andere maatregelen (stringente parkeernormen, prijsbeleid en afstemming van kantoorlocaties) kunnen investeringen in openbaar vervoer mogelijk wel een bijdrage leveren.

Met de investeringen kan de ruimtelijke interactie binnen stedelijke netwerken toenemen, maar de absolute omvang ervan is te klein om stedelijke netwerken die het stadsgewestelijk niveau overschrijden als één geheel te laten functioneren. In het verlengde hiervan zal het effect ervan op de (internationale) concurrentiepositie van Nederland ook beperkt zijn.

4.1 Inleiding

Eén van de nieuwe vernieuwingen in de Vijfde Nota is het concept 'Stedelijke Netwerken'. Het concept richt zich op een boven het stadsgewest overschrijdende coördinatie van steden om gezamenlijk de stedelijkheid te bevorderen en de inrichting van stedelijke gebieden geschikt te houden om de trend van een steeds meer stadsgewest overschrijdend verplaatsingsbehoefte op te kunnen vangen. De Vijfde Nota heeft een aantal stedelijke gebieden in Nederland aangewezen als nationaal of regionale stedelijk netwerk.

De opzet van dit hoofdstuk is als volgt. Paragraaf 4.2 gaat in op het concept 'Stedelijke netwerken' zoals deze is verwoord in de Vijfde Nota en de bijbehorende PKB deel 1. In paragraaf 4.3 wordt in de vorm ingegaan op het ruimtelijk-functioneel schaalniveau van ruimtelijke functies als wonen, werken, recreëren en verplaatsingen, de sturings mogelijkheden van het concept en de invloed van openbaar vervoer investeringen op het functioneren van stedelijke netwerken.

4.2 Stedelijke Netwerken in de Vijfde Nota

4.2.1 Het concept 'Stedelijke Netwerken'

Ruimtelijke relaties beperken zich volgens de Vijfde Nota steeds minder tot één stad of één stadsgewest, maar gaan een groter gebied bestrijken: de verstedelijkte zone. Activiteitenpatronen van mensen ontwikkelen zich steeds diverser. In de netwerk samenleving ontstijgen persoonlijke en sociale netwerken steeds meer de schaal van de stad of het stadsgewest. De ontwikkeling van de zakelijke verplaatsingen laat dat patroon in versterkte mate zien. Om op deze ontwikkeling adequaat te kunnen inspelen, introduceert de Vijfde Nota een nieuw concept: 'Stedelijke Netwerken'²⁵.

Het huidig beleid gericht op bundeling en verstedelijking in stadsgewesten wordt in de Vijfde Nota 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, elk met een eigen karakter en profiel, 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 steden en dorpen van stedelijke

²⁵ Vijfde Nota H5.5

netwerken is ondergebracht, zal tenminste gelijk moeten blijven ten opzichte van de huidige situatie en zo mogelijk moeten toenemen ²⁶.

Provincies, kaderwetgebieden en gemeenten moeten in onderling overleg een samenhangende ruimtelijke visie op het stedelijk netwerk ontwikkelen. Deze 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;
- een zodanige locatie van bedrijven en voorzieningen dat een optimale bijdrage wordt geleverd aan de vitaliteit van het stedelijk netwerk, alsmede het behoud en versterking van de sociale infrastructuur;
- een samenhangend netwerk van binnenstedelijke en buitenstedelijke recreatiegebieden en open ruimten.

Achterliggende gedachte bij het concept is dat niet elke plaats afzonderlijk, maar dat alle deelnemers binnen een stedelijke netwerk gezamenlijk een compleet spectrum aan woon/werkmilieus en de inrichting van het buitengebied organiseren ²⁷.

De bestuurlijk samenwerking op het niveau van stedelijke netwerken kan verschillende vormen aannemen. Het kabinet staan geen nieuwe formele bestuurlijke constructies voor ogen, maar duurzame, en ten dele ook projectmatige samenwerkingsverbanden, waarin zowel provincies, kaderwetgebieden als gemeenten participeren. Afhankelijk van de samenwerkingsvorm kan de ruimtelijke visie op het stedelijk netwerk worden vastgelegd in een intergemeentelijke structuurplan, een stadsregionaal structuurplan, het streekplan of een combinatie daarvan. Afspraken over projecten en financiën worden per kaderwetgebied of per provincie gemaakt ²⁶.

Hoofddoel van het concept is het bevorderen van stedelijkheid in de netwerksamenleving en het geschikt houden of maken van de steden voor de netwerkeconomie. De nationale bebouwingsopgave voor wonen, werken en voorzieningen tot 2030 dient zoveel mogelijk in de stedelijke netwerken te worden opgevangen. Op het schaalniveau van grootstedelijke gebieden en stedelijke netwerken moet worden gezorgd voor de gewenste variatie van 'rode' en 'groene' milieus, voor een compleet programma aan woon/ werkmilieus, voorzieningen, parken en vervoersmogelijkheden en voor een efficiënt gebruik van de bestaande ruimte in de steden. 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 ²⁸.

4.2.2 Selectie van stedelijke netwerken

De volgende zes netwerken worden op basis van hun omvang, dynamiek en positie in het stelsel van Europese hoofdinfrastructuur aangemerkt als stedelijk netwerk van (inter)nationale betekenis²⁹:

- Groningen-Assen;
- Twente (Enschede, Hengelo en Almelo en internationale afstemming met Gronau, Osnabrück en Münster);
- Arnhem-Nijmegen (internationale afstemming met Emmerik en Kleef);
- de Deltametrapool (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);

²⁶ Vijfde Nota PKB punt d.1

²⁷ Vijfde Nota p.179

²⁸ Vijfde Nota H5.5.1

²⁹ Vijfde Nota PKB d.2

Daarnaast worden nog acht regionale stedelijke netwerken onderscheiden. De doelstelling daar is bundeling van de verstedelijking en bevordering van programmatische samenwerking en afstemming, zodat niet elke stad afzonderlijk alle functies en milieus hoeft aan te bieden. De nationale netwerken dienen expliciet de verbindingen met de regionale stedelijke netwerken in hun ontwikkelingsvisies te betrekken. De Vijfde Nota geeft in aanvulling op de eerder genoemde netwerken aan, dat nog andere regionale stedelijke netwerken kunnen worden gevormd ³⁰.

4.2.3 Beleidsopgaven

De Vijfde Nota ziet voor het concept een aantal ruimtelijke opgaven of doelstellingen ³¹. Een duidelijk koppeling met knelpunten wordt in de Vijfde Nota niet gelegd. De meeste van de opgaven en doelen betreffen eerder de inzet van beleidsmaatregelen dan concrete einddoelen. Wel geeft de Vijfde Nota een zevental criteria waarop de ruimtelijke inrichting van Nederland kan worden beoordeeld. Deze criteria zijn: ruimtelijke diversiteit, economische en maatschappelijke functionaliteit, culturele diversiteit, sociale rechtvaardigheid, duurzaamheid, aantrekkelijkheid en menselijke maat ³². Deze criteria kunnen impliciet worden opgevat als de beleidsdoelen, maar een expliciete koppeling blijft in de Vijfde Nota achterwege.

³⁰ Vijfde Nota PKB d.3 en d.5

³¹ Vijfde Nota PKB d.4 t/m d.8

³² Vijfde Nota p.8

4.2.4 Instrumenten

Voor het concept 'Stedelijke Netwerken' zet de Vijfde Nota in op drie type instrumenten:

- bestuurlijke samenwerking op het niveau van provincies, kaderwetgebieden en gemeenten;
- Ruimtelijke Ordening: contourenbeleid en integraal locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen;
- infrastructuur: verbetering van de reistijden per openbaar vervoer tussen centra van steden in stedelijke netwerken.

Voor de bestuurlijke samenwerking wordt geen nieuw bestuurlijk niveau boven kaderwetgebieden en provincies ingesteld. Gedacht wordt aan samenwerkingsverbanden tussen lagere overheden.

Het locatiebeleid en het contourenbeleid zijn niet specifiek bedoeld voor de stedelijke netwerken, maar geven wel invulling aan het concept. Het integrale locatiebeleid vervangt het oude 'ABC'-locatiebeleid en het locatiebeleid voor Perifere en Grootschalige Detailhandelsvestiging (PDV/GDV). Het contourenbeleid is een aanvulling op de huidige bestemmings- en streekplannen. Dit beleid bepaalt de contouren waarbinnen stedelijke ontwikkeling moet worden opgevangen (rode contouren) en de contouren waarbinnen stedelijke ontwikkeling is uitgesloten (groene contouren). Verder richt het beleid zich op de aanleg en behoud van binnenstedelijke en buitenstedelijke recreatiegebieden en open ruimte. Zowel het locatiebeleid als het contourenbeleid gelden voor zowel binnen als buiten de stedelijke netwerken.

De Vijfde Nota kiest duidelijk voor het zekerstellen en het verbeteren van de bereikbaarheid van steden door te investeren in openbaar vervoer. Het bekorten van de reistijden moet het functioneren van stedelijke netwerken bevorderen.

4.3 Constateringen tOETs

4.3.1 Stedelijke netwerken en het juiste ruimtelijk functioneel schaalniveau

Stedelijke netwerken als stadsgewest overschrijdend concept sluit niet aan op het huidig en toekomstig ruimtelijk-functioneel schaalniveau van ruimtelijke functies als wonen, werken, recreëren en andere voorzieningen.

Basis voor het concept 'Stedelijk Netwerken' is de veronderstelling dat het ruimtelijk-functioneel schaalniveau van de ruimtelijke functies het huidig niveau van het stadsgewest steeds meer gaat overschrijden. Deze veronderstelling wordt gestaafd met een aantal illustraties van trends, die wijzen op een steeds grotere ruimtelijke oriëntatie.

De wezenlijke vraag is in welke mate de beschreven trends inwerken op het ruimtelijk schaalniveau. Ofwel: a) wat is het huidig ruimtelijk-functioneel schaalniveau en b) is in de toekomst een substantiële verschuiving naar een stadsgewest overschrijdend schaalniveau te verwachten? Ter onderbouwing van onze stelling zullen wij hieronder aantonen dat op basis van de voorkeuren bij de functies als wonen, werken, recreëren en andere voorzieningen de oriëntatie geconcentreerd blijft op het stadsgewestelijk niveau.

De functies wonen, werken, recreëren en andere voorzieningen zijn ruimtelijk gespreid. Om de verschillende functies te realiseren zijn mobiliteitsverplaatsingen noodzakelijk. De huidige mobiliteitsstromen geven een goed beeld van de ruimtelijke samenhang tussen de verschillende

functies. De locatievoorkeuren van de afzonderlijke functies zijn belangrijke determinanten voor toekomstige verplaatsingen.

Wonen

De dynamiek op de woningmarkt is sinds jaar en dag vrij groot. De vraag op de woningmarkt laat zich onderscheiden in potentiële vraag (verhuisgeneigdheid) en gerealiseerde vraag (feitelijk verhuisgedrag). Uit het periodieke woningbehoefte-onderzoek (WBO) blijkt dat gedurende de periode 1981 – 1998 het aandeel verhuisgeneigden (zij die binnen twee jaar willen verhuizen) zo'n 30% en het aandeel feitelijk verhuisden (in een periode vier jaar voorafgaand aan de meting) zo'n 36% bedraagt. Verschuivingen in woonvoorkeuren zal bij voldoende aanbod dan ook snel in het verhuisgedrag tot uiting komen.

Het ruimtelijk schaalniveau waarbinnen mensen een woning zoeken, is beperkt en is in de afgelopen decennia vrijwel constant gebleven. De voorkeur gaat uit naar verhuizingen binnen de eigen regio. Van de verhuisgeneigden gaf de meerderheid (steeds circa 70%) aan binnen de eigen gemeente te willen verhuizen. Zo'n 20% van de verhuisgeneigden had de voorkeur voor een locatie weliswaar buiten de eigen gemeente, maar binnen de provinciegrenzen. Cijfers op stadsgewestelijk niveau ontbreken, maar aangenomen mag worden dat een aanzienlijk deel van de provinciale verplaatsingen op dit niveau plaatsvinden.

Het feitelijk verhuisgedrag laat een lager aandeel verhuizingen binnen de eigen gemeente zien. Het lager aandeel slaat neer in een relatief groot aantal verhuizingen buiten de eigen gemeente, maar binnen de provincie³³. De (redelijke constante) discrepantie tussen de verhuisgeneigdheid en het feitelijk verhuisgedrag wijst erop dat pas als blijkt dat de gewenste woning niet binnen de directe omgeving te vinden is, het ruimtelijk kader wordt opgerekt. Onderzoek naar de mate waarin verhuisgeneigden geconcentreerd willen wonen en verhuisden geconcentreerd zijn gaan wonen, laat eenzelfde beeld zien. Het aanbod van koopwoningen en eengezinswoningen in stedelijke gebieden is beperkter dan de vraag naar deze woningen. Bovendien wordt onvoldoende nieuwbouw in stedelijke gebieden gerealiseerd om de woningvraag op te vangen. Daarom oriënteert men zich op (nieuwbouw)woningen elders in de regio, althans in minder stedelijke gebieden³⁴. Eén en ander sluit aan bij de beelden uit de Nota Wonen over de vraag naar woonmilieus: er zijn te weinig 'groene' woonmilieus in de steden.

Pas als het aanbod van geschikte nieuwe woningen ver achter blijft bij de vraag zullen de verhuizingen een meer stadsgewest overschrijdende oriëntatie krijgen. Om bij de sterk lokale woonvoorkeur van mensen aan te sluiten, verdient het dan ook de voorkeur om het gewenste aanbod binnen de eigen stadsgewesten te realiseren. De vraag is overigens of het gewenste aanbod binnen een stedelijk netwerk als de Deltametropool wel binnen het stedelijk milieu kan worden opgevangen. Crommentuijn *et al*³⁵ laat aan de hand van een scenarioverkenning voor de periode 1998-2030 op basis van de woonvoorkeuren zien dat in de Zuidvleugel van de Randstad overschotten aan rode en groene woonmilieus gaan ontstaan, terwijl in de Noordvleugel (ondanks een forse toename van het aanbod) het tekort aan rode en groene woonmilieus blijft toenemen. Hieruit blijkt dat niet mag worden verwacht dat de woningmarkt bij vraagvolgend beleid op het (bovenstadsgewestelijke) niveau van de Deltametropool zal gaan functioneren.

³³ Dugteren, Frank van, Paul de Beer, Andries van der Broek, Lex Herweijer, Mirjam de Klerk, Frans Knol, Cora Maas, Michiel Ras, Joost Timmermans, Karin Wittebrood (1999): Demografische en sociaal-culturele ontwikkelingen, gevolgen voor het wonen van ouderen, Sociaal en Cultureel Planbureau (Werkdocument 55), Den Haag.

³⁴ Knol en Van Dugteren (2001, te verschijnen): Ruime kavel of compacte stad? (werktitel), Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

³⁵ Crommentuijn, L.E.M. (in voorbereiding): Ecologische effecten in 2020 van een liberale beleidsvariant voor de inrichting van Nederland; methodiek studie, RIVM, Bilthoven.

De vraag naar woningen, en daarmee ook het ruimtelijk woningmarktgedrag is niet sterk afhankelijk van ontwikkelingen in andere sectoren. Dit uit zich in de verhuismotieven. De belangrijkste reden om te verhuizen is van persoonlijke aard (huwelijk, samenwonen, zelfstandig wonen, gezondheid), gevolgd door motieven die met het wonen of de woonomgeving te maken hebben. In 1998 gaf zo'n 10% van de verhuisden werk of studie op als verhuisreden. Deze verhuizingen zijn met name interregionaal. Alhoewel de afgelopen decennia de mobiliteit op de arbeidsmarkt is toegenomen, heeft dit niet geleid tot een toename van de arbeidsmarktgerelateerde migraties. Het verhuismotief werk lijkt (volgens het WBO) in de afgelopen decennia in belang iets af te nemen, terwijl het motief woning belangrijker wordt. Van Leuvensteijn en Koning³⁶ bevestigen dit beeld. Hun onderzoek toont aan dat huiseigenaren minder geneigd zijn te verhuizen en ook minder geneigd zijn van baan te veranderen. Verwacht mag worden dat de optredende verschuiving van huur- naar koopwoningen tot een beperktere verplaatsingeneigdheden zal leiden.

Bedrijvigheid

De afzetmarkten van bedrijven beperken zich niet tot het regionaal niveau. Productiviteitsontwikkelingen op het gebied van zowel bedrijfsprocessen als vervoer maken het mogelijk om de geografische afzetmarkten steeds verder te verruimen. Anderzijds leidt dit proces tot schaalvergroting en concentratie van bedrijven. Sloterdijk en van Steen³⁷ laten zien dat ruim 60% van de afzet van bedrijven buiten de eigen provincie plaatsvindt.

Ook voor bedrijfsverplaatsingen is de dynamiek vrij groot. Pellenburg³⁸ heeft op basis van het handelsregister van de Kamers van Koophandel het verplaatsingsgedrag van bedrijven geanalyseerd. Uit de studie blijkt dat per jaar zo'n 6 à 7 procent van alle bedrijven in Nederland verhuist. Het gaat hierbij om circa 50 duizend bedrijven en 100 tot 150 duizend arbeidsplaatsen. Ondanks de ruime geografische spreiding van de afzetmarkt vinden de meeste bedrijfsverplaatsingen binnen de eigen regio plaats. Het betreffen veelal verplaatsingen richting de randen van de agglomeratie. Grotere bedrijven verplaatsen zich op een kortere afstand dan kleinere bedrijven.

De bedrijfscyclus is van invloed op bedrijfsverplaatsingen. Ruimtegebrek en bereikbaarheid zijn de twee belangrijkste redenen (push-factoren) voor bedrijven om zich te verplaatsen. Zolang hier geen grote knelpunten optreden, zien bedrijven veelal geen reden om te verhuizen. Jonge, kleine en snel groeiende bedrijven zien zich eerder geconfronteerd met een ontoereikende ruimte voor verdere groei. De ontwikkeling van oudere en grotere bedrijven is vaak stabiel. De groei uit logistieke en strategische overwegingen wordt daar eerder opgevangen door het productieproces over meerdere locaties te spreiden.

Nadat de keuze voor de bedrijfsverplaatsing is gemaakt, is bereikbaarheid medebepalend (pull-factor) voor de vestigingskeuze van het bedrijf. Slecht bereikbare locaties met onvoldoende parkeermogelijkheden worden vermeden. De angst om goed personeel te verliezen is een belangrijk element (keep-factor) in de locatiekeuze. De verhuizingsbereidheid van het personeel is beperkt, de kosten van een verhuizing zijn aanzienlijk en het opnieuw opbouwen van geschikt menselijk kapitaal is niet zonder risico's voor een onderneming. Deze risico's zijn voor grotere

³⁶ Leuvensteijn, M. van en P.W.C. Koning (2001): The effects of home-ownership on labour mobility in the Netherlands: Oswalds theses revisited; Centraal Planbureau., Den Haag.

³⁷ Sloterdijk, M.S. en P.J.M. van Steen (1994): Bedrijvigheid in stedelijke knooppunten en stadsgewesten, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.

³⁸ Pellenburg: (1994) De actuele structuur en ontwikkeling van bedrijfsmigratieprocessen in Nederland, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.

bedrijven minder goed te beheersen dan voor kleinere bedrijven, hetgeen de geringere verplaatsingsafstand van grotere bedrijven verklaart.

Ondanks de sterk ruimtelijk gespreide afzetmarkten toont het verplaatsingsgedrag van bedrijven een sterke oriëntatie op de eigen regio. Empirisch onderzoek bevestigt het beeld dat het merendeel van de verplaatsingen zich binnen de eigen regio voordoet. Onderzoek naar het verhuisgedrag van kantoren³⁹ laat zien dat 68% van de verhuisde bedrijven binnen de eigen agglomeratie zijn gebleven. In termen van kantooroppervlak is het percentage zelfs 87%. De gemiddelde verplaatsingsafstand bedroeg slecht 1125 meter, hetgeen duidt op een zeer beperkt zoekgebied. Van de verplaatsingen tussen de vier grote steden is de interactie tussen de steden Amsterdam en Utrecht het grootst. De kantorenmarkten van de naast gelegen steden Rotterdam en Den Haag blijken gescheiden te opereren. Ook voor bedrijventerreinen laat onderzoek onder in Noord-Brabant verhuisde bedrijven zien dat 80% van deze bedrijven binnen de eigen gemeente is verhuisd. Minder dan 10 procent van de bedrijven kwam van buiten de provincie⁴⁰.

Infrastructuur heeft een beperkte invloed op locatiekeuzen. Een goede bereikbaarheid is weliswaar een noodzakelijke voorwaarde, maar een grote invloed ervan in de vestigingsplaatskeuze is empirisch niet aan te tonen. Alleen binnen agglomeraties bestaat een duidelijke voorkeur (met name voor vervoersintensieve sectoren) voor goed ontsloten locaties aan de stadsrand en in de randgemeenten⁴¹. Ook de ervaringen met het 'ABC'-locatiebeleid geven geen aanleiding om grote effecten van de invloed van bereikbaarheid te verwachten.

Bij voldoende aanbod van kantoren en bedrijfsterreinen binnen de eigen regio is de verwachting dat ook in de toekomst de bedrijfsverplaatsingen vooral tot het eigen stadsgewestelijk niveau beperkt blijft. Alleen bij schaarste zullen relatief meer (veelal kleinere) bedrijven hun zoekgebied tot buiten de eigen regio uitbreiden. Scenario-analyses⁴² laten zien dat tot 2020 het merendeel van de verschuiving van werkgelegenheid binnen de stadsgewesten zal plaatsvinden en dat verschuivingen richting suburbane gebieden (in aantal arbeidsplaatsen) beperkt zullen zijn.

Recreëren en andere voorzieningen

Van de in 1995 door de Nederlandse bevolking 185 miljard afgelegde reizigerskilometers had zo'n 40% een sociaal-recreatief karakter. Het recreatieve verkeer (ontspanning, sport, toeren en wandelen) omvat 18% en het sociale verkeer (visite en logeren) 22% van het totaal aantal afgelegde kilometers. In de periode 1985-1997 blijkt het sociaal recreatieve verkeer, gemeten in kilometers, met 2% te zijn gestegen. Tussen 1990 en 1997 laat het aandeel recreatief verkeer een lichte toename zien, terwijl het sociaal verkeer iets afneemt⁴³.

Nadere analyse⁴⁴ van uithuizige vrije tijdsbesteding (visite, logeren, ontspanning en toeren) brengt aan het licht dat tussen 1986 en 1998 niet zozeer het aantal verplaatsingen voor vrije tijd is gestegen, maar de per persoon afgelegde afstand (7%). Voor visite en logeren is de gemiddelde verplaatsingslengte met 16% toegenomen (van 12,6 km naar 15,0 km); voor

³⁹ Koshiek, Robert en Laurens Warniek (2001): Honkvaste kantoren, Rooilijn, nr 1, jan 2001.

⁴⁰ ETIN (1998): Effecten van de ontwikkeling van bedrijventerreinen op de werkgelegenheid, Tilburg.

⁴¹ PblVVS (1996): Structureerende werking van infrastructuur: eindverslag, Projectbureau Integrale Verkeers- en vervoerstudies, Den Haag.

⁴² Goetgeluk, R., P. Louter, J.A.M. Borsboom-van Beurden, M.A.J. Kuijpers-Linden, J. van der Waals, K.T. Geurs (2000): Wonen en werken ruimtelijk verkend. Waar wonen en werken we in 2020 volgens een compacte inrichtingsvariant voor de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, Rapport nr. 711931001, RIVM, Bilthoven.

⁴³ AVV (1999a): Ontwikkelingen vrije tijdsverkeer 1990-1995, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Rotterdam.

⁴⁴ Onderzoek verplaatsingsgedrag (OVG) van het CBS, 1986-1997.

ontspanning en sport met maar liefst 21% (van 9,4 km naar 11,9 km). Bij toeren en wandelen als recreatieve bezigheid is daarentegen juist een afname van de verplaatsingslengte te constateren (van 9,8 km naar 8,8 km). Al met al is er derhalve een toename te constateren van de afstanden van vrije tijdsactiviteiten. De vraag is echter of deze de schaal van het stadsgewest overstijgen.

Analyses op basis van het Onderzoek Dagrecreatie over de periode 1990 -1995 laat een toename van 7% van het aantal dagtochten zien. De gemiddelde afgelegde afstand per dagtocht nam nauwelijks toe (van 32,7 km naar 33,1 km). Ook de regionale spreiding veranderde nauwelijks. Bijna tweederde van alle dagtochten speelde zich af binnen 10 km en ruim driekwart binnen 20 kilometer van de woning (zie tabel 4.1).

Klaarblijkelijk is de actieradius van de mensen niet toegenomen. Het merendeel van de dagelijkse vrije tijdsactiviteiten speelt zich op korte afstand van de woning af. Er is nauwelijks sprake van stadsgewest overschrijdend gedrag.

Tabel 4.1 Afstand tot doel van vrije tijdsactiviteiten

1990			1995		
0-5 km	5-10 km	10-20 km	0-5 km	5-10 km	10-20 km
50%	16%	15%	50%	15%	14%

Bron : AVV, 1999a⁴³

Ter illustratie nog het volgende: Het bezoek aan grootschalige attractieparken vindt over het algemeen over grote afstanden plaats. Het aantal dagtochten neemt toe en de te overbruggen afstanden eveneens. Toch betreft dit een klein segment (11% in 1996) van alle dagtochten. De bulk van de vrije tijdsverplaatsingen (68%) betreft activiteiten als winkelen, uitgaan, ontspanning, vereniging, hobby etc., welke juist binnen het stadsgewest plaatsvinden. De verwachting is dat dit in de toekomst min of meer ook zal blijven. Het aanbod van voorzieningen zal weliswaar meer gedifferentieerd zijn (een verbreed repertoire), maar dat moet echter binnen een vrijwel constant blijvende hoeveelheid vrije tijd worden afgewikkeld. Het streven is om binnen stedelijke netwerken grootschalige recreatievoorzieningen te realiseren. Er is echter een zekere uitruil tussen grootschaligheid en diversiteit. Bij onvoldoende diversiteit zal na enkele bezoeken het vertier elders worden gezocht.

Ook andere voorzieningen hebben een sterk lokaal karakter. Publieksvoorzieningen als bibliotheken, bioscopen, theaters en musea kennen een vrij hoge dekking. In het stedelijk gebied zijn deze voorzieningen overwegend binnen 15 autominuten te bereiken⁴⁵. Ook speelt voor voorzieningen als sport uit sociale overwegingen de regionale binding een belangrijke rol. Dit geldt niet alleen voor de sportbeoefenaars. Vaak is in een regio ook sprake van een hoge betrokkenheid met lokale sportclubs.

Verplaatsingsmarkt

Wonen, werken, recreëren en andere voorzieningen hebben – zo blijkt uit het voorgaande – een ruimtelijk schaalniveau dat met name op de eigen regio of stadsgewest is geconcentreerd. De vraag is echter of al deze functies ook in onderlinge samenhang hetzelfde schaalniveau hebben. De verplaatsingsmarkt (personenvervoer) kan hier inzicht in bieden.

⁴⁵ Dam, van (2000): Aanbod en bereikbaarheid van enkele traditionele vrije tijdsvoorzieningen, In: Ruimte voor vrije tijd (red. R. Verhoeff). Serie Ruimte voor de toekomst. Urban Research Centre Utrecht.

Onderzoek⁴⁶ naar trends in het personenvervoer over de periode 1986-1997 voor vier verstedelijkte regio's⁴⁷ geeft inzicht in de ruimtelijke spreiding van vervoerstromen op regionaal niveau en de mate waarin deze zich ontwikkelen (zie tabel 4.2).

Zo'n driekwart van de verplaatsingen speelt zich af binnen de stedelijke regio's. Meer dan de helft van alle verplaatsingen speelt zich zelfs af binnen dezelfde gemeente. 16% van de verplaatsingen betreffen verplaatsingen tussen de kerngemeenten uit de regio met andere gemeenten. Echte kris-kras verplaatsingen: tussen de randgemeenten binnen de regio binnen de regio, en vanuit de randgemeenten naar buiten de regio, vormen 17% van de verplaatsingen.

Tabel 4.2 Verdeling verplaatsingen naar type verplaatsingen (periode 86-87 en 95-97)

	Alle motieven		woon-werk en zakelijk	
	86-87	95-97	86-87	95-97
Verplaatsingen binnen de regio	79%	77%	77%	68%
- binnen gemeenten	57%	55%	43%	39%
- tussen kern- en randgemeenten	15%	14%	19%	18%
- tussen kerngemeenten onderling	2%	2%	5%	3%
- tussen randgemeenten onderling	5%	6%	11%	8%
Externe verplaatsingen	21%	23%	25%	32%
- vanuit kerngemeenten	14%	12%	13%	17%
- vanuit randgemeenten	7%	11%	12%	15%

Bron: AVV, 1999b⁴⁶

Bij woon-werk en zakelijke verplaatsingen is het aandeel externe verplaatsingen (32%) en kris-krasverplaatsingen (23%) groter. De verplaatsingsafstanden zijn bij deze motieven gemiddeld groter dan voor andere motieven. Voor een normale werkdag van 8 of 9 uur is men eerder bereid lang te reizen dan voor activiteiten die veel minder tijd vergen.

De ontwikkeling over de periode 1986-1997 laat een beperkte ruimere spreiding van de verplaatsingen zien. De grootste daling betreft het aandeel verplaatsingen binnen de kerngemeenten. Deze nam in ruim 10 jaar af met 2-4%-punten. Een groot deel van de verschuivingen slaan neer in de verplaatsingen van- en naar de randgemeenten. Het aandeel externe verplaatsingen nam met slechts 1% toe.

Voor het motief *woon-werk en het zakelijk verkeer* zijn er wel enige ontwikkelingen in de richting van een verdere spreiding van stromen (en opschaling) zichtbaar. Vooral de twee onderzochte regio's buiten de Randstad laten een sterke groei zien van verplaatsingen tussen de verschillende kerngemeenten (+13%); ook is hier een groei van externe verplaatsingen te zien (5-10%). In de twee Randstad-regio's bedraagt de groei voor verplaatsingen tussen kerngemeenten 1 en 5%; de externe verplaatsingen groeien zo'n 5%. Een deel van die externe verplaatsingen kan ook worden aangemerkt als kris-krasverplaatsingen; een toename van de andere kris-krasverplaatsingen - namelijk die tussen randgemeenten binnen de regio - is nauwelijks te zien.

De veranderingen in de afgelopen 10 jaar zijn dus (zeer) beperkt, zeker ten opzichte van het totale aantal verplaatsingen. Een redelijk deel van de verplaatsingen zijn weliswaar kris-kras relaties, maar het aandeel daarvan is alleen voor woon-werkverkeer in zekere mate

⁴⁶ AVV (1999b): Personenvervoer vanuit ruimtelijk perspectief: corridors en netwerksteden, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Rotterdam.

⁴⁷ Bestaande uit de volgende vier regio's: Noordvleugel (met de kerngemeenten Haarlem, Amsterdam, Utrecht, Hilversum en Amersfoort), Zuidvleugel (Leiden, Den Haag, Rotterdam en Dordrecht), Brabantse Stedenrij (Breda, Tilburg, Den Bosch en Eindhoven) en het KAN-gebied (Arnhem, Nijmegen).

toegenomen, en dan vooral voor verplaatsingen van randgemeenten naar buiten de regio. Het uitdijen van het stedelijk gebied leidt in zeer beperkte mate tot meer kris-kras verplaatsingen.

Verschillende studies naar de mobiliteitsontwikkelingen van de verschillende schaalniveaus in de Randstad geven geen aanwijzingen dat er substantiële wijzigingen naar hogere schaalniveaus optreden.

Resumerend

Uit de analyse komt duidelijk naar voren dat de ruimtelijke functies als wonen relaties, werken, recreëren en andere voorzieningen, en de daarmee verbonden verplaatsingsbehoefte zich met name op het stads(gewestelijk) niveau concentreren. Er zijn vooralsnog geen aanwijzingen dat hierin substantiële verschuivingen zullen optreden. De stadsgewest overschrijdende verplaatsingen nemen weliswaar in de tijd toe, maar de absolute omvang ervan blijft beperkt.

Het ruimtelijk-functioneel schaalniveau heeft dus een vooral een sterk regionaal karakter. Een stadsgewest overschrijdend concept 'Stedelijke Netwerken' sluit hier niet bij aan. Het ligt dan ook meer voor de hand om de niet specifiek aan het concept gekoppelde beleidsinstrumenten als het verbeteren van de bereikbaarheid en het locatie- en het contourenbeleid te concentreren op stadsgewestelijk niveau.

Trends in verschuivingen van ruimtelijke schaalniveaus

Om te beoordelen of er duidelijke trends in 'maatgevende schaalniveaus' zijn, zijn de verkeersgegevens voor verschillende schaalniveaus vanuit de vier grote steden vergeleken. In tabel 4.3 is per opeenvolgend schaalniveau weergegeven welk deel van het woon-werk en zakelijk verkeer een interne herkomst en bestemming heeft. Ruimtelijke bepalende schaalniveaus kunnen hieruit afgeleid worden door te kijken naar de sprongen in percentage intern verkeer (verplaatsingen binnen het gebied). Een schaalniveau is overheersend als de sprong vanaf een lager schaalniveau relatief groot is en de sprong naar het grotere schaalniveau klein is.

Tabel 4.3 Ontwikkeling aandeel intern verkeer naar schaalniveau, woon-werk/zakelijk verkeer

	Amsterdam		Rotterdam		Den Haag		Utrecht	
	86-88	95-97	86-88	95-97	86-88	95-97	86-88	95-97
<i>Gemeente</i>	45 %	42 %	46 %	40 %	48 %	43 %	34 %	24 %
<i>Stadsgewest</i>	60 %	57 %	64 %	58 %	63 %	59 %	51 %	40 %
<i>Combistadsgewest⁴⁸</i>	66 %	64 %	69 %	64 %	68 %	63 %	60 %	52 %
<i>Randstadvleugel</i>	70 %	67 %	76 %	72 %	76 %	72 %	70 %	67 %

Bron: AVV, 1999b⁴⁹

Voor Amsterdam is te zien dat de ontwikkelingen tussen 1987 en 1996 gering zijn: alleen een verschuiving van 3 procentpunt van gemeentelijk schaalniveau naar landelijk niveau. Daarnaast is duidelijk dat de schaalniveaus boven het stadsgewest zeker geen overheersende schaalniveaus zijn. Daarvoor zijn de sprongen vanaf het stadsgewest te klein. Als er al een ruimtelijk bepalend schaalniveau zichtbaar is boven gemeentelijke schaal en onder landelijke schaal is het hier nog steeds het stadsgewest. Voor Den Haag en Rotterdam kunnen soortgelijke conclusies worden afgeleid. Bij Utrecht is dit niet het geval. Het relevante schaalniveau lijkt hier het niveau van de gecombineerde stadsgewesten (Hilversum, Amersfoort en Utrecht). Tevens is hier een duidelijke afname van verplaatsingen op de drie laagste schaalniveaus te zien, met steeds ongeveer 10 procentpunt. Berekeningen met het Landelijk Modelsysteem (LMS) geven aan (zie tabel 4) dat zonder aanvullend beleid het aandeel verplaatsingen binnen de stadsgewesten in de Randstad tot 2020 zal gaan dalen. Het aandeel verplaatsingen tussen stadsgewesten neemt langzaam toe van 7% naar 8% en in 2020 naar 10%. Bij woon-werkverkeer en zakelijk verkeer is de toename sterker. Deze beperkte verschuivingen leiden er wel toe dat de vervoerstromen tussen de stadsgewesten in relatieve zin sterk groeien⁵⁰. Ook in de toekomst blijft het stadsgewest voor de verplaatsingsmarkt nog steeds het ruimtelijk-functioneel schaalniveau.

Tabel 4.4 Feitelijke en toekomstige aandelen van verplaatsingen binnen en tussen stadsgewesten in de Randstad

	Binnen stadsgewesten			Tussen Stadsgewesten		
	1985	1998	2020	1985	1998	2020
woon-werk	71 %	64 %	63 %	10 %	16 %	17 %
zakelijk	65 %	60 %	42 %	14 %	18 %	25 %
overig	79 %	78 %	77 %	7 %	8 %	10 %

Bron: TNO, B&A,2000

⁴⁸ Bestaande uit respectievelijk: Amsterdam en Haarlem; Rotterdam en Dordrecht; Den Haag en Leiden; Utrecht en Amersfoort.

⁴⁹ AVV (1999b): Personenvervoer vanuit ruimtelijk perspectief: corridors en netwerksteden, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Rotterdam.

⁵⁰ TNO, B&A (2000): Mogelijkheden voor een extra kwaliteitsimpuls voor het openbaar vervoer tussen de stadsgewesten in de Deltametropool, Delft.

Schaalniveau en de geselecteerde stedelijke netwerken

De in de Vijfde Nota geselecteerde netwerksteden verschillen in het ruimtelijk functioneel schaalniveau. Zo overschrijden de netwerksteden Deltrametropool en Brabantstad het stadsgewestelijk niveau. Het schaalniveau sluit van deze stedelijke netwerken niet goed aan bij de vooral stadsgewestelijke problemen van de onderliggende steden. Voor andere netwerksteden is dit minder het geval. Bij een aantal stedelijke netwerken sluit de oriëntatie aan op het schaalniveau van de regionale markten en is van een echt stadsgewest overschrijdend karakter nauwelijks sprake. Ook overschrijdt in sommige gevallen het regionaal schaalniveau de bestaande provincie- en landsgrenzen (bijvoorbeeld Groningen-Assen, Arnhem-Nijmegen en Maastricht-Heerlen), waardoor de behoefte kan bestaan voor een nieuw bestuurlijk samenwerkingsverband en een gecoördineerde aanpak van de verschillende betrokken overheden. Vanwege de betere aansluiting en samenwerkingsmogelijkheden mag van deze stedelijke netwerken meer succes worden verwacht (zie volgende stelling).

4.3.2 Bestuurlijke samenwerking op een bovenstadsgewestelijk niveau

Bestuurlijke samenwerking op een bovenstadsgewestelijk niveau sluit niet bij voorbaat aan op het ruimtelijke schaalniveau van knelpunten. Het streven moet zijn om ontwerp en uitvoering van beleid zo goed mogelijk te laten aansluiten bij het ruimtelijk-functioneel schaalniveau niveau waar de knelpunten optreden. Het bieden van gerichte (financiële) prikkels vanuit de Rijksoverheid kan de benodigde samenwerking bevorderen.

Het concept 'Stedelijke Netwerken' betekent een verschuiving van verantwoordelijkheden richting de decentrale overheden: provincies, kaderwetgebieden en gemeenten. De hamvraag is: Welk sturend vermogen mogen wij van het concept verwachten?

Uiteenlopende ruimtelijke schaalniveaus

Het eerste probleem dat zich bij het concept voordoet is dat het schaalniveau van de verschillende stadsgewesten niet goed met elkaar te vergelijken zijn (zie stelling 1). In theorie zullen die stedelijke netwerken die het meest aansluiten op het ruimtelijk functioneel schaalniveau van een gebied beter kunnen inspelen op mogelijke knelpunten (onder andere op woning-, arbeids-, recreatie- en verplaatsingsmarkt).

Onduidelijke en beperkte rol decentrale overheden

Een tweede probleem is, dat de huidige decentrale overheden vaak een onduidelijke en te beperkte rol hebben bij de verschillende beleidsvelden. Zo is de huidige rolverdeling tussen provincies en kaderwetgebieden onduidelijk. Ook liggen de verantwoordelijkheden van verschillende beleidsvelden op verschillende niveaus, hetgeen een integrale aanpak bemoeilijkt. Dit uit zich nu al in de coördinatieproblemen rond de stadsgewesten. Zolang de rolverdeling van de decentrale overheden niet duidelijk is, zullen deze problemen zich ook – en in versterkte mate - bij een bovenstadsgewestelijke samenwerking voordoen.

Bevorderen van samenwerking tussen overheden

Ook is het de vraag of door samenwerking een gemeenschappelijke visie of structuurplan zich makkelijk laat opstellen. Meer dan op stadsgewestelijk niveau moeten de ruimtelijke functies aan specifieke gebieden worden toebedeeld. Gemeenten hebben in het algemeen de wens voor uitbreiding. Pas als dit binnen de gemeentegrenzen niet goed meer lukt, wordt aansluiting met omliggende gemeenten gezocht. De noodzaak voor gemeenten om op bovenstadsgewestelijk niveau samen te werken, is dan ook beperkt. Beter is om per beleidsdoel vast te stellen op welke ruimtelijk functionele schaal de beleidsopgaven zich voordoen. Een nauw op dit niveau aansluitende sturing biedt betere en directere prikkels om de beleidsopgaven te bereiken. Dit

vraagt niet alleen om een goede toedeling van verantwoordelijkheden op het juiste schaalniveau. Ook zijn vaak andere prikkels nodig om de deelnemende decentrale overheden 'mee' te krijgen. Gedacht kan worden aan financiële prikkels vanuit de Rijksoverheid (doelgerichte budgetten) die de belangen van individuele overheden in lijn brengen met de beoogde doelen. Dit hoeft niet zonder meer tot extra geld richting decentrale overheden te leiden. Ook bestaande regelingen kunnen door het opnemen van meer outputgerichte criteria bij de toekenning prikkels in de gewenste richting bieden.

Ondanks bovenstaande kanttekeningen zien wij wel mogelijke voordelen van nieuwe stadsgewest overschrijdend bestuurlijk samenwerkingsverbanden. Zo kan bijvoorbeeld samenwerking en coördinatie tussen de netwerksteden uit de Deltrametropool bij de aanpak en verdere vormgeving van het grote stedenproblematiek voordelen bieden. Deze problematiek is weliswaar lokaal van aard, maar het uitwisselen van informatie over specifieke projecten kan de aanpak ervan versterken. Ook kan gedacht worden aan afstemming van infrastructuur tussen aanpalende stadsgewesten en het voorkomen van versnippering van waardevolle aaneengesloten gebieden die de bestaande provinciale grenzen overschrijden. Zo kan in de Deltrametropool door gemeenschappelijke afspraken het Groene Hart landschap wellicht beter worden beschermd.

Het is belangrijk dat per geval een overweging wordt gemaakt op welk ruimtelijk schaalniveau beleid wordt ingezet. Criteria hiervoor zijn het ruimtelijk schaalniveau waarop de knelpunten spelen, en de voor- en nadelen die met een bovenstadsgewestelijke aanpak gepaard gaan. Belangrijk voor het succes van het concept 'Stedelijke Netwerken' is dat meer inhoud aan de bestuurlijke samenwerking wordt gegeven op beleidsgebieden die het stadsgewestelijk niveau overschrijden.

4.3.3 Investeren in OV

De voorgestelde investeringen in het openbaar vervoer hebben op zichzelf een beperkt effect voor de substitutie van de auto naar het openbaar vervoer. In samenhang met andere maatregelen (stringente parkeernormen, prijsbeleid en afstemming van kantoorlocaties) kunnen investeringen in openbaar vervoer mogelijk wel een bijdrage leveren.

De Vijfde Nota zet in op reistijdverbeteringen per openbaar vervoer tussen de centra van de stedelijke netwerken. Investeringen in openbaar vervoer moet de samenhang binnen en tussen stedelijke netwerken versterken, en in het verlengde hiervan de internationale concurrentiepositie van Nederland bevorderen.

Cruciale vraag bij de beoogde investeringen in het openbaar vervoer is of hiervan substantiële verandering in het gebruik mag worden verwacht. Het openbaar vervoer wordt als instrument vaak overschat om problemen rond bereikbaarheid en milieu te verminderen. Het openbaar vervoer kent landelijk gezien een bescheiden marktaandeel van circa 10% (zie tabel 4.5). De positie van de auto, en op kortere afstanden ook de fiets, zijn dominant. Op bepaalde segmenten doet het openbaar vervoer het goed; namelijk op de langere afstanden, tussen de kernen van de stadsgewesten, en op de kortere afstanden in en rond de vier grote steden (mede veroorzaakt door congestie).

Tabel 4.5 Ontwikkeling personenmobiliteit naar vervoerswijze (aandelen), 1986-1997

	1986	1997
--	------	------

Autobestuurders	45%	47%
Autopassagiers	30%	28%
Openbaar vervoer	10%	11%
Besloten busvervoer	4%	3%
Fiets	8%	7%
Overig	4%	5%

Bron: AVV, 1998⁵¹

De potentie van het openbaar vervoer in de *middelgrote steden* is enigszins onduidelijk. Enerzijds liggen hier groeimogelijkheden. In de vier grote stadsgewesten is al sprake van een relatief hoog aandeel openbaar vervoer en is de groeiverwachting van het OV-gebruik daardoor beperkter. Voor de middelgrote steden zijn de marktaandelen bescheiden en bieden in potentie groeimogelijkheden. Anderzijds blijkt ook uit diverse ex-post evaluaties dat van nieuwe OV-infrastructuur weinig invloed uitgaat op de substitutie tussen openbaar vervoer en auto (zie kader).

Openbaar vervoer alleen is niet voldoende om een structurerende werking te bewerkstelligen. Net als bij weginfrastructuur speelt een aantrekkelijk stedelijk milieu een belangrijke rol. Het is nauwelijks aan te geven of het structurerende effect nu aan de openbaar vervoer infrastructuur of aan het stedelijke vestigingsklimaat is toe te rekenen⁵².

AVV⁵³ heeft onderzoek gedaan naar de effecten van verschillende verstedelijkingsvarianten en mobiliteitsbeleid op de mobiliteit en het ruimtegebruik voor wonen en werken in de Randstad in de periode 2010-2030. Doel was om meer gevoel te krijgen voor de effecten van veranderingen in het pakket aan infrastructuur en verkeersbeleid in samenhang met veranderingen in ruimtelijke opbouw van de Randstad. De verschillende pakketten aan mobiliteitsmaatregelen verschilden in intensiteit van de maatregelen. Naast pakketten gebaseerd op het Meerjaren Infrastructuur en transport (MIT) of een combinatie ervan met het Bereikbaarheidsoffensief Randstad (BOR) en het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP) zijn ook berekeningen gemaakt van pakketten met extra OV-maatregelen zoals die in de Vijfde Nota zijn voorgesteld (maatregelen voor beter stadsgewestelijk openbaar vervoer en een hoge snelheidsverbinding tussen de belangrijkste centra in de Randstad). De ruimtelijke varianten variëren in het gebied waarin de verstedelijking zich concentreert: in de binnenflank van de Randstad, de buitenring van de Randstad, in knooppunten, of zoals in de Vijfde Nota wordt voorgesteld, in het westelijk gedeelte van de Randstad, Almere en rondom Utrecht.

Uit de studie blijkt onder andere dat bij het totaal van bovenstaande maatregelen mensen zich vaker met de auto én vaker over langere afstanden met openbaar vervoer gaan verplaatsen. Dat betekent dat als het zogeheten 'Rondje Randstad' aantakt bij een optimaal onderliggend auto- en openbaar vervoersnetwerk dat het de structuur en interactie binnen de 'Deltametropool' kan versterken (vooral bij aanleg in de binnenring). Toch zullen de afzonderlijke stadsgewesten niet als één samenhangend geheel (bijvoorbeeld één woningmarkt of één arbeidsmarkt) gaan functioneren. Hiervoor is de huidige en verwachte toekomstige omvang van de ruimtelijke interactie tussen de stadsgewesten te klein.

Resultaten van ex-post evaluaties van openbaar vervoer projecten

⁵¹ AVV (1998): Min of meer bekende ontwikkelingen in verkeer en vervoer, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Rotterdam.

⁵² PblVVS (1996): Structurerende werking van infrastructuur: eindverslag, Projectbureau Integrale Verkeers- en vervoerstudies, Den Haag.

⁵³ AVV (2000): Wonen en werken in de Deltrametropool: verstedelijkingsopties 2030 nader verkend, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Rotterdam.

Welke effecten laten ex-post evaluaties van openbaar vervoer projecten zien? Evaluatie van de onderstaande projecten geeft een indruk van de opgetreden substitutie van openbaar vervoer naar auto, oftewel de invloed van het openbaar vervoer op het autogebruik:

Amstelveenlijn (1992)

De reistijdwinsten op de relatie Amstelveen-Amsterdam -centrum bedragen 30% tot 50%. Op verschillende punten is een toename van het aantal reizigers gemeten van 10% tot 30%, welke voornamelijk is toe te schrijven aan de invoering van de Studenten OV -kaart. Het aandeel openbaar vervoer is licht gestegen ten koste van het aandeel fiets, terwijl het aandeel auto niet veranderde.

Zuidtak Ringspoorbaan Amsterdam (1993)

De reistijdwinsten bedragen op de belangrijkste relaties 25 tot 40 minuten. Na ingebruikname (1993) maakten circa 24.000 reizigers per werkdag gebruik van het traject. De trajectbelasting op het drukste traject bedroeg circa 14.000 reizigers, hetgeen beduidend lager is dan eerder gemaakte modelberekeningen. Voor de reeds bestaande verplaatsingen is 3% van de reizigers afkomstig uit de auto; 95% maakte al gebruik van het openbaar vervoer. Een jaar later, in 1994, is de trajectbelasting op het drukste traject gestegen naar 18.000 reizigers.

Metrolijn Capelle a/d IJssel (1995/1998)

De reistijdwinsten tussen Capelle en Rotterdam centrum bedragen 25 tot 30 minuten. Eén jaar na opening van de lijn (1995) is het aantal OV-reizen met circa 25% toegenomen. Van een afname van het autogebruik was geen sprake. De groei betrof met name nieuwe verplaatsingen, de zogenaamde 'incidentele' reizen met 'recreatief' winkelen als motief. Uit vervolgonderzoek (1998) blijkt dat het aantal openbaar vervoer reizigers verder tot 48% (ten opzichte van 1993) is toegenomen. In tegenstelling tot het eerder onderzoek werd er nu wel een duidelijke afname van het aandeel auto in de modal split van het woon-werkverkeer geconstateerd. De verkeersintensiteiten op de relevante wegen namen af met 8%. Het aandeel openbaar vervoer (incl. Park & Ride) in het woon-werkverkeer is gestegen van 25% naar 29%. Voor de ander motieven kan geen structurele wijziging in de modal split worden geconstateerd. Overigens kunnen de resultaten uit het vervolgonderzoek in Capelle, 3 jaar na de realisatie van de lijn, door verschillende factoren zijn verstoord, zoals het parkeerbeleid in Rotterdam, de opening van een groot winkelcentrum in Capelle zelf en een toename van de werkgelegenheid in Capelle. Het leggen van causale verbanden tussen de aanwezigheid van nieuwe infrastructuur en de gevonden resultaten (modal-split) wordt daardoor problematisch.

In tabel 4.6 zijn de resultaten van de verstedelijkingsvarianten weergegeven. De voor 2030 berekende maatregelpakketten sluiten aan bij die in de Vijfde Nota. De tabel laat zien dat de bereikbaarheid van banen binnen een vast tijdsbestek met het openbaar vervoer door het in de Vijfde Nota voorgestelde beleid fors toeneemt.

Toch is de betekenis van de reistijdwinsten beperkt: het aantal banen binnen een vast tijdsbestek neemt slechts licht toe. De NVVP-beleidsvoornemens in de vorm van een afgewogen beleidspakket van maatregelen (benutten, bouwen en beprijzen) voor de auto en het openbaar vervoer (de zogenoemde NVVP-beleidsmix) levert relatief ten opzichte van het MIT een lager mobiliteitsniveau en een reistijdwinst voor de auto op en voor het openbaar vervoer een afname van de gemiddelde reistijd⁵⁴.

Bovenop de NVVP-voornemens levert het investeren in snelle openbaar-vervoerverbindingen in de Deltametropool naar verwachting slechts beperkte baten op: de gemiddelde reistijdwinst per OV- en autoverplaatsing (vanwege afname congestie) is naar verwachting zeer beperkt.

Tabel 4.6 Effecten van ruimtelijke en infrastructuurmaatregelen in de Deltametropool

⁵⁴ AVV (2000): Wonen en werken in de Deltametropool: verstedelijkingsopties 2030 nader verkend, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Rotterdam.

Infrastructuur	Verstedelijking	Mobiliteit (Nederland)		Bereikbaarheid banen (Deltametropool)		Totaal
		Auto	OV	Auto	OV	
<i>indices niveau 1995 = 100</i>						
<i>Resultaten voor 2020</i>						
MIT	Trendmatig	145–150	110–150	100–105	140–145	100–105
MIT + BOR + NVVP-mix	Trendmatig	125–130	150–155	125–130	185–190	130–135
<i>Resultaten voor 2030</i>						
MIT + BOR + Kwaliteitsverbetering OV ¹	Intensivering Randstadring	135–140	150–220	100 – 105	200–210	105–110
MIT + BOR + Kwaliteitsverbetering OV + rondje Randstad ¹	Nieuwe OV-knooppunten	135–140	150–230	100 – 105	250–260	110–115

¹⁾ De berekeningen voor 2030 zijn zonder de NVVP-maatregelen voor autoverkeer

Bron: AVV(2000)⁵⁵ en berekeningen RIVM

De voorgestelde investeringen in het openbaar vervoer hebben op zichzelf een beperkt effect voor de substitutie van de auto naar het openbaar vervoer. In samenhang met andere maatregelen (stringente parkeernormen, prijsbeleid en afstemming van kantoorlocaties) kunnen investeringen in openbaar vervoer mogelijk wel een bijdrage leveren.

Concurrentiepositie van de netwerksteden

De Vijfde Nota beoogt de (internationale) concurrentiepositie van de netwerksteden te verbeteren door met name in het openbaar vervoer te investeren. De achterliggende gedachte is dat de kortere reistijden kostenvoordelen voor Nederlandse bedrijven opleveren, waardoor ook de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven verbetert en Nederland ook aantrekkelijker wordt voor vestiging van buitenlandse bedrijven. Er bestaat zogezegd een direct verband tussen de hoogte van de reistijdwinsten en het effect voor de concurrentiepositie. Bij de eerder genoemde geringe verbetering van de gemiddelde reistijden zal naar verwachting ook de concurrentiepositie nauwelijks wijzigen. Overigens is het kwantificeren van deze indirecte economische effecten niet zonder problemen. Studies naar de indirecte baten van infrastructuurprojecten geven een grote range aan, maar in het algemeen lijken deze baten beperkt te zijn (minder dan 10%) ten opzichte van de directe economische baten (met name reistijdwinst) (Sactra, 1999).

Uit onderzoek naar de effecten van aanleg van een hoge snelheidstrein in Duitsland (ICE), Frankrijk (TGV) en Japan, blijkt dat de effecten vooral lokaal van aard zijn^{56,57}. De nieuwe snelle verbinding ging gepaard met de economische groei van een regio, maar die groei is eveneens afhankelijk van andere factoren. De HSL blijkt een stimulans voor de groei van de internationale zakelijke dienstverlening en trekt dergelijke bedrijven van buiten de regio aan. De HSL zal op zich niet leiden tot substantiële verschuivingen tussen wel en niet aangesloten regio's; wel zal binnen het stadsgewest sprake zijn van een verschuiving richting de stationslocaties. In feite

⁵⁵ AVV (2000): Wonen en werken in de Deltametropool: verstedelijkingsopties 2030 nader verkend, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Rotterdam.

⁵⁶ V&W (1994): Nieuwe HSL nota, deelrapport13: Economische effecten, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag

⁵⁷ CPB (1999), Ruimtelijk economische effecten van de Zuiderzeelijn, CPB externe notitie 99/33, Centraal Planbureau, Den Haag.

worden bestaande ontwikkelingen door de komst van de HSL versterkt: de marktpotentie van een toch al aantrekkelijke locatie wordt versterkt, hetgeen ten koste gaat van locaties waar de ontwikkelingen stagneren.

Voor Nederland zou een HSL tot een versterking van het vestigings klimaat in de Randstad kunnen leiden; met het behoud van de huidige positieve eigenschappen, zou het dan een betere positie kunnen verwerven ten opzichte van andere grootstedelijke agglomeraties in Europa.

Resumerend

De beleidsopgaven bij mobiliteit betreffen met name bereikbaarheidsknelpunten door congestie op de wegen en de externe effecten van mobiliteit op het milieu. De verbetering van de gemiddelde reistijd van het openbaar vervoer heeft slechts een gering effect op de gemiddelde reistijd van het totaal aan verplaatsingen. De absolute omvang van de ruimtelijke interactie blijft te beperkt om een samenhang op boven stadsgewestelijk niveau te realiseren. Aan de internationale concurrentie positie zullen de investeringen door het geringe kostenvoordeel die het bedrijven oplevert weinig bijdragen.

Ook voor bereikbaarheid geldt dat het beleid (infrastructuurverbeteringen in combinatie met vraagbeheersing) het best kan aansluiten op het ruimtelijk schaalniveau van het stadsgewest. Het oplossen van fysieke knelpunten levert waarschijnlijk meer op, dan indirect hierop ingrijpende maatregelen als het bevorderen van substitutie naar andere mobiliteiten. Wel kunnen investeringen in OV als onderdeel van een breder pakket aan flankerende maatregelen (benuttingsmaatregelen, prijsbeleid, parkeernormen) versterkend werken. Het gaat hierbij primair om het bieden van de extra benodigde capaciteit en het creëren van draagvlak voor de andere maatregelen.

5 Water

Samenvatting

De verwachte klimaatverandering, de voortschrijdende bodemdaling in de lage delen van Nederland en de huidige waterhuishoudkundige problemen zijn in de Vijfde Nota aanleiding om de relatie tussen waterhuishouding en Ruimtelijke Ordening nadrukkelijk aan de orde te stellen. In lijn met de Vierde Nota Waterhuishouding en het advies van de commissie Waterbeheer 21ste eeuw, stelt de Vijfde Nota een strategie voor waarbij de Ruimtelijke Ordening beter wordt afgestemd op de manier waarop de watersystemen functioneren. Het Rijk claimt daarbij circa 490.000 ha aan ruimte voor water

Maatschappelijke kosten en baten van ruimte voor water

Uit een globale maatschappelijke kosten-batenanalyse blijkt dat diverse projecten die relevant zijn voor de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, in termen van de maatschappelijke welvaart *in potentie* kansrijk zijn.

De oplossingen vragen maatwerk per gebied. Door gebiedsafhankelijk de meest optimale combinatie van ruimtelijke of technische maatregelen in te zetten, kan een hoger maatschappelijk rendement worden verkregen. De effecten moeten daarbij op het relevante schaalniveau, veelal het stroomgebied, worden afgewogen. Ook projecten die niet alleen vanuit veiligheidsoptiek worden uitgevoerd, maar gericht zijn op het oplossen van andere aspecten van de waterproblematiek, zijn daarbij relevant.

Het tevoren aanbrengen van een rangordelijst van noodoverloopgebieden om in het geval van overstroming de schade in kwalitatieve en kwantitatieve termen te minimaliseren is een “no regret” maatregel. Bij de afweging dienen de sociale gevolgen voor de bewoners van deze gebieden te worden meegewogen.

Functiecombinaties

De Vijfde Nota gaat ervan uit dat de claims voor water altijd te combineren zijn met andere functies. Een combinatie met natuur, met name hoogwaardige natuur, is echter alleen mogelijk als er in voldoende mate gunstige randvoorwaarden voor natuur(ontwikkeling) worden gecreëerd. Deze randvoorwaarden verdienen nadere aandacht.

De haalbaarheid van de beoogde functiecombinatie in de landschappelijk waardevolle veengebieden is onzeker: de Vijfde Nota stelt een waterbeheer voor dat enerzijds de doelen op het gebied van beperken bodemdaling en wateroverlast niet dichterbij brengt en anderzijds de mogelijkheden voor een rendabele landbouw verder onder druk zet.

Mogelijkheden voor functiecombinaties water/landschap in kenmerkende en internationaal belangrijke waterlandschappen krijgen in de Vijfde Nota weinig aandacht. Het behoud van openheid en ruimte is zowel voor landschap als voor de planologische inpasbaarheid van ruimte voor water belangrijk.

De aanwijzing van gebieden voor waterberging of -conservering, retentie- of noodoverloopgebieden is enerzijds een beperking voor functies als wonen, werken en infrastructuur, maar biedt anderzijds een kans op behoud van open ruimte en kans op ontwikkeling van landschappelijke waarden, natuur en recreatie. Om het maatschappelijk draagvlak voor keuzes te vergroten is het aan te bevelen een eventuele aanwijzing vergezeld te doen gaan van een strategische visie en financiële middelen voor de ontwikkeling van deze landschappelijke, ecologische en recreatieve waarden.

Bescherming zoetwatervoorraden

De waterconserveringsproblematiek en de ruimtelijke bescherming van grond- en oppervlaktewatersystemen worden in de Nota wel geagendeerd, maar de daaraan gekoppelde uitvoeringsstrategie is vooralsnog zeer beperkt. Gezien de traagheid van grondwatersystemen (lang naijl-effect), vereist het waarborgen van schone grondwatersystemen vroegtijdige beschermingsmaatregelen en een stabiele ruimtelijke planning op lange termijn. De Vijfde Nota geeft daartoe nog geen concrete aanzet.

Watertoets

De watertoets is in potentie een veelbelovend nieuw instrument om het aspect water bij het opstellen van ruimtelijke plannen evenwichtiger mee te nemen, en speelt een belangrijke rol bij het realiseren van de doelstellingen van de Vijfde Nota met betrekking tot het beperken van de wateroverlast en het beschermen van de zoetwatervoorraad. De uiteindelijke doorwerking zal afhangen van het concretiseren in PKB3 van de Vijfde Nota (via toetscriteria) en het gewicht dat aan water wordt toegekend ten opzichte van andere belangen in de uitwerking van de Vijfde Nota in Streek- en Bestemmingsplannen. Het is van belang dat daarbij gekeken wordt naar de belangen die op hogere schaalniveaus spelen (regionaal, stroomgebied), en dat de samenhang voldoende worden meegewogen in de besluitvorming en dat de samenhang tussen de schaalniveaus aan de orde komt.

5.1 Inleiding

De verwachte klimaatverandering, de voortschrijdende bodemdaling in de lage delen van Nederland en de huidige waterhuishoudkundige problemen⁵⁸ zijn in de Vijfde Nota aanleiding om de relatie tussen waterhuishouding en Ruimtelijke Ordening nadrukkelijk aan de orde te stellen. Zeespiegelstijging, bodemdaling en toename van de rivierafvoeren en neerslag in de winter geven verhoogde risico's op overstroming en wateroverlast. Bovendien neemt naar verwachting de beschikbaarheid van zoet water in de zomer verder af, doordat er 's zomers minder regen valt. Deze veranderingen vragen om een adequaat anticiperend beleid op het gebied van veiligheid, wateroverlast en de beschikbaarheid van zoetwatervoorraden.

In lijn met de Vierde Nota Waterhuishouding⁵⁹ en het advies van de Commissie Waterbeheer 21ste eeuw⁶⁰, stelt de Vijfde Nota een strategie voor waarbij de Ruimtelijke Ordening beter wordt afgestemd op de manier waarop de watersystemen functioneren. Veerkracht, meebewegen met water en ruimte voor water zijn sleutelbegrippen in deze strategie. Het Rijk claimt ca. 490.000 ha voor water en gaat er daarbij vanuit dat deze vraag vrijwel in zijn geheel kan worden opgevangen door combinatie van water met andere functies.

In paragraaf 5.3 wordt het voorgenomen ruimtelijk beleid en het voorgestelde instrumentarium wat betreft water geanalyseerd. Daarbij zijn de belangrijkste aandachtspunten:

- de maatschappelijke kosten en baten van ruimte voor water;
- mogelijkheden voor functiecombinaties met water;
- bescherming van de zoetwatervoorraden;
- het nieuwe instrument de Watertoets.

⁵⁸ V&W (1999). Aanpak wateroverlast. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag

⁵⁹ V&W (1998). Vierde Nota Waterhuishouding. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag

⁶⁰ CW21 (2000). Waterbeleid voor de 21^e eeuw. Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, Den Haag

5.2 Water in de Vijfde Nota

5.2.1 Probleemstelling

Vroeger bepaalden de natuurlijke omstandigheden de ruimtelijke inrichting van het land, bijvoorbeeld waar je kon wonen en werken. Tegenwoordig zetten we met technische middelen de condities voor ruimte naar onze hand. De natuurlijke condities zijn daarmee volgend in plaats van sturend geworden.

De Vijfde Nota stelt dat de menselijke ingrepen in de ondergrond hebben geleid tot een star systeem van strakke stabiele kusten, "rechtgetrokken" rivieren tussen hoge dijken, en vaste waterpeilen⁶¹. De flexibiliteit ontbreekt, die nodig is om te anticiperen op de gevolgen van klimaatverandering en het tegengaan van verzilting, verdroging, vernatting en vervuiling. De optredende wateroverlast, verdroging en enkele bijna-overstromingen in het riviereengebied hebben dit de laatste jaren onderstreept, en in de toekomst zullen deze problemen onder invloed van autonome ontwikkelingen naar verwachting toenemen⁶². Het beheersen van het water kent zijn grenzen.

5.2.2 Ontwikkelingsbeeld Water

Doelstellingen

Om de hoofddoelstelling van de Vijfde Nota te realiseren, zijn voor het aspect 'water' de volgende doelstellingen geformuleerd:

1. Het vergroten van de veiligheid;
2. Het beperken van de wateroverlast;
3. Het beschermen van de zoetwatervoorraad⁶³.

Deze doelstellingen worden vertaald in een ontwikkelingsbeeld voor water (kaart 25) en ruimtelijke opgaven. Beide zijn in vrij grote mate van detail beschreven (paragraaf 5.6).

Ontwikkelingsbeeld lange termijn

In de waterwereld heeft de omslag in denken over waterbeheer geleid tot een paradigma-verandering van "water keren" naar "water accommoderen". In de Vijfde Nota vinden we de paradigmaverandering terug in de beschrijving van het lagenmodel (paragraaf 3.2). Daarin wordt uitgegaan van een basislaag met onder andere bodem en water, die randvoorwaarden stelt aan een netwerklaag van infrastructuur (bijvoorbeeld wegen spoorwegen en vaarwegen). Deze beide lagen stellen weer randvoorwaarden aan de occupatielaag, waarin het menselijk gebruik is opgenomen. De keuze voor de lagenbenadering illustreert dat de natuurlijke omstandigheden (de basislaag) weer meer uitgangspunt worden bij de ruimtelijke inrichting.

Om de hiervoor beschreven doelstellingen te realiseren, heeft de Vijfde Nota voor de lange termijn twee strategieën gekozen:

⁶¹ Vijfde Nota p38

⁶² CW21 (2000). Waterbeleid voor de 21^e eeuw. Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, Den Haag

⁶³ Vijfde Nota H5.6.1.,p222

1. Meebewegen met het water ('Ruimte voor water').
 - Ruimte voor de rivier;
 - Ruimte voor kust en zeewering;
 - Ruimte voor waterberging en waterconservering;
2. Ruimtelijke inrichting op basis van watersystemen.

Voor beide strategieën is een gebiedsgerichte uitwerking van het waterbeheer uitgangspunt, zonder daarbij overigens de samenhang binnen stroomgebieden en met andere functies uit het hoofd te verliezen. Of zoals de tekst van de PKB stelt (e.1): 'Water is één van de ordenende principes bij de ruimtelijke inrichting. Daarbij staan een integrale afweging en maatwerk voorop.'

Uitvoeringsstrategie

De Vijfde Nota legt een concrete ruimteclaim van 490.000 ha neer voor ruimte voor water: 90.000 ha ten behoeve van veiligheid en 400.000 ha ten behoeve van het beperken van de wateroverlast en "ruimtelijke maatregelen die passen bij het meebewegen met water"⁶⁴.

Daarbij gaat de Vijfde Nota ervan uit dat "combineren" bij uitstek de interventiestrategie is die past bij de ruimtebehoefte voor water: in vrijwel alle gevallen zijn combinaties mogelijk met minimaal één, en vaak diverse andere functies (landbouw, natuur, wonen, sport, recreatie en transport; PKB tekst e3). Transformatie is in beperkte mate aan de orde en heeft met name betrekking op het ruimte maken voor de rivier en op het areaal nieuw open water in laag Nederland.

Instrumenten

Naast de PKB van de Vijfde Nota, met daarin een groot aantal concrete maatregelen, wordt een aantal aanvullende PKB's en andere instrumenten genoemd. Achtereenvolgens gaat het om:

- PKB voor het Rivierengebied;
- planstudiefases voor projecten van 'Ruimte voor de rivier';
- beleidslijn 'Ruimte voor de rivier'⁶⁵;
- Commissie 'Noodoverloopgebieden' (commissie Luteijn);
- Bestuursaccord WB21 (voorjaar 2002);
- de Watertoets⁶⁶.

De Watertoets is een nieuw instrument, overgenomen uit het advies van de Commissie WB21. De Vijfde Nota kondigt aan dat de concrete inhoudelijke uitwerking van de Watertoets in de PKB3 zal worden gepresenteerd.

De in de Vijfde Nota beschreven instrumenten hebben betrekking op de drie hoofddoelstellingen voor water. Het grootste deel van de instrumenten is erop gericht de veiligheid te vergroten. Voor het realiseren van de andere twee doelstellingen (beperken wateroverlast en vergroten zoetwatervoorraden) wordt de Watertoets geïntroduceerd.

⁶⁴ Vijfde Nota H 4.2.5.

⁶⁵ V&W (2000). Ruimte voor Rivier. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag

⁶⁶ M. van der Vlist (2001). Concept projectplan Watertoets. RIZA Lelystad

Relatie met het oude beleid

Water is in de Vijfde Nota één van de ordenende principes bij de ruimtelijke inrichting⁶⁷. Met termen als 'meebewegen met water' en 'water als ordenend principe' wordt aangegeven dat de rol die het water zal vervullen een sturend karakter heeft, waarbij een verschuiving plaatsvindt van reagerend naar anticiperend beleid.⁶⁸

Water was eveneens een prominent onderdeel van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (Vino)⁶⁹. De koersenbenadering in de VINO was gebaseerd op watersystemen en Nederland Waterland beoogde de promotie van water als internationaal toeristisch product. In het verlengde daarvan was er aandacht voor waterkwaliteit, ontwikkeling van de waterrecreatie en ontwikkeling van natte natuurgebieden. Het Studieprogramma Ruimtelijke Ordening op waterbasis⁷⁰ heeft bijgedragen aan verdere gedachtevorming.

Terwijl in de Ruimtelijke Ordening de laatste tien jaar een beweging richting water is te zien, kreeg ook in de watersector de afstemming met Ruimtelijke Ordening steeds meer aandacht. Sinds de Derde Nota Waterhuishouding⁷¹ en de Evaluatienota Water⁷², groeide het besef dat een goed waterbeleid niet kan zonder nauwe afstemming met het Ruimtelijke Ordeningsbeleid en vice versa. Dit resulteerde na de bijna-overstromingen van Rijn en Maas in 1993 en 1995, onder andere in de Beleidslijn Ruimte voor de rivier⁷³. In de Vierde Nota Waterhuishouding uit 1998 was Ruimtelijke Ordening ook één van de hoofdthema's. De Commissie Waterbeheer 21e Eeuw onderstreepte in 2000 het belang van de Ruimtelijke Ordening voor het water met de introductie van de Watertoets. Aan het einde van datzelfde jaar werd op Europees niveau de Kaderrichtlijn Water⁷⁴ goedgekeurd door het Europees Parlement. Deze heeft tot doel de stroomgebiedenbenadering bij waterbeheer centraal te stellen.

De gedachte dat waterbeheer en ruimtelijke inrichting op elkaar dienen te worden afgestemd is dus niet nieuw. De evaluatie van het waterbeleid in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening⁷⁵, constateert echter dat de complexiteit en de ruimtelijke consequenties van delen van het waterbeleid zijn onderschat. Daarnaast wijst de evaluatiestudie het ontbreken van een duidelijke probleemeigenaar aan als een belangrijke faalfactor. Tot een vergelijkbare conclusie komt uit de evaluatie van het koersenbeleid⁷⁶. Geconstateerd wordt dat er sprake is van een sterk versnipperde taakverdeling als het gaat om Ruimtelijke Ordening, waterbeheer, drinkwatervoorziening en natuur.

Samenvattend kan gesteld worden dat, hoewel er in de VINO ook reeds veel aandacht was voor de relatie tussen water en Ruimtelijke Ordening, de Vijfde Nota een prominentere plek voor water inruimt. Dit manifesteert zich in de lagenbenadering, substantiële ruimteclaims voor water,

⁶⁷ Vijfde Nota p354 pkb e1

⁶⁸ Vijfde Nota H5.6.1, p222

⁶⁹ VROM (1988). VINO: Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag

⁷⁰ VROM (1996). Ruimtelijke Ordening op waterbasis: acht bouwstenen voor beleidsinnovatie van het studieprogramma Ruimte, Water, Milieu. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.

⁷¹ V&W (1993). Derde Nota Waterhuishouding: water voor nu en later. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag

⁷² V&W (1993). Evaluatie Nota Water. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag

⁷³ V&W (2000). Ruimte voor Rivier. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag

⁷⁴ EU (2000). Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor de communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid. Europese Unie, Brussel

⁷⁵ Arcadis (1999). Water in het Ruimtelijke Ordeningsbeleid. Evaluatie VINEX Waterbeleid. Arcadis Heidemij Advies.

⁷⁶ Driessen, P.P.J., M.A., de Lange en P. Glasbergen (1995). Knelpunten waterbeheer en Ruimtelijke Ordening – doorwerking van het koersenbeleid. VROM Den Haag.

aandacht voor het beschermen van zoetwatervoorraden en de aandacht voor ruimtelijke oplossingen voor veiligheids- en wateroverlastvraagstukken. Om deze ruimte in Nederland te creëren wordt vol ingezet op functiecombinaties. Om het proces van afstemming van water en Ruimtelijke Ordening te bevorderen wordt het instrument 'Watertoets' geïntroduceerd.

5.3 Constateringen tOETs

5.3.1 Maatschappelijke Kosten/Baten analyse: Ruimte voor Water in potentie kansrijk

Uit een globale maatschappelijke kosten-batenanalyse van het CPB blijkt dat diverse projecten die relevant zijn voor de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en die ruimte voor water vragen, in termen van de maatschappelijke welvaart *in potentie* kansrijk zijn.

De oplossingen vragen maatwerk per gebied. Door gebiedsafhankelijk de meest optimale combinatie van ruimtelijke of technische maatregelen in te zetten, kan een hoger maatschappelijk rendement worden verkregen.

De effecten moeten op het relevante schaalniveau, veelal het stroomgebied, worden afgewogen. Ook projecten die niet alleen vanuit veiligheidsoptiek worden uitgevoerd, maar andere aspecten van de waterproblematiek tegengaan zijn daarbij relevant.

Het tevoren aanbrengen van een rangordelijst van noodoverloopgebieden om in het geval van overstroming de schade in kwalitatieve en kwantitatieve termen te minimaliseren is een "no regret" maatregel. Bij de afweging dienen de sociale gevolgen voor de bewoners van de gebieden nadrukkelijk te worden meegewogen.

Het Centraal Planbureau heeft recent in samenwerking met het RIZA een globale maatschappelijke kosten-batenanalyse uitgevoerd van een aantal projecten, waarin met ruimtelijke maatregelen overstromingsrisico's dan wel wateroverlast in Nederland worden beperkt⁷⁷. Daarbij is gebruik gemaakt van onderzoek ten behoeve van de Commissie Waterbeheer 21^e Eeuw. Bij de analyse zijn alle relevante kosten en baten meegenomen, ook kwalitatieve kenmerken die moeilijk of niet in geld zijn uit te drukken en potentiële slachtoffers. Voor zover hierover informatie beschikbaar was, zijn ook alternatieve, vanuit technisch perspectief ingegeven maatregelen geanalyseerd.

De zes onderzochte projecten omvatten een deel van de ruimteclaims voor water vanuit de Vijfde Nota:

- retentiegebieden Rijnstrangen en Ooijpolder;
- grootschalige dijkverleggingen langs de Rijntakken;
- kust;
- benedenrivierengebied;
- noodoverloopgebieden;
- regionale wateren laag Nederland.

De geanalyseerde 'ruimte voor water projecten' zijn in termen van maatschappelijke kosten en baten *in potentie* kansrijk. Gezien het verkennende karakter van de studie en het ontbreken van meer gedetailleerde informatie, kunnen echter geen hardere uitspraken worden gedaan. De Vijfde Nota onderkent dit door voor alle projecten vervolgonderzoek aan te kondigen voordat definitieve beslissingen worden genomen. De Vijfde Nota introduceert verder het instrument van maatschappelijke kosten-batenanalyses voor projecten ter verbetering van de veiligheid tegen

⁷⁷ CPB (2000). Ruimte voor water: kosten en baten van zes projecten en enige alternatieven. Centraal Planbureau, Den Haag

overstroming. Daarbij wordt gerefereerd aan een integrale benadering, afstemming op het relevante schaalniveau en maatwerk per gebied. Ook projecten die andere waterproblemen tegengaan, zoals bodemdaling, wateroverlast, verzilting zijn in dit kader relevant.

Het project 'regionale wateren in laag Nederland' wordt hier nader toegelicht vanwege de aard en omvang van de ruimteclaim (25.000 ha transformatie; 25.000 ha combinatie) die voor een groot deel in het westen van het land gelegen is, en vanwege het feit dat de maatschappelijke monetaire baten kleiner zijn dan de maatschappelijke monetaire kosten. De ruimteclaims binnen dit project kunnen alleen gelegitimeerd worden door baten op een ander gebied dan het tegengaan van de wateroverlast. Dergelijke baten kunnen gelegen zijn op het gebied van landschap, natuur en recreatie, het tegengaan van verdroging en bodemdaling en het feit dat met ruimtelijke maatregelen vaak meer duurzame en beter beheersbare oplossingen worden nagestreefd dan met technische maatregelen. De kans hierop is het grootst indien de gebieden zo worden gekozen dat de bestemmings beperkingen niet ten koste gaan van geplande stedelijke ontwikkelingen. In de kosten-batenanalyse is ervan uitgegaan dat de ruimte ten koste zal gaan van extensieve landbouwgrond zonder toekomstige stedelijke bestemming

De ruimteclaims in hoog Nederland hebben een ander karakter dan de ruimtelijke maatregelen in laag Nederland. De maatregelen (met name verhoging grondwaterpeil en hermeandering) hebben beperkte gevolgen voor het huidige en toekomstige potentiële grondgebruik: functiecombinatie met landbouw is uitgangspunt. Een transformatie van landbouw naar open water, zoals in laag Nederland is niet aan de orde. Een met de CPB-studie vergelijkbare maatschappelijke kosten-batenanalyse voor hoog Nederland is niet beschikbaar. Wel is in het kader van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw onderzoek verricht naar de investeringskosten van de ruimte voor water maatregelen in hoog Nederland en de verwachte economische effecten in termen van vermindering wateroverlast en optredende verdrassings- en droogteschade⁷⁸. Op basis van dit onderzoek lijken ook 'ruimte voor water maatregelen' in hoog Nederland kansrijk. De baten in termen van afname droogteschade en vermindering van wateroverlast compenseren in veel gevallen de kosten in termen van verdrassings- en inrichtingskosten. Ook de ecologische effecten zijn overwegend positief.

Ook nadat maatregelen zijn getroffen om overstroming te voorkomen, blijft een kans op overstroming bestaan. Het is uiteraard altijd beter een overstroming op een verstandige wijze te sturen dan het water zijn eigen gang te laten gaan⁷⁹.

In de Vijfde Nota wordt voorgesteld dat een onafhankelijke commissie gaat onderzoeken of het noodzakelijk is gebieden aan te wijzen voor gecontroleerde overstroming. Daarbij moeten de belangen van bewoners van een overloopgebied en de gevolgen die aanwijzing heeft op het sociale vlak meegenomen worden in de overweging.

Om tot een meer afgewogen oordeel over de ruimteclaims voor water te komen die leiden tot een hoger maatschappelijk rendement van de schaarse ruimte in Nederland, komt het CPB met de volgende aanbevelingen

- Geredeneerd vanuit dit maatschappelijke rendement, is het van belang de ruimteclaims voor water zoveel mogelijk in samenhang met andere ruimtelijke functies te beoordelen, rekening houdend met mogelijkheden van functiecombinaties.

⁷⁸ HKV en Alterra (2000). Hoogwaternormering regionale watersystemen – Managementrapportage, Leidraad, Praktijkonderzoek en Schademodellering. HKV Lijn in water, Lelystad

⁷⁹ CPB (2000). Ruimte voor water: kosten en baten van zes projecten en enige alternatieven. Centraal Planbureau, Den Haag

- De wettelijke veiligheidsnormen zijn in de discussie een belangrijk vertrekpunt. Het is economisch rationeel om voor gebieden met veel economische bedrijvigheid en een hoge bevolkingsdichtheid, een hogere veiligheidsnorm per gebied te hanteren dan voor dunbevolkte gebieden met minder economische bedrijvigheid. Blijkens de wettelijke normen is deze gedachte op een hoog regionaal schaalniveau algemeen aanvaard. Door ook op een lager niveau uiteenlopende veiligheidsnormen te hanteren (bijvoorbeeld noodoverloopgebieden), kan vanuit welvaarts oogpunt een betere afweging worden gemaakt.
- Vanwege de toenemende verstedelijking kunnen de kosten van een bestemmingsbeperking bij een bestemming water groot zijn. Om hiermee in een afweging rekening te houden, is kennis van de geografische ligging van de projecten noodzakelijk.
- Meer alternatieven met eventuele combinaties van oplossingen met een technische en ruimtelijke invalshoek kunnen mogelijkheden bieden de schaarse ruimte beter te benutten. Projecten die in een maatschappelijke kosten-batenanalyse kansrijk zijn ten opzichte van “niets doen”, behoeven dit niet te zijn tegenover het “best denkbare alternatief”. Bij het oplossen van een probleem van majeure omvang, zoals het garanderen van de veiligheid tegen overstromingen van de provincies Noord- en Zuid-Holland, zal elke maatregel die het gewenste effect teweeg brengt, positief uitpakken ten opzichte van “niets doen”. De relevante vraag is niet alleen *of* er iets moet gebeuren, maar ook *hoe* de problemen het beste kunnen worden aangepakt.

5.3.2 Mogelijkheden voor functiecombinaties: win/win niet vanzelfsprekend

De Vijfde Nota gaat ervan uit dat de claims voor water altijd te combineren zijn met andere functies.

- Een combinatie met natuur is alleen mogelijk als er in voldoende mate gunstige randvoorwaarden voor natuur(ontwikkeling) worden gecreëerd. Dit vraagt soms extra ruimte (kustzone, rivierengebied, beekdalen) en in de meeste gevallen extra inrichtings- en beheersmaatregelen.
- Voor de landschappelijk waardevolle veengebieden in laag Nederland stelt de Vijfde Nota een waterpeilregime voor dat enerzijds de beoogde doelen op het gebied van beperken bodemdaling en wateroverlast niet dichterbij brengt en anderzijds de mogelijkheden voor een rendabele landbouw verder onder druk zet. De haalbaarheid van de beoogde functiecombinatie lijkt daarmee uiterst onzeker.

Mogelijkheden voor functiecombinaties water/landschap in kenmerkende en internationaal belangrijke waterlandschappen krijgen in de Vijfde Nota weinig aandacht. Het behoud van openheid en ruimte is zowel voor landschap als voor de planologische inpasbaarheid van ruimte voor water belangrijk.

De aanwijzing van gebieden voor waterberging of -conservering, retentie- of noodoverloopgebieden is enerzijds een beperking voor functies als wonen, werken en infrastructuur, maar biedt anderzijds een kans op behoud van open ruimte en kans op ontwikkeling van landschappelijke waarden, natuur en recreatie. Om het maatschappelijk draagvlak voor keuzes te vergroten is het aan te bevelen een eventuele aanwijzing vergezeld te doen gaan van een strategische visie en financiële middelen voor juist de ontwikkeling van deze landschappelijke, ecologische en recreatieve waarden.

De Vijfde Nota gaat er bij de analyse van de ruimtebehoefte vanuit dat de functie water vrijwel altijd te combineren is met een andere functie (landbouw, natuur, wonen, sport, recreatie en transport; PKB tekst e3). In veel gevallen zijn inderdaad functiecombinaties mogelijk, maar in een aantal gevallen is dit op voorhand niet zeker. Hieronder wordt nader ingegaan op de kansen voor de functiecombinaties:

- water/natuur;
- water/landbouw in veengebieden;
- water landschap.

Water/natuur: rendement voor natuur nog allerm minst zeker

De Vijfde Nota veronderstelt dat in veel gevallen ruimte voor water te combineren valt met natuur (zie overzicht tabel 5.1). De Vijfde Nota geeft echter niet aan welke ambities in termen van natuurkwaliteit worden nagestreefd.

De toekenning van een 'ruimte voor water' functie aan een gebied (bijv. waterkering, waterberging, waterconservering) leidt op zichzelf niet automatisch tot gunstiger condities voor natuur. Met name de ontwikkeling van hoogwaardige natuur vraagt specifieke condities. In tabel 1 is een overzicht gegeven van knelpunten en onzekerheden wat betreft de te verwachten natuurkwaliteit. De uiteindelijke natuurwinst zal in hoge mate afhangen van:

- de ruimte die daadwerkelijk beschikbaar komt voor natuur;
- de realiseerbare hydrologische condities en milieucondities (natuurlijke waterpeilfluctuaties, water- en bodemkwaliteit);
- de aard van inrichtings- en beheersmaatregelen (verwijderen vervuilde toplaag bodem, herstel geomorfologie, intensiteit en type beheer);

- de locaties waarop de natuur kan worden gerealiseerd (ruimtelijke samenhang).

Voor het rivierengebied en het landelijk gebied ligt hier nog een grote ontwerp-opgave. Kansen zijn er zeker⁸⁰, met name wanneer het ruimtelijk waterbeleid, natuurbeleid (onder andere claims 'groen/blauwe dooradering'), milieubeleid (onder andere bodemsanering) en landschapsbeleid (verbetering 'ruimtelijke kwaliteit') zowel inhoudelijk, planmatig als budgettair worden verknoot.

Tabel 5.1. Overzicht van beoogde functiecombinaties water/natuur in de Vijfde Nota en indicatie van knelpunten en onzekerheden ten aanzien van de haalbare natuurkwaliteit. Naar MNPB⁸¹

Gebieden Functiecombinaties	Vijfde Nota claim	Knelpunten/onzekerheden t.a.v. haalbare natuurkwaliteiten
Kustzone <i>Waterkering en natuur</i>	1000 ha uitbreiding duinareaal	<ul style="list-style-type: none"> • 1000 ha verspreid over ca. 10 locaties te gering voor natuurwinst^{82, 83}.
Rivierengebied <i>waterberging en natuur</i>	Buitendijks: ca. 10.000 ha Binnendijks: ca. 6000 ha Voor 'Groene rivieren' (Biesbosch etc.)	<ul style="list-style-type: none"> • natuurdoelen worden afgestemd op randvoorwaarden veiligheid. Ook aangekondigd in LNV (2000)⁸⁴. • Ooibossen buitendijks vragen extra ruimte voor doorstroming • Bodemverontreiniging uiterwaarden • Natuurkwaliteiten sterk afhankelijk van waterkwaliteit, beheer en gebruik (recreatie/verstoring)
Laag-Nederland <i>waterberging en natuur</i>	25.000 nieuw open-water	<ul style="list-style-type: none"> • Natuurdoelen (areaal, kwaliteit) niet benoemd • Voldoende ruimte voor oeverzones en gradienten? • Natuurkwaliteiten sterk afhankelijk van waterkwaliteit, beheer en gebruik (recreatie/verstoring)
Hoog-Nederland <i>waterberging en natuur</i>	350.000 ha voor waterberging en vasthouden water bovenstrooms	<ul style="list-style-type: none"> • Natuurdoelen (areaal, kwaliteit) niet benoemd • Voldoende ruimte voor hermeandering en overstromingsarealen? • Mogelijkheden aanpassing beheer landbouwgronden in beekdalen • Natuurkwaliteiten sterk afhankelijk van waterkwaliteit, beheer en gebruik

⁸⁰ RIZA (2001). Biedt ruimte voor water ook ruimte voor natuur? Kansen voor natuurontwikkeling bij ruimtelijke oplossingen voor waterbeheer. Werkdoc. Nr. 2001.065x RIZA Lelystad

⁸¹ MNPB (2001). Who is afraid of Red, Green and Blue? – Toets van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening op ecologische effecten. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven

⁸² TWA (2000). Van overschrijdingskansen naar overstromingskansen. Studie naar kansen en gevolgen. Technische Adviescommissie voor Waterkeringen

⁸³ Ruig, J. de (2000). Zwakke schakels in de kustverdediging. Conceptnotitie van een projectbeschrijving t.b.v. ICES-effectraming

⁸⁴ LNV (2000). Natuur voor mensen - mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21^e eeuw. Ministerie Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag

Kaart 5.1. Verwachte bodemdaling tot 2050 in en buiten veen(weide)gebieden. De problematiek wat betreft bodemdaling is op lange termijn het grootst in West-Nederland waar de dikste veenpakketten liggen. Bron bodemdaling RIZA (1999).

Water/bodemdaling/landbouw in veengebieden: beoogde doelen combineerbaar?

In het Ontwikkelingsbeeld Water geeft de Vijfde Nota aan in grote delen van de veen(weide)-gebieden een vernatting tot stand te willen brengen door middel van het instellen van een flexibel waterpeilbeheer. Dit flexibele peilbeheer met 's winters hoge waterstanden en 's zomers lagere dient verschillende doelen:

- het verminderen van de wateroverlast in laag Nederland (Vijfde Nota e11)
- het tegengaan van de bodemdaling in de veengebieden (Vijfde Nota hoofdstuk 6.4.2)
- het vergroten van de waterconservering (Vijfde Nota hoofdstuk 6.4.2)

De Vijfde Nota werkt de doelstellingen voor de veenweidegebieden en de inzet van een flexibel peilbeheer als maatregel per landsdeel verschillend uit (tabel 5.2). Hoewel de dikste veenpakketten in West-Nederland liggen, is onduidelijk waarom vernatting van het veengebied in het landsdeel Noord niet wordt meegenomen, terwijl ook daar in flinke mate bodemdaling in veengebieden optreedt (kaart 5.1).

Tabel 5.2. Overzicht uitwerking Vijfde Nota doelstellingen en maatregelen voor de veenweidegebieden per landsdeel.

Landsdeel	Areal veen(weide) Gebieden (ha)	Doelstellingen Vijfde Nota		
		Expliciete Doelstelling Reductie bodemdaling	Voorstel Flexibel peilbeheer	Beoogde functie(s)
Noord	50.000	Neen	Neen	Landbouw Natuur Recreatie
Oost	30.000	Neen	Ja	Landbouw of Natuur
West	150.000	Ja	Ja	Landbouw Landschap
Zuid	-	-	-	-

De Vijfde Nota gaat in eerste instantie uit van het behoud van de landbouwkundige functie in de te vernatten gebieden. Als een rendabele landbouw niet meer mogelijk is, mag in landsdeel Oost de landbouw verdwijnen ten gunste van een water/natuurfunctie (hoofdstuk 6.3.2). Voor de veengebieden in West Nederland kiest de Vijfde Nota expliciet voor het behouden van de huidige landbouwfunctie en het kenmerkend veenweidelandschap (hoofdstuk 6.4.2). Bij dit flexibele waterpeilbeheer kunnen de volgende kanttekeningen worden geplaatst (zie ook tekstbox):

- Met het voorgestelde waterpeilbeheer neemt de waterbergingscapaciteit af; zonder voldoende aanvullende waterbergingscapaciteit in de vorm van open water neemt de kans op wateroverlast juist toe;
- Het is de vraag of het voorgestelde flexibele peilbeheer de bodemdalingsprocessen substantieel zullen verminderen. Daarvoor zou een peilbeheer gericht op een continue plas/dras situatie nodig zijn;

- De functiecombinatie landbouw/water in veengebieden met als doelen een rendabele landbouw en bestrijding van bodemdaling door peilbeheer is in feite niet mogelijk. Óf de bodemdaling moet worden geaccepteerd, of de landbouw moet met beheersvergoedingen in stand worden gehouden of wijken voor natte natuur, ook in het Groene Hart;
- Onduidelijk is nog in welke mate de huidige infrastructuur en bebouwing een belemmering vormen voor een generieke peilverhoging.

Zijn de gestelde doelen voor de veen(weide)gebieden haalbaar met het in de Vijfde Nota voorgestelde flexibele waterpeilbeheer?

Beperking wateroverlast?

Wanneer in de winter een hoger peil wordt ingesteld, neemt de waterbergingscapaciteit in een gebied af (er kan minder water bij). De kans op wateroverlast die in de huidige situatie al aanzienlijk is,⁸⁵ wordt hierdoor juist groter. Daar komt de toename in neerslag door klimaatsveranderingen en uitbreiding van het verhard oppervlak door stedelijke uitbreiding nog bij⁸⁶.

Een hoger waterpeil in de winter is eerder een maatregel gericht op waterconservering dan op beperking van de wateroverlast. De waterconservering wordt met het in de Vijfde Nota voorgestelde peilregime echter goeddeels teniet gedaan, doordat in de loop van voorjaar en zomer weer een laag peil wordt ingesteld en het overtollige water dus wordt uitgeslagen. De waterconservering draagt zo dus niet bij aan het opheffen van het watertekort in de zomer.

Beperking bodemdaling?

Deskundigen verwachten dat met het flexibele peilbeheer de oxidatie van het veen –en daarmee de bodemdaling- maar in beperkte mate of wellicht in het geheel niet wordt verminderd. Mocht de verwachte klimaatsverandering inderdaad een temperatuurstijging met zich meebrengen, dan is ook met het voorgestelde flexibele peilbeheer zelfs een snellere bodemdaling niet uitgesloten. De enige mogelijkheid om de oxidatie daadwerkelijk af te remmen, is een waterpeil waarbij zowel 's winters als 's zomers de veenarealen plas/dras of onder water staan (info Alterra J. vd. Akker). Dit valt echter niet meer te combineren met een zelfstandige economisch rendabele landbouw. In dat geval is een ontwikkeling richting veenmoeras mogelijk.

Mogelijkheden rendabele landbouw?

Momenteel wordt in de meeste veengebieden met melkveehouderij een waterpeil van 60 cm onder maaiveld aangehouden. Wil een landbouwkundige functie nog enigszins mogelijk zijn, dan zal het hogere zomerpeil ongeveer op het niveau van ca 30-40 cm onder maaiveld moeten liggen. Bij nog hogere zomerpeilen wordt een rendabele bedrijfsvoering in feite onmogelijk (info Alterra/LEI B. vd. Ploeg).

Hoe een generieke verhoging van het waterpeil uiteindelijk voor de landbouw zal uitpakken, is nog onzeker:

- In een **somber scenario** marginaliseert de melkveehouderij omdat het producerend vermogen van de grond vermindert en onderhevig wordt aan grotere fluctuaties (vooral in natte jaren). Het veenland blijft in dat geval ongebruikt liggen of komt in handen van een heterogene verzameling mensen die een hoofdbestaan buiten de landbouw vinden.
- In een **optimistisch scenario** weten de boeren hun melkveebedrijf aan te passen aan specifieke omstandigheden en tevens bijzondere streekkwaliteiten te vermarkten. In dit scenario kan de boer wel duurzaam de functie blijven vervullen van beheerder van de open ruimte en landschapskwaliteit in het Groene Hart.

Indien een rendabele landbouw niet meer mogelijk is, kan ook het instrument van de beheersvergoeding worden ingezet. Boeren waarvan het land minder opbrengt als gevolg van maatregelen ten behoeve van waterberging of –conservering, krijgen dan bijvoorbeeld een vergoeding van f 1000,- per ha, per jaar (voorstel CW21). Hierdoor blijft boeren mogelijk. De Vijfde Nota spreekt wel over forse investeringen die nodig zijn in de veengebieden (hoofdstuk 6.4.2), maar niet duidelijk is of hier ook beheersvergoedingen onder vallen.

De conclusie is dat het voorgestelde waterbeheer in veengebieden enerzijds de beoogde doelen op het gebied van beperken bodemdaling en wateroverlast niet dichterbij brengt en anderzijds de mogelijkheden voor een rendabele landbouw verder onder druk zet. De haalbaarheid van de functiecombinatie is daarmee uiterst onzeker.

⁸⁵ CW21 (2000). Waterbeleid voor de 21^e eeuw. Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, Den Haag.

⁸⁶ MNPB (2001). "Who is afraid of Red, Green and Blue?"T – Toets van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening op ecologische effecten. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven

Functiecombinatie water/landschap onderbelicht

Nederland heeft een aantal landschappen van internationale betekenis, zoals de duinen, de Zeeuwse en Zuid-Hollandse Delta, de veenweidegebieden en het rivierengebied⁸⁷ (LNV, 2000). De drie laatstgenoemde landschappen zijn typisch Nederlandse 'waterlandschappen'. Een tweede belangrijke categorie landschappen zijn de gebieden Stelling van Amsterdam en Hollandse Waterlinie. Beide gebieden zijn door UNESCO als historisch erfgoed aangewezen. De Vijfde Nota stipt slechts zijdelings de mogelijkheden aan voor de combinatie van behoud, herstel en ontwikkeling van landschap met water. Er zijn enkele mogelijkheden die nadere verkenning verdienen:

- de combinatiemogelijkheden tussen bijvoorbeeld enerzijds de ontwikkeling van de Hollandse Waterlinie en de Stelling van Amsterdam en anderzijds het vergroten van de waterbergings- en waterconserveringscapaciteit in West-Nederland. De Vijfde Nota geeft wel aan dat de ontwikkeling van de Hollandse Waterlinie en Stelling van Amsterdam gecombineerd dient te worden met natuur en recreatie. Gezien de oorspronkelijke functie van deze werken lijkt een koppeling met waterberging en waterconservering voor de hand te liggen.
- de combinatie van enerzijds het herstel en behoud van het rivierenlandschap en anderzijds het ontwikkelen van groene rivieren met het reserveren van ruimte voor retentie en eventueel noodoverloop.

Koppelen aanwijzing gebieden aan visie en investeringsbudget.

Er is nog veel maatschappelijke weerstand tegen ruimte voor water en de begrippen retentiegebied en noodoverloopgebied. Een eventuele aanwijzing wordt door veel mensen als een sterke inbreuk op hun veiligheid en ontwikkelingsmogelijkheden ervaren. Voorkomen zou moeten worden dat (daar waar op grond van een kosten-baten-analyse gebleken is dat een ruimte voor water oplossing kansrijk is, zie 3.2) de aanwijzing van gebieden ten behoeve van waterberging of conservering, retentie of noodoverloop als een soort donkere wolk boven deze gebieden gaat hangen. De aanwijzing betekent enerzijds misschien een beperking aan kapitaalintensieve investeringen (wonen/werken/ infrastructuur), maar biedt anderzijds ook de mogelijkheid om de zo gewenste open ruimte in Nederland te bewaren en om landschappelijke kwaliteiten te ontwikkelen.

Het rivierengebied is een internationaal belangrijk landschap en heeft nu nog veel open ruimte. Bij voortzetting van de huidige trends ten aanzien van verstedelijkingspatronen (zoals uitgewerkt in het trendscenario van het MNPB) neemt het areaal wonen/werken in de retentie en noodoverloopgebieden met meer dan 30% toe⁸⁸. Zonder tijdige en duidelijke beleidskeuzes zal de planologische inpasbaarheid van ruimte voor water steeds moeilijker worden.

Een tijdige aanwijzing van de gebieden, vergezeld van een strategische visie (inclusief financiële middelen) op de ontwikkelingsrichting van de landschappelijke kwaliteit in het rivierengebied kan mogelijk bijdragen aan het verkrijgen van draagvlak voor het instellen van retentie- en noodoverloopgebieden. Landschap, natuur, verschillende vormen van landbouw en recreatie zouden hand in hand kunnen gaan.

5.3.3 Bescherming zoetwatervoorraden: concrete uitvoeringsstrategie beperkt

De waterconserveringsproblematiek en de ruimtelijke bescherming van grond- en oppervlaktewatersystemen worden in de Nota wel geagendeerd, maar de daaraan gekoppelde uitvoeringsstrategie is vooralsnog zeer beperkt. Gezien de traagheid van

⁸⁷ LNV (2000). Natuur voor mensen – mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21^e eeuw. Ministerie Landbouw, natuurbeheer en visserij, Den Haag.

⁸⁸ MNPB (2001) "Who is afraid of Red, Green and Blue?" Milieu- en natuurplanbureau, Bilthoven.

grondwatersystemen (lang naijl-effect), vereist met name het waarborgen van schone grondwatersystemen vroegtijdige beschermingsmaatregelen en een stabiele ruimtelijke planning op lange termijn.

Als derde hoofddoelstelling op het gebied van water, wil de Vijfde Nota bereiken dat de ruimte zodanig wordt ingericht, dat geen vervuiling optreedt naar grond- en oppervlaktewater en dat verdroging wordt voorkomen (PKB tekst e1). De doelstelling heeft zowel een kwantiteitsaspect (beschikbaarheid van water) als een kwaliteitsaspect (kwaliteit van dat water). In het 'Ontwikkelingsbeeld Water' (lange termijn perspectief) geeft de Vijfde Nota aan dat in vrijwel heel hoog Nederland het regenwater moet worden vastgehouden en schoon gehouden en dat in grote delen van de veengebieden in laag Nederland vernatting wordt nagestreefd.

In tegenstelling tot de veiligheids- en wateroverlastproblematiek, is de mogelijke omvang van het probleem landsdekkend nog niet goed duidelijk. Wel zijn enkele regionale studies beschikbaar waaruit blijkt dat vooral in droge zomers de watertekorten substantieel kunnen oplopen⁸⁹.

Omdat op het niveau van de uitvoeringsstrategie zowel de beleidsopgave als een concrete taakstelling in de Vijfde Nota ontbreekt, is het niet mogelijk de voorgestelde maatregelen te toetsen op hun effectiviteit. Wel constateren de planbureaus op onderdelen dat:

- het in de Vijfde Nota voorgestelde waterbeheer in de veenweidegebieden maar in geringe mate bij kan dragen aan het verminderen van het watertekort in de zomer (zie ook paragraaf 3.3).
- de ruimtelijke bescherming van grondwater ten behoeve van de drinkwatervoorziening wel heel beperkt wordt ingevuld.

Gezien de traagheid van grondwatersystemen (lang naijl-effect), vereist het waarborgen van schone grondwatersystemen vroegtijdige beschermings-maatregelen en een stabiele ruimtelijke planning op lange termijn. Om specifiek de kwaliteit van grondwater voor waterwinningen te beschermen, stelt de Vijfde Nota (PKB tekst e1) als doel in waterwingebieden (60-dagenzone rond pompstations) vervuilende functies zoals landbouw aan te passen of te vervangen door schoon landgebruik (natuur). Landelijk gezien gaat om relatief kleine gebieden met een totaal areaal van ca 20.000 ha. Op een hoger schaalniveau zijn voor het grondwater ook de grondwaterbeschermingsgebieden (25-jaarszones rond pompstations) en de intrekgebieden (meer dan 220.000 ha) relevant⁹⁰.

5.3.4 De Watertoets: in potentie veelbelovend instrument

De watertoets is in potentie een veelbelovend nieuw instrument om het aspect water bij het opstellen van ruimtelijke plannen evenwichtiger mee te nemen, en speelt een cruciaal rol bij het realiseren van de doelstellingen van de Vijfde Nota met betrekking tot het beperken van de wateroverlast en het beschermen van de zoetwatervoorraad. De uiteindelijke doorwerking zal afhangen van de concretisering in PKB3 (via exacte toetscriteria) .

Het is van belang dat daarbij gekeken wordt naar de belangen die op hogere schaalniveaus spelen (regionaal, stroomgebied), en dat de samenhang tussen de schaalniveaus voldoende worden meegewogen in de besluitvorming.

⁸⁹ RIZA (2000). Economische, ecologisch en maatschappelijke effecten van waterbeheer. Onderzoek CW21 Thema 8. RIZA, Lelystad

⁹⁰ MNPB (2001). "Who is afraid of Red, Green and Blue?". Natuur- en Milieu Planbureau, Bilthoven

Bij nieuwe ruimtelijke besluiten moeten de gevolgen voor veiligheid en wateroverlast in samenhang met gevolgen voor verdroging en waterkwaliteit voortaan door middel van een watertoets expliciet in beeld worden gebracht (PKB tekst e2). Dit kan op basis van het reeds bestaande instrumentarium van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en geldt voor alle fasen van de planontwikkeling. De watertoets is daarbij van toepassing op allerlei ruimtelijke besluiten: wijzigingen in bestemmingsplannen, streekplannen, nieuwe plannen voor infrastructuur, woningbouw en bedrijventerreinen en herstructureringsplannen in het stedelijk en landelijk gebied. De toets geldt voor zowel het hoofdwatersysteem als de regionale watersystemen.

Een exacte omschrijving van de Watertoets, is in de Vijfde Nota nog niet gegeven. De Nota kondigt aan dat de Watertoets in de PKB3 zal worden geconcretiseerd.

Zowel aan de instrumentele kant als op inhoudelijk vlak (de exacte criteria) zijn er voor de nadere uitwerking een aantal aandachtspunten ⁹¹

1. Inhoudelijk: op welke wijze kan de Watertoets worden geconcretiseerd ten aanzien van:
 - de drietrapsstrategie in verband met wateroverlast;
 - de (daaraan gerelateerde) problemen van waterkwaliteit;
 - de verdroging/ het watertekort;
2. Instrumenteel:
 - een inventarisatie van (ruimtelijke) plannen en besluiten (zowel met betrekking tot bestemming als inrichting) die vanuit waterhuishoudkundig oogpunt relevant zijn en waar de watertoets dus voor moet gaan gelden.
 - wie is het bevoegd gezag of zijn de bevoegde gezagen inzake de watertoets;
 - hoe ziet de besluitvormingsprocedure eruit;
 - welke termijnen worden daarbij gehanteerd;
 - welke beïnvloedingsmomenten en toetsingsmomenten kunnen worden onderscheiden;
 - op welke wijze moeten criteria en beleidsuitspraken worden vormgegeven om als grond voor het onthouden van goedkeuring te kunnen worden gebruikt;
 - vormt een maatschappelijke kosten-baten-analyse een onderdeel van de toets.

Een belangrijk aandachtspunt is daarnaast de timing van de Watertoets: wordt deze in de planvormingsfase al ingezet, of uitsluitend als toets achteraf. Het bestuursaccord over het Waterbeleid van de 21ste eeuw van jongstleden februari ⁹², stelt: "De Watertoets is bedoeld als handreiking om het aspect water bij het opstellen van bestemmingsplannen beter mee te nemen, maar zal daarnaast aangeven op welke wijze het waterbelang bij de formele procedure van de goedkeuring van plannen en besluiten meegenomen kan worden. Dus hoewel het woord Watertoets suggereert dat het alleen om een toetsinstrument gaat, dus achteraf, gaat het hier nadrukkelijk ook om een beleidsinstrument waarin handvatten worden aangereikt om al in de fase van voorbereiding het waterbelang adequaat mee te kunnen nemen." De planbureaus ondersteunen dit voornemen de Watertoets al in de planfase in te zetten.

Gezien de complexiteit van de problematiek is de periode tot aan de PKB3 kort. Voor het realiseren van de doelstellingen van de Vijfde Nota met betrekking tot het beperken van de wateroverlast en het vergroten van de zoetwatervoorraden, is het echter cruciaal dat de concretisering en implementatie van de watertoets wel slaagt.

⁹¹ Vlist, M. van der (2001). Concept projectplan Watertoets. RIZA ,Lelystad

⁹² Startovereenkomst Waterbeleid 21^e eeuw (2001). Bestuursaccord Rijk, Interprovinciaal Overleg , Unie van Waterschappen en Vereniging Nederlandse Gemeenten, getekend op 14 februari 2001 te Den Haag.

Bijlagen

Bijlage 1

De Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en het Openbaar Bestuur

1 De sturingsopgave van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening

1.1 Vergelijking van oude en nieuwe uitvoeringsstrategieën

De tekst van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening inclusief de PKB deel 1 is onlangs gepubliceerd. In deze nota worden de huidige en toekomstige ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen in Nederland geschetst. In aansluiting daarop wordt getracht een actuele invulling te geven aan de ruimtelijke planningsopgave. Daartoe wordt een aantal nieuwe beleidsconcepten geïntroduceerd: Deltametropool, rode contouren, groene contouren, stedelijke netwerken en meebewegen met water.

In de Vijfde Nota wordt echter geconstateerd dat niet alleen het beleid aan vernieuwing toe is, maar dat ook de uitvoering van het beleid in het verleden tekort geschoten is en anders moet.

De uitvoeringsstrategie van de Vierde Nota bestond uit een actieve rol van het Rijk bij de lokale uitvoering van het beleid. Daartoe werden in de nota werden een achttal Nadere Uitwerkingsgebieden en een tiental ROM-gebieden aangewezen. Voor deze gebieden zou het Rijk in samenwerking met de lokale overheden het nationale beleid verder uitwerken tot een kader voor concrete projecten. Ook kwamen er Rijkscoördinatoren voor de elf sleutelprojecten om de uitvoering te faciliteren en stelde het Rijk een samenwerkingsverband voor de knooppuntsteden in.

Behalve het URB-budget (10 miljoen) beschikte het Rijk niet over gelden die uitsluitend voor ruimtelijke kwaliteit konden worden ingezet. De Vierde Nota bevatte een lijst van sectorale begrotingsposten die tevens voor uitvoering van ruimtelijk beleid zouden worden aangewend. Dit was het best geregeld in de convenanten die het Rijk afsloot met de vier grote stadsgewesten en de overige BON-regio's (nu Kaderwetgebieden) waarbij sectorale subsidies voor grondkosten, bodemsanering, en stadsgewestelijke infrastructuur beschikbaar kwamen voor de ontwikkeling van woon- en werklocaties volgens de kwaliteitscriteria uit de VINEX. En het budget behorende bij het Bedrijfsomgevingsbeleid (BOB-subsidie) is bijvoorbeeld ook enige tijd vrijwel uitsluitend voor de knooppuntsteden beschikbaar gesteld. Voor het overige stuurde de Vierde Nota met het klassieke instrumentarium van de WRO en met een aansprekend verhaal over de kansen die de aantrekkende economische groei zou bieden om tegelijkertijd de kwaliteit in eigen land te verhogen en de concurrentiepositie in Europa te versterken.

In de praktijk bleek het aansprekende verhaal goed te werken, zeker de eerste jaren. De steden en de mainports hebben de boodschap dat zij zich op de Europese markt moeten profileren goed opgepakt. De Rijksbemoeienis met lokale planvorming bleek een zeer hoge bestuurslast voor het Rijk met zich mee te brengen waarvan het rendement niet altijd duidelijk was⁹³. Koppeling van sectorgelden aan ruimtelijke doelen is maar zeer ten dele gelukt⁹⁴. De klassieke sturing via aanwijzing en handhaving, waar vooral ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen door beteugeld moesten worden, heeft te weinig resultaat gehad⁹⁵.

⁹³ Ridder, J. de, *Diagonale planning. Implementatie van nationaal ruimtelijk beleid*. Groningen, RUG, 1995

⁹⁴ Zie paragraaf 3 over horizontale sturing

⁹⁵ Algemene Rekenkamer, *Inspectie van de Ruimtelijke Ordening*. TK 1998-1999, 26585 nrs. 1- 2.

De WRR dringt in het rapport Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek⁹⁶ aan op een andere verdeling van verantwoordelijkheden en op een rechtstreekse koppeling van ruimtelijke planvorming aan ruimtelijke investeringen. Bij projecten (bescherming én grote ingrepen) van nationaal gewicht zou het Rijk op voorhand alle planologische bevoegdheden naar zich toe moeten trekken in combinatie met een uitvoeringsplicht. Alle andere beschermings- en ontwikkelingsactiviteiten zouden in eerste instantie onder de provincie moeten vallen die daartoe dan ook de beschikking heeft over de benodigde geldstromen.

Dit gedachtegoed vindt men in minder radicale vorm terug in de Vijfde Nota in de karakterisering van een nieuwe uitvoeringsstrategie: het Rijk zal *selectiever* zijn in zijn bemoeienis met regionale en lokale ruimtelijke inrichting en op die aspecten die het Rijk tot zijn eerste verantwoordelijkheid rekent zal het Rijk zich *krachtiger* opstellen.

Dit wordt vertaald naar drie beleidscategorieën:

- beleid waarbij het Rijk verantwoordelijk is voor het eindresultaat, maar waarbij de uitvoering zowel bij het Rijk als bij andere overheden kan worden gelegd;
- beleid waarbij de verantwoordelijkheid voor het eindresultaat bij andere overheden ligt of bij particulieren, maar waarin het Rijk een actief stimulerende rol kan spelen;
- beleid van andere overheden dat het Rijk kan faciliteren, mocht dat nodig zijn.

Met andere woorden, inzake het beleid waarvoor het Rijk de eindverantwoordelijkheid neemt, maar niet zelf uitvoert, deelt het Rijk opdrachten over te bereiken doelen uit aan de lagere overheden en toetst het eindresultaat aan tevoren meegedeelde (*deels pas in PKB 3 uitgewerkte*) toetsingskaders. De lijn van Rijksbemoeienis met regionale beleidsuitwerking wordt verlaten, maar het Rijk behoudt zich het recht voor om voor bepaalde gebieden zoals de Deltametropool of cultuurhistorisch waardevolle gebieden een concrete ontwerpogave te formuleren. Er komt een eigen RO-budget van 1 miljard (2001 tot 2010) voor ruimtelijke kwaliteit en er loopt een claim van 20 miljard ICES-geld voor ruimtelijke projecten.

Deze notitie gaat in op de vraag of deze nieuwe uitvoeringsstrategie een veelbelovend antwoord is op de sturingsopgave die achter de nieuwe beleidsconcepten en het nagestreefde ruimtelijke ontwikkelingsbeeld zit.

⁹⁶ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek (Rapporten aan de regering nr. 53). Den Haag: SDU 1998.

1.2 Een sturingsopgave met twee dimensies

De sturingsopgave uit de Vijfde Nota heeft twee dimensies: een 'horizontale' en een 'verticale'. De belangrijkste vraag op de *horizontale* dimensie is in hoeverre de Vijfde Nota het sturingskader biedt voor het ruimtelijk beleid op andere terreinen dan dat van de Ruimtelijke Ordening zelf: het ruimtelijk economisch beleid, het landbouw- en natuurbeleid, het grote-stedenbeleid, de volkshuisvesting, de recreatie en het verkeers- en vervoersbeleid. De *verticale* dimensie omvat de vraag in hoeverre de Vijfde Nota zal leiden tot een betere afstemming van het ruimtelijk beleid tussen de verschillende bestuurlagen in Nederland.

De conclusies die in deze beschouwing zullen worden getrokken, zijn doorgaans gebaseerd op een confrontatie van de ruimtelijke streefbeelden uit de Vijfde Nota met de bestuurlijke ontwikkelingen. Soms kunnen deze conclusies worden onderbouwd met ervaringen uit de ruimtelijke planning in voorgaande perioden. Dikwijls is dit niet het geval, omdat én een aantal nieuwe ruimtelijke concepten wordt gelanceerd én de voorgestelde uitvoeringsstrategie verschilt van het verleden. Daar waar dit nuttig wordt geacht, zijn daarom aanbevelingen voor nader onderzoek opgenomen.

1.3 Positionering binnen de ex ante evaluatie van de Planbureaus (tOETs)

In de Vijfde Nota en in de ex ante evaluatie van die nota door de Planbureaus zijn er in principe drie 'lagen' te onderscheiden:

1. ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen;
2. ruimtelijke planconcepten en beleidsdoelen;
1. bestuurlijke ontwikkelingen en sturend vermogen.

De exercities van de Planbureaus hebben zich tot nu toe gericht op de relatie tussen de eerste twee lagen: de planconcepten en doelen werden getoetst aan ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen. Deze notitie richt zich vooral op de verhoudingen tussen de lagen 2 en 3. De houdbaarheid en uitvoerbaarheid van de planconcepten en beleidsdoelen zal worden getoetst aan de bestuurlijke ontwikkelingen en het sturend vermogen van de verschillende overheden. Aan de eerste 'laag' zal hier verder niet worden gerefereerd, met één uitzondering. Die uitzondering is het begrip 'stedelijke netwerken'. Doordat in de Vijfde Nota onvoldoende onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende schaalniveaus waarop stedelijke netwerken ontstaan, wordt ook het zicht ontnomen op de bestuurlijke opgave ten aanzien van de stedelijke netwerken. Daarom zal na de introductie van de belangrijkste planconcepten en beleidsdoelen in de volgende paragraaf als eerste onderdeel van de beschouwing uitvoeriger worden stilgestaan bij de 'stedelijke netwerken'.

1.4. De belangrijkste planconcepten en beleidsdoelen uit de Vijfde Nota

In de Vijfde Nota wordt een aantal nieuwe begrippen geïntroduceerd om de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland te structureren. Allereerst komen er de *rode contouren*. De rode contouren geven de grenzen aan van het bebouwd gebied in Nederland, inclusief de tot 2015 benodigde uitbreidingen. Vaststelling van de rode contouren geschiedt op basis van kwantitatief en kwalitatief gespecificeerde ruimtelijke programma's. Bij de vaststelling van die programma's spelen de provincies en de kaderwetgebieden een belangrijke rol. Bij de *kwantitatieve* opgave, de vaststelling van de ruimtebehoefte, dient de transformatie van bestaand stedelijk gebied voorop te staan. Om de niet-stedelijke c.q. niet-bebouwde ruimte van Nederland zoveel mogelijk te ontzien, zou de kwantitatieve opgave het eerst gerealiseerd

moeten worden door verdichting van bestaande en transformatie van verouderde bebouwde gebieden.

Het mechanisme van de stedelijke uitbreiding in buitengebieden zou moeten worden doorbroken, zoals overigens ook al de doelstelling was van de Vierde nota Ruimtelijke Ordening. De *kwalitatieve* opgave van deze programma's wordt in de Vijfde Nota aangeduid als de variatie tussen de volgende zes woon- en werkmilieus: centrum-stedelijk; buiten-centrum; groen-stedelijk; centrum-dorps; landelijk-dorps; specifieke werkmilieus. Binnen het bebouwd gebied is een tekort aan centrum-stedelijke, groen-stedelijke en landelijk-dorpse woonmilieus. Binnen de rode contouren worden ook getrokken om gemeenten die onderdeel vormen van stedelijke netwerken. Daar dient de ruimtelijke ontwikkeling, in termen van vraag en aanbod van ruimte, op het niveau van het netwerk te worden beschouwd. Op dit punt kan alvast de eerste complicatie in de planning worden genoteerd: tenminste één van de stedelijke netwerken, de 'Deltametropool', beslaat vier provincies en vier kaderwetgebieden. Dienen nu de ruimtelijke programma's met hun variatie aan woon- en werkmilieus te worden vastgesteld op het niveau van het gehele netwerk, of bijvoorbeeld binnen de afzonderlijke kaderwetgebieden? Dit wordt verder uitgewerkt in paragraaf 2.2.

De gebieden met een bijzondere natuur- of cultuurhistorische waarde zullen worden begrensd door een *groene contour*. Daartoe behoren onder meer de 'ecologische hoofdstructuur' van Nederland, een aantal cultuurhistorische gebieden uit de 'Belvédère-nota', etc. Omdat deze notitie vooral is gericht op de stedelijke gebieden, zijn de groene contouren hier van minder belang. Na het trekken van de rode en groene contouren zijn er gebieden die tot geen van beiden behoren: dit zijn de zogenaamde 'balansgebieden'.

De aloude 'bufferzones' in de Randstad, die tot doel hadden de verschillende stedelijke gebieden gescheiden te houden, zullen gaan verdwijnen. Zij gaan ofwel behoren tot de regionale parken, ofwel komen voor verstedelijking in aanmerking. Dit betreft met name aan de binnenflank van de Randstad (Bollenstreek, Zuidoost Haarlemmermeer, Rotterdam-Zoetermeer-Gouda, Oost-IJsselmonde, voormalig vliegveld Valkenburg).

Naast de contouren zijn ook de *stedelijke netwerken* een nieuw ruimtelijk planningsconcept. Er worden nationale en regionale netwerken onderscheiden, waarbij de in de Vijfde Nota genoemde lijst met regionale netwerken nog kan worden aangevuld. De nationale stedelijke netwerken zijn:

- Deltametropool (de Randstad, aangevuld met de Drechtsteden, Almere en Amersfoort);
- Brabantstad (Den Bosch, Breda, Tilburg, Eindhoven, Helmond);
- Groningen-Assen;
- Enschede-Hengelo-Almelo (met grensoverschrijdende afstemming naar de Duitse grensregio);
- Maastricht-Heerlen (met grensoverschrijdende afstemming naar de Belgische en Duitse grensregio);
- Arnhem-Nijmegen (met grensoverschrijdende afstemming naar de Duitse grensregio).

Teneinde de veiligheid voor water te vergroten en de wateroverlast te verminderen, zal een nieuwe strategie van *meebewegen met water* worden ingezet. Ruimte die al voor water beschikbaar is, wordt behouden. Daarnaast zal meer ruimte worden gezocht voor vergroting van de bergingsmogelijkheden voor water (door vergroting van wateroppervlakken, retentiegebieden voor tijdelijke opslag van water en noodoverloopgebieden). Maatregelen worden per stroomgebied in samenhang met elkaar genomen. Ruimtelijke plannen en besluiten worden bekeken op consequenties voor de waterhuishouding (de 'watertoets'). Waterkwaliteit en bescherming van de zoetwatervoorraad blijven op de agenda staan.

2. De Vijfde Nota, het openbaar bestuur en de verticale sturingsopgave: een kritische doorlichting

2.1 Bestuurlijke ontwikkelingen in het middenbestuur

Ten opzichte van de eerdere nota's over de Ruimtelijke Ordening verschuift het bestuurlijk gewicht in de uitvoering van het ruimtelijk beleid naar de decentrale overheden: provincies, kaderwetgebieden⁹⁷, gemeenten.

In de hiernavolgende paragrafen vindt een confrontatie plaats tussen de belangrijkste *ruimtelijke planningsconcepten en beleidsdoelen* uit de Vijfde Nota en *bestuurlijke ontwikkelingen* in het middenbestuur. Deze confrontatie heeft tot doel mogelijke sturingsproblemen (en wellicht gemiste sturingskansen) op te sporen. Het gaat in hoofdlijnen om de volgende trends:

1. Een functionalisering van het middenbestuur⁹⁸. Diverse beleidssectoren hebben hun eigen regio-indeling en regionale uitvoerings- en/of toetsingsstructuur;
2. Een evolutie binnen de Ruimtelijke Ordening van 'government' naar 'governance'. Overheden zijn in de uitvoering afhankelijker geworden van samenwerking met private of semi-private partijen. Governance is het regime van machtsverdeling en besluitvormingsregels die in deze samenwerkingsverbanden ontstaan⁹⁹. De veranderingen in de volkshuisvesting in de jaren negentig zijn hiervan een belangrijk voorbeeld;
3. Een 'vernetwerking' binnen het openbaar bestuur. Mede onder invloed van de EU is het aantal nationale en internationale netwerkrelaties in het openbaar bestuur sterk gestegen¹⁰⁰
4. Een selectieve schaalvergroting van het lokale openbaar bestuur door gemeentelijke herindelingen. Deze heeft vooral plaatsgevonden op het platteland, nauwelijks in de stedelijke gebieden;
5. Een gedeeltelijke centralisatie op voor de Ruimtelijke Ordening relevante terreinen door bijvoorbeeld de tracéwet, Nimby-wet en de ICES-investeringen. Op terreinen als het grote-stedenbeleid, stedelijke vernieuwing etc. zijn directe relaties ontstaan tussen Rijksoverheid en steden, waarbij het middenbestuur is uitgeschakeld.

2.2 De invulling van het planningsconcept 'stedelijke netwerken' in de Vijfde Nota werkt een onderschatting van de verticale sturingsopgave in de hand

In de Vijfde Nota wordt een onderscheid gemaakt tussen nationale en regionale stedelijke netwerken. Dat onderscheid heeft eerder een beleidsmatige dan een morfologische of geografische achtergrond: sommige 'nationale' netwerken hebben een schaalniveau en demografisch gewicht dat vergelijkbaar is met dat van de regionale netwerken. De redenen om een bepaald stedelijk netwerk bij de categorie 'nationaal' dan wel 'regionaal' in te delen zijn niet altijd evident. Ook binnen de zes nationale stedelijke netwerken bestaan grote schaalverschillen.

⁹⁷ De Kaderwetgebieden zijn de regionale samenwerkingsgebieden, die voortkwamen uit de operatie "bestuur op niveau". Het gaat om een zevental grootstedelijke gebieden, te weten die rond Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven-Helmond, Enschede-Hengelo, en Arnhem-Nijmegen (D.J. Elzinga (Red.) Regionaal bestuur in Nederland, Samson, Alphen a/d Rijn 1995). De kaderwetgebieden vormden de basis voor de inmiddels gesneuvelde plannen voor de stadsprovincies. De huidige Kaderwet loopt in 2003 af.

⁹⁸ Onder middenbestuur wordt hier verstaan alle functionele en territoriale vormen van bestuur tussen de Rijksoverheid en de gemeente.

⁹⁹ J. Lambooy, Bedrijf, ruimte en governance in de netwerkindustrie, in: Stedebouw en Ruimtelijke Ordening 1996/6,

pp4-8

¹⁰⁰ Sociaal Cultureel Rapport 2000, hoofdstuk 4, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag

Stedelijke netwerken kunnen op vier schaalniveaus voorkomen:

1. Stedelijk netwerken van de eerste orde:
Een meerkernig bovenlokaal ('stadsregionaal') netwerk. Het belangrijkste kenmerk is dat het moet gaan om een grootstedelijk gebied met verschillende centra, dat min of meer als één arbeids- en woningmarkt functioneert. Bij een aantal zogenaamde nationale netwerken is dat zeker het geval: Groningen-Assen, Enschede-Hengelo-Almelo, Arnhem-Nijmegen, Maastricht-Heerlen. Brabantstad is een twijfelgeval.
In de *Startnota* was Brabantstad nog niet op de kaart van netwerksteden te vinden, wel kleinere netwerkgebieden als Eindhoven-Helmond. De vraag is in hoeverre de Brabantse steden wel echt een netwerk (van de eerste of tweede orde) vormen. Er was een kennelijke noodzaak om van de Brabantse steden een nationaal project te maken.
Stedelijke netwerken van de eerste orde zijn ook te vinden *binnen* de Deltametropool: de Amsterdamse regio, de Zuidvleugel van de Randstad rond Den Haag en Rotterdam, het gebied rond Utrecht;
2. Stedelijk netwerken van de tweede orde:
Een netwerk van stedelijke agglomeraties (dikwijls stedelijke netwerken van de eerste orde) binnen een sterk verstedelijkt gebied. Het schaalniveau is hier niet zozeer bovenlokaal, als wel subnationaal. Het gaat om 'regio' in de Europese betekenis van het woord. In Nederland is dat er eigenlijk maar één: de Randstad, die nu in de Vijfde Nota met Almere, De Drechtsteden en Amersfoort is uitgebreid tot Deltametropool. Dit netwerk van de tweede orde is op zijn beurt samengesteld uit stadsregionale netwerken van de eerste orde;
3. Stedelijke netwerken van de derde orde:
Het gaat hier om de verbindingen tussen de grote Europese stedelijke gebieden: Deltametropool en de Vlaamse ruit, het Ruhrgebied, Ile de France, Greater London. De Mainports, al zeer prominent aanwezig in de Vierde nota, functioneren als de belangrijkste schakels in dit Noordwest-Europese netwerk van de derde orde. Daardoor worden in deze netwerken nog steeds vooral sterk in termen van goederen- en mensenstromen gedacht. In hoofdstuk 3 van de Vijfde Nota wordt nu ook de Amsterdam internet exchange als grootste continentale schakel op dit gebied genoemd;
4. Stedelijke netwerken 'hors categorie':
de *global cities* in de wereldeconomie. Het gaat hier om de stedelijke gebieden die belangrijke productiemilieus bevatten in het financieel-economisch wereldnetwerk: Londen, New York, Tokio.

Bij de Deltametropool spelen vraagstukken op drie netwerk-niveaus. De Vijfde Nota stelt de Deltametropool gelijk aan de andere 'stedelijke netwerken', en lijkt daarmee te suggereren dat op deze wijze een schaalessprong wordt gemaakt, waarbij het sturingprobleem op stadsregionaal niveau niet meer aan de orde is. Afwegingen voortkomend uit de ruimte-vraag en het ruimteaanbod dienen immers op het niveau van het netwerk te worden gemaakt. Dat is een schromelijke onderschatting van de complexiteit van de sturingsopgave. Als we bijvoorbeeld kijken naar de kwalitatieve opgave (de zes woon- en werkmilieus) dan blijft het toch zo, dat de woningmarkt en de arbeidsmarkt eerder is gestructureerd op stadsregionaal niveau dan op het niveau van de Deltametropool.

Afwegingen bij de keuze tussen tussen woonmilieus door burgers worden zelden gemaakt tussen Almere en Rotterdam, wel tussen Almere, Hoofddorp en Amsterdam. Met andere woorden: de opgave van de variatie tussen de zes woon- en werkmilieus geldt niet alleen op het niveau van het netwerk 'van de tweede orde', de Deltametropool, maar ook en vooral op het niveau van de netwerken van de eerste orde, de stadsregionale netwerken. Op dat niveau

hebben gemeenten tegengestelde belangen. Samenwerking binnen het netwerk vraagt offers van gemeenten. Ze moeten wellicht afstand doen van uitbreiding van bedrijventerreinen, woningen of milieutypen ten behoeve van een andere gemeente. In de ervaring van de gemeente betekent dat een verlies aan lokale kwaliteit/inkomsten ten behoeve van kwaliteit op regionaal niveau. De centrumgemeenten zijn altijd op hun hoede niet te worden leeggezogen door te veel woningbouw/bedrijvigheid in de randgemeenten. De centrumgemeenten hebben er dus belang bij woningbouw en bedrijventerreinen bij de randgemeenten tegen te houden.

De gelijktijdige aanwezigheid van dezelfde opgave *binnen* en *tussen* de netwerken van de eerste orde in de Deltametropool geeft een uiterst complex bestuurlijk beeld. Elke actor zal immers tegelijkertijd het eigen belang binnen het stadsregionaal netwerk en tussen de netwerken moeten gaan wegen. Dat geldt niet alleen voor de hier genoemd kwalitatieve opgave van de variatie in woon- en werkmilieus, maar ook voor een reeks van andere ruimtelijke vraagstukken. Vraagstukken van economische complementariteit en variatie gelden ook tegelijkertijd binnen en tussen de netwerken van de eerste orde. Voor bepaalde grootschalige voorzieningen zal er concurrentie zijn tussen de grotere steden binnen een stedelijk netwerk.

Bij de Vierde Nota is ervaring opgedaan met intergemeentelijke samenwerking die door het Rijk werd opgelegd: de vier grote gemeenten en de overige BON-regio's ten behoeve van de VINEX-convenanten en alle gemeenten binnen vervoerregio's ten behoeve van gezamenlijke planning van bedrijventerreinen. Deze ervaring heeft geleerd dat gemeenten bereid zijn tot samenwerking wanneer er een duidelijk voordeel staat tegenover het offer aan beleidsvrijheid dat inherent is aan het besluiten in grotere intergemeentelijke verbanden over lokale inrichting.

Bij de VINEX-convenanten¹⁰¹ is uiteindelijk overeenkomst bereikt tussen de vier grote stadsgewesten over de woningbouwlocaties. Samenwerking was hier financieel aantrekkelijk omdat het Rijk de vier stadsgewesten beschouwde als één project voor de BLS-gelden. De gemeenten moesten dus overeenstemming bereiken voor een periode van tien jaar. Almere stapte eruit, omdat het financieel niet aantrekkelijk was. Het proces heeft vier jaar en zeer veel bestuurlijke inspanning gekost. Bij de ACVINEX¹⁰² hebben herijkingsafspraken 1 jaar gekost.

Bij het ABC-beleid¹⁰³ ontbrak een stimulans om de afzonderlijke beleidsvrijheid op te geven en tot samenwerking te komen. Een gezamenlijke planning van bedrijventerreinen volgens de principes van het ABC-beleid is dan ook niet van de grond gekomen. Het concept de 'vervoerregio' is slechts een kort bestaan beschoren geweest.

Uit lopend onderzoek naar het functioneren van reeds bestaande samenwerkingsverbanden blijkt eveneens dat condities voor samenwerking vooral gunstig zijn wanneer daarmee kosten gespaard kunnen worden, wanneer gemeenten door allianties hun machtspositie kunnen verbeteren of wanneer de samenwerking voortkomt uit geld dat door samenwerking kan worden verkregen¹⁰⁴. Zonder deze stimulansen behoudt de samenwerking dikwijls een vrijblijvend karakter.

¹⁰¹ Needham, B.T. e.a., Verstedelijking; De stand van zaken en analyse. Nijmegen: faculteit der Beidswetenschappen, Amsterdam, Amsterdam Study centre for the Metropolitan Environment, publicatie van VROM, Den Haag 1994

¹⁰² Sanders, K.H., e.a., Bestuurlijke samenwerking bij de Actualisering Vinex, evaluatie van een methodiek van beleidsvorming, Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde, Groningen, 1998

¹⁰³ Lensink, E., en T.J.M. Spit, Evaluatie ABC-locatiebeleid. Beoordeling van de formele en materiële doorwerking in de stadsgewesten. Den Haag: SGB0 1994

¹⁰⁴ Research voor Beleid, onderzoek naar de ruimtelijke configuratie van bestaande samenwerkingsverbanden op het terrein van de RO afgezet tegen de netwerken

In het algemeen zal samenwerking in een regio die al een traditie van samenwerking heeft sneller van de grond zal komen dan samenwerking waarvoor elke institutie tot nu toe ontbreekt¹⁰⁵. Er loopt een onderzoek, waarin de ruimtelijke configuratie van bestaande samenwerkingsverbanden worden afgezet tegen de nieuwe samenwerkingsverbanden (netwerken, stroomgebieden), om de mate van congruentie vast te stellen. Dit onderzoek is nog niet afgerond.

Bij de stedelijke netwerken is het samenwerkingsproces ook om andere redenen complexer. Bij de VINEX-convenanten werd ingezet op uitbreiding van verstedelijking door een beperkt aantal grote bouwlocaties bij de grote steden. Dorpen speelden geen rol. In de stedelijke netwerken kan in principe elke gemeente, stad of dorp, uitbreiden en zijn er dus meer actoren bij de besluitvorming over de verdeling van de ruimtelijke opgave betrokken. Locatiebesluiten dienen bovendien getoetst te worden op de consequenties voor water, waarbij de omvang van het stroomgebied bepaalt met welke gemeenten moet worden afgestemd.

¹⁰⁵ Zie de uitkomsten van een binnenkort af te ronden onderzoek door Research voor Beleid naar de ruimtelijke configuratie van bestaande samenwerkingsverbanden op het terrein van de RO afgezet tegen de netwerken.

Dat hier sprake is van een groot bestuurlijk probleem, is al duidelijk geworden uit de gang van zaken rond het opstellen van 'landsdelige' investeringsvoorstellen voor de economische structuurversterking ('ICES-investeringen'). Het heeft het landsdeel West beduidend meer tijd en inspanning gekost dan de andere landsdelen om te komen met één investeringsprogramma voor het gehele gebied. Gebrekkige afstemming en tegengestelde belangen binnen de Randstad zijn hiervan de oorzaak.

Bijkomend probleem is dat, in ieder geval in de Deltametropool, de stedelijke netwerken weinig samenhang vertonen met de bestuurlijke netwerken. Bij een netwerk als Maastricht - Heerlen - Aken - Luik is de congruentie tussen beide veel groter. Ook bestuurlijk is er in de stedelijke gebieden in de Randstad weliswaar sprake van netwerkontwikkeling, maar die beweegt zich een andere kant op dan het netwerk dat voor de Deltametropool vereist is: de grote steden op nationaal (g4, g25) en internationaal niveau (eurocities). De door een aantal steden opgezette 'vereniging Deltametropool' is voorsnog te zwak om het adequate bestuurlijk kader te bieden (en het ledental beslaat ook nog lang niet het gehele grondgebied van de Deltametropool uit de Vijfde Nota).

Aanbeveling:

Maak het bestaan van netwerken van verschillende orde binnen de Deltametropool tot uitgangspunt van het beleid. Splits de ruimtelijke opgaven uit naar het niveau van de eerste orde en dat van de tweede orde, waarbij rekening dient gehouden te worden met de voorsnog zwakke bestuurlijke capaciteit op het niveau van de tweede orde. Ondersteunend onderzoek kan zowel inhoudelijk van aard zijn (complementariteit en variatie van woon- en werkmilieus op verschillende schaalniveaus) als bestuurlijk (voorwaarden voor en snelheid van ontwikkeling van bestuurscapaciteit op de beide netwerkniveaus).

2.3 De positionering en de toekomst van het middenbestuur in Nederland is onduidelijk. Dit bemoeilijkt de uitvoering van de relatief zware taken voor deze bestuursla(a)g(en) zoals in de Vijfde Nota wordt voorgestaan.

Door de decentralisatie-inzet van de Vijfde Nota krijgt het middenbestuur (de provincies, en soms de kaderwetgebieden) een behoorlijke bestuurslast toegeschoven. Het gaat hier zowel om de ontwikkelingskant (onderzoek naar en vaststellen van regionale ruimtebehoefte, voorstellen en het coördineren van het proces van vaststellen van de contouren) als om de handhaving en toetsing (van het contourenbeleid). De Rijksoverheid doet op het punt van de toetsing alleen nog aan procescontrole: ze houdt in de gaten of de toetsing plaatsvindt.

Bij het middenbestuur doen zich verschillende problemen voor. In de eerste plaats is de verhouding tussen provincie en kaderwetgebied niet op alle punten even duidelijk. Vraag is of provincie en kaderwetgebied op bepaalde punten nevensgeschikt zijn (bijv. PKB c2), dat wil zeggen dat het kaderwetgebied de facto functioneert als een 'provincievrije zone' (zoals aanvankelijk de bedoeling was bij de stadsprovincies, en nu op enkele beleidsterreinen nog het geval is). Gekoppeld hieraan speelt de vraag hoe zich dit verhoudt tot de toetsende en handhavende taken, die de provincies ten opzichte van de samenwerkende gemeenten (de netwerken, de kaderwetgebieden?) hebben, en die geen neven- maar een bovenschikking suggereert. Er zijn in de discussie al indicaties, dat de provincies met name de laatste taken als lastig of onuitvoerbaar beschouwen¹⁰⁶. Een complicatie hierbij is, dat er nog geen duidelijkheid is over de vraag wat de toekomst van de kaderwetgebieden wordt (BZK) en of de kaderwetgebieden in hun geheel deel uit gaan maken van de stedelijke netwerken waartoe hun

¹⁰⁶ Binnenlands bestuur, 2 februari 2001

kernstad behoort (pas het later te verschijnen derde deel van de PKB stelt de aan de stedelijke netwerken deelnemende gemeenten vast).

In de tweede plaats wordt het voeren van een regionaal integraal ruimtelijk beleid (inclusief de ruimtelijke investeringen die buiten het directe terrein van de Ruimtelijk Ordening liggen) bemoeilijkt door de sterke functionalisering van het middenbestuur. Uit een overzicht dat Herweijer maakte ter voorbereiding van een advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) over de toekomst van de provincie blijkt dat de provincie als regionaal/middenbestuur eigenlijk alleen een stevige positie heeft in de Ruimtelijke Ordening zelf en in de milieuplanning. Verder hebben vrijwel alle relevante andere beleidssectoren hun eigen regionale structuur. Bij de volkshuisvesting ligt het zwaartepunt bij de gemeente¹⁰⁷. Er is in dit opzicht niet zozeer sprake van het 'regionale gat' in de ruimtelijke planning, waarover vaak wordt gesproken, maar eerder van een regionale overvloed: een lappendeken van regionale bestuurlijke organisaties en gedeconcentreerde Rijksdiensten.

Ten derde is de rol van het middenbestuur binnen de Ruimtelijke Ordening zelf in de jaren tachtig en negentig beperkt door twee ontwikkelingen in het beleid: centralisatie en het ontstaan van directe banden tussen de (grote) steden en de departementen. Voor de centralisatie zijn de Tracéwet, de Nimby-wet en de ICES-investeringen verantwoordelijk. Directe banden tussen steden en departementen zijn langs verschillende wegen gegroeid: door de stedelijke knooppunten uit de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening¹⁰⁸, de stadsvernieuwing, de stedelijke vernieuwing en de sleutelprojecten (VROM), en door de sociale vernieuwing en het grote-stedenbeleid (BZK). Met name de grote steden in de Randstad zijn er inmiddels aan gewend direct zaken te doen met de departementen. De provincies zijn daardoor steeds meer middenbestuur voor het platteland geworden. Dit verhoudt zich slecht met de rol voor de provincies in de Vijfde Nota op het gebied van de beleidsontwikkeling (ruimtevaart, rode contouren) en de beleidshandhaving ten opzichte van de gemeenten en andere partijen. Het ontbreekt de provincies voor de laatste taak de facto aan gezag, met name ten opzichte van de grote steden. Het is niet ondenkbaar dat deze situatie van de provincievrije stedelijke gebieden door de stedelijke netwerken wordt vergroot als de stedelijke netwerken straks direct zaken gaan doen met de Rijksoverheid?.

Aanbeveling:

Er dient duidelijkheid geschapen te worden over de verhoudingen *binnen* het middenbestuur. Zijn de kaderwetgebieden op een aantal terreinen in de Ruimtelijke Ordening nevensgeschikt aan de provincies (en dus de facto 'provincievrij') of niet? Hoe groot is dit gevaar voor de toekomstige stedelijke netwerken?

Ondersteunend onderzoek: er loopt op dit moment een evaluatie van de kaderwetgebieden bij BZK, op basis van zelfevaluaties van de afzonderlijke gebieden. Voor de Vijfde Nota zou dit onderzoek een meerwaarde kunnen krijgen, indien de verhoudingen met de provincies en de gemeenten in het Ruimtelijke Ordeningsbeleid in de brede zin centraal zouden komen te staan. Wellicht is hiervoor aanvullend onderzoek nodig.

¹⁰⁷ Zie voor een overzicht M. Herweijer 1999: 23) Over de regierol van het (samenwerkende) provinciebestuur. In: De provincie in het vizier. Opstellen over het Nederlands middenbestuur, 1999

¹⁰⁸ Zie TK 1999-2000 27210 nr 3 p 162

2.4 De baten van economische en demografische groei komen in hoofdzaak terecht bij individuele gemeenten. Deze hebben er derhalve belang bij de ruimte voor nieuwe bebouwing te maximaliseren, hetgeen een nationaal restrictief 'rode contouren' beleid lastig zal maken. Te meer daar duidelijke maatstaven voor zuinig ruimtegebruik binnen de rode contour ontbreken

De meeste gemeenten prefereren groei boven stilstand of krimp. Dat heeft te maken met de directe en indirecte baten van de groei van gemeenten. De directe baten zijn te vinden in een verhoging van inkomsten uit eigen belastingen en heffingen of uit het Gemeentefonds. Bij dit laatste speelt de aanwezigheid van schijvensystematiek in de verdeelsleutel tussen gemeenten een rol. Zo bestond er in de Financiële verhoudingswet van 1984 bijvoorbeeld een schijvensysteem van woonruimten: kwam je als gemeenten in een hogere schijf, dan ging de uitkering per hoofd van de bevolking omhoog. In de jongste versie van de Financiële verhoudingswet van 1997 lijkt dit effect in veel mindere mate aanwezig, zo blijkt uit eerste modelmatige berekeningen¹⁰⁹.

De algemene uitkering uit het Gemeentefonds is echter niet de enige inkomstenbron van de gemeente. Vanwege de geleidelijke uitbreiding van het lokale eigen belastingdomein wordt die inkomstestroom van de gemeenten, waaronder de onroerende-zaakbelastingen (OZB), wordt die inkomstestroom verhoudingsgewijs steeds belangrijker¹¹⁰. En hier bestaat wel een relatie met groei.

Groei, in de zin van uitbreiding van het bebouwd gebied, lijkt onder het regime van de Vijfde Nota in principe voor veel meer gemeenten weggelegd dan bij de Vierde nota het geval was. In de Vinex-operatie was uitbreiding gebonden aan specifieke stedelijke gebieden. In het kader van de Vijfde Nota is groei gekoppeld aan de rode contouren, en daarmee krijgt elke gemeente te maken. Er zijn dus beduidend meer actoren die kandidaat zijn voor groei dan onder het regime van de vorige nota Ruimtelijke Ordening.

Van groter belang dan deze directe baten zijn waarschijnlijk de indirecte baten. Meer bewoners betekent een groter draagvlak voor voorzieningen, meer bedrijven betekent werkgelegenheid en extra inkomsten voor de bevolking, meer locaties voor recreatie betekent meer bezoekers en opnieuw extra inkomsten. Dit alles stimuleert de neiging van gemeenten om groei te realiseren, en dat kan dikwijls alleen door de uitbreiding van bebouwd gebied. Voor een gemeente is een ruim getrokken rode contour daarom van strategisch belang.

Het Rijk toetst de rode contour niet op onnodig beslag op het buitengebied. Het Rijk toetst op de verdeling van het programma en of de mogelijkheden voor intensivering, combinaties en transformatie voldoende zijn benut. De regie op het ruimtegebruik komt dus te liggen bij het middenbestuur, hetgeen een lastige taak is.

Er zijn verschillende factoren die het voor het middenbestuur lastig maken om de regie op het ruimtegebruik te voeren.

Het feit dat binnen de rode contour uiteenlopende functies als wonen (inclusief tweede woningen/recreatiewoningen), werken, regionale en lokale groenstructuren een plaats moeten hebben, geeft de gemeenten grote vrijheid bij het bepalen van de benodigde ruimte. De ervaring in het verleden met contouren in Zuidhollandse en Gelderse streekplannen laat zien dat

¹⁰⁹ Janssen-Jansen, L., Dynamisch geld: is calculerend gedrag van gemeenten lonend?, In: Openbare Uitganven, 32^e jaargang, nr. 5 (2000), blz. 221-235

¹¹⁰ Sociaal Cultureel Rapport 1998, 202 Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag

provincie en gemeenten zich voor woningbouw aanzienlijk meer ruimte toebedeelden dan in de ogen van het Rijk nodig was¹¹¹.

Uit onderzoek onder gemeenten¹¹² blijkt dat de animo voor verdunnen binnen bestaand stedelijk gebied niet zo groot is. De Rijksopgave voor groene woonmilieus zal dus grotendeels gerealiseerd moeten worden in het buitengebied. In deze is er niet zoveel verschil met het verstedelijkingsmodel uit de VINEX¹¹³. Uit de gesprekken die staatssecretaris Remkes gevoerd heeft met de regio's¹¹⁴ blijkt dat gemeenten zich bewust zijn van de gevaren van uitholling en leegstand van de binnensteden bij te ruime bouw mogelijkheden buiten bestaand stedelijk gebied, maar desalniettemin voor het laatste kiezen.

Gemeenten mogen binnen de rode contour boven het afgesproken programma bouwen. Bij de VINEX-convenanten was het probleem dat er buiten de afspraken om op andere locaties meer werd gebouwd dan goed was voor de concurrentiepositie van de officiële VINEX-locaties. Deze situatie wordt nu gesanctioneerd. Het beleid pleit voor dichte stedelijkheid op knooppunten, maar zet tevens de deur naar concurrerende woningbouw elders wagenwijd open.

Gemeenten zijn in hun ruimtelijk ontwikkelingsbeleid veel meer dan voorheen afhankelijk geworden van private of semi-private partijen: bedrijven, projectontwikkelaars, corporaties, recreatieondernemers. Zij moeten samen met deze partijen komen tot nieuwe afspraken en regels voor ruimtelijke ontwikkeling. In paragraaf 2.1 is dit de evolutie van government naar governance genoemd. Met name voor de overheden op het laagste schaalniveau betekent dit, dat ze voor de marktpartijen meer moeten concurreren met buurgemeenten. Gemeenten zijn voor een deel afhankelijk geworden van private partijen, die in principe in staat zijn om bovenlokaal te opereren. Gold dat voorheen vooral voor het traditionele bedrijfsleven, nu geldt dat in toenemende mate ook voor verzelfstandigde en geprivatiseerde delen van de collectieve sector. Zo krijgen bijvoorbeeld de woningbouwcorporaties, door het aangaan van strategische allianties of door fusies, steeds vaker een bovenlokale actieradius. De lokale situatie in de Ruimtelijke Ordening leent zich tegenwoordig, kortom, eerder voor een analyse aan de hand van de speltheorie dan van de klassieke planningstheorie.

Bij zoveel strategische belangen bij een uitbreiding van het te bebouwen gebied wordt het handhaven van een erg strikt rode contouren-beleid en een hoge inzet op de transformatie van bestaand stedelijk gebied, zoals in de Vijfde Nota wordt voorgestaan, erg lastig.

De ontwikkelingen in de recreatie-industrie, zoals die onlangs zijn geanalyseerd voor de WRR door Hans Mommaas¹¹⁵ zijn op dit punt indicatief. De recreatiesector, is de laatste decennia sterk van karakter veranderd. De voorheen duidelijke scheiding tussen publieke en private componenten is aan het verdwijnen. Aan de aanbodzijde is sprake van een sterke schaalvergroting, die tot uiting komt een concentratie op grootschalige complexen. De ruimtelijke invloed van deze ontwikkeling is met name aan de randen van de stedelijke gebieden zichtbaar. Dit zijn nu juist de plaatsen waar de druk op de toekomstige rode contouren het grootst wordt. Vanwege het gestegen economisch belang van de recreatieve sector is de concurrentie tussen locaties groot. Mommaas stelt vast dat de gemeenten hun grip op deze

¹¹¹ Bruijn, J.A., E.M. van Bueren, E.F. ten Heuvelhof. Grenzen aan contouren. TU Delft, Technische Bestuurskunde, 1998. Concepten Vijfde en Vierde Nota

¹¹² *Regiogesprekken verstedelijking (rondje remkes)*: <http://dgvh.vrom/regiogesprekken>

¹¹³ In de VINEX-convenanten zat de afspraak om tenminste 30% van de bouwopgave te realiseren binnen BSG, een dergelijk afspraak ontbreekt in de Vijfde Nota

¹¹⁴ *Regiogesprekken verstedelijking (rondje remkes)*: <http://dgvh.vrom/regiogesprekken>

¹¹⁵ H. Mommaas, De vrije tijdsindustrie in stad en land, SDU 2000 WRR Voorstudies en achtergronden 107.

ontwikkelingen verliezen, onder meer door een achterhaalde concentratie van het beleid op de traditionele publieke voorzieningen.

Aanbeveling:

Breng, in combinatie met hetgeen in paragraaf 2.3 over het middenbestuur naar voren is gebracht, de mogelijkheden en vooral de structurele beperkingen van een rode-contourenbeleid in kaart, inclusief de gevolgen die dit heeft voor de transformatieopgave in stedelijke gebieden. Indien de bestuurlijke mogelijkheden aan de 'handhavingskant' onvoldoende zijn, moeten wellicht de 'prikkelers' voor transformaties in stedelijke gebieden worden vergroot. Een 'prikkelgericht' ontwikkelingsbeleid is op dit punt wellicht een goed alternatief voor een moeilijk haalbaar sanctiebeleid. Daarnaast zou gezocht kunnen worden naar wegen om de baten van groei voor individuele gemeenten te 'de-individualiseren' door die baten te delen met gemeenten in die regio die afzien van groei¹¹⁶.

Ondersteunend onderzoek: breng de baten van groei voor gemeenten beter in kaart, breng de gevolgen van de afhankelijkheid van private partijen voor de gemeentelijke besluitvorming beter in kaart.

2.5 Door de 'vernetwerking' van de Ruimtelijke Ordening en van het openbaar bestuur zal het democratisch deficiet toenemen.

In tegenstelling tot de voorgaande stellingen heeft de bovenstaande constatering niet zozeer betrekking op specifieke onderdelen uit de Vijfde Nota of de ontwerp-PKB, maar eerder op de ontwikkeling in de Ruimtelijke Ordening als geheel. In de Vijfde Nota wordt weinig aandacht besteed aan de rol van de burger in de veranderende wereld van ruimtelijke ontwikkelingen en planning. Zo wordt in de Nota (Hoofdstuk 7:32) wel gesteld, dat elk stedelijk netwerk een langetermijnvisie op moet stellen in nauwe samenwerking met maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen, maar hoe men zich de participatie van burgers in de visie op een Deltametropool met enkele miljoenen inwoners moet voorstellen, is niet duidelijk. Dat geldt nog sterker bij de rol van burgers in grote investeringsprojecten¹¹⁷.

Vanouds is de participatie van burgers in de Ruimtelijke Ordening sterk verankerd, met als hoogtepunt het inspraakcircuit rond de stadsvernieuwing, de structuurplannen en dergelijke uit de jaren zeventig. Vanwege de dikwijls merkwaardige coalitieverstrengelingen tussen bureaucratische machtsgroepen, bewonersplatforms en politieke partijen kwam dit stelsel al snel onder vuur. Bovendien zijn in het bestuurlijk stelsel van de Ruimtelijke Ordening de posities van de territoriaal-representatieve bestuurlagen (Rijksoverheid, provincie, gemeente) vrij sterk, zeker indien dit vergeleken wordt met andere beleidssectoren.

Door de gewijzigde situatie in de Ruimtelijke Ordening is daar verandering in gekomen. Dat heeft ten dele te maken met de schaal van de ruimtelijke planvorming. Hierboven is al aangegeven, dat de rol van de burger bij het schaalniveau van stedelijke netwerken als de Deltametropool en probleem is. Daarbij komt dat gezien de bestuurlijke complexiteit van het ruimtelijk beleid dat uit de Vijfde Nota volgt, het leeuwendeel van de energie van gemeenten en andere overheden gericht zal zijn op interbestuurlijke netwerk- en consensusvorming, waarbij de legitimering naar de burgers nogal eens vergeten wordt. De opkomst en teloorgang van de stadsprovincies bieden op dat punt een mooie illustratie. Jarenlange inspanningen voor het

¹¹⁶ Dat kan nu alleen op vrijwillige basis. Voor zover bekend bij de auteurs is het in Nederland alleen in de regio Rotterdam gelukt om dergelijke vrijwillige 'vereveningsafspraken' tussen (deel)gemeenten te maken

¹¹⁷ Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, Den Haag, SDU 1998, Rapporten aan de Regering 53

bereiken van een interbestuurlijke consensus strandden op twee vernietigende referenda in Amsterdam en Rotterdam.

Meer in het algemeen is de bestuurlijke ondoorzichtigheid die ontstaat door netwerkvorming binnen het openbaar bestuur, met wisselende betrokkenheid van alle denkbare bestuurlijke lagen van EU tot deelraad, en die tussen bestuurslichamen en private partijen een gevaar voor de democratische legitimiteit. Een eerste vereiste van democratische legitimering is dat zichtbaar is wie verantwoordelijk is voor wat en op welk moment. Daarnaast is bijvoorbeeld de verantwoordingsplicht van 'grote spelers' op het gebied van de stedelijke ontwikkeling als de corporaties verminderd. Zij zijn veranderd van woningbouwverenigingen met ledenvergaderingen in woningbedrijven, weliswaar met sociale doelstellingen maar de facto functionerend als private partij.

In dit veranderende stelsel met zijn interbestuurlijke netwerken en projectmatige aanpak verdient democratische legitimering nadere aandacht.

Aangezien 'inspraak' nu vaak als een vertragingfactor wordt gezien, zou gezocht moeten worden naar vormen, die de flexibiliteit en de dynamiek van het ontwikkelingsproces als uitgangspunt hebben. Daarbij moet bovendien een balans worden gevonden tussen de traditionele territorium-gebonden verantwoordingsstructuur van het bestuur aan de burgers en de 'governance' achtige structuren van ruimtelijke ontwikkelingsprojecten, waarbij actoren zijn betrokken die op verschillende schaalniveaus opereren. Dat opereren op verschillende schaalniveaus sluit overigens wel aan bij de belevingswereld van steeds meer burgers. Door de sterk gegroeide mobiliteit zijn ook zij steeds minder aan één ruimtelijk schaalniveau gebonden¹¹⁸. Pas als de ruimtelijke ontwikkelingsprojecten leiden tot een debat met burgers, waarbij ook nieuwe inzichten geboren kunnen worden en nieuwe identiteiten kunnen worden vormgegeven, is er sprake van 'governance' in de democratische zin van het woord¹¹⁹.

Overigens doet het probleem van de bestuurlijke ondoorzichtigheid en verantwoording zich evenzeer voor bij de gekozen vertegenwoordigers. Ook zij worden geconfronteerd met een ondoorzichtig woud van afspraken en convenanten, die niet zelden de zittingstijd van het gekozen orgaan te boven gaan.

Aanbeveling:

Voer experimenten uit. Ondersteunend onderzoek hierbij zou gericht kunnen zijn op het verzamelen van gegevens over nieuwe vormen van betrokkenheid van burgers, hier en in het buitenland¹²⁰.

3 De Vijfde Nota en de horizontale sturingsopgave

3.1 Toenemend belang van de stimulerende rol van het Rijk

In het verlengde van het overhevelen van verantwoordelijkheden mag worden verwacht dat het Rijk zijn inspanningen met voorrang zal richten op het scheppen van gunstige financiële randvoorwaarden en juridische kaders voor de lagere overheden om hun verantwoordelijkheid ook goed te kunnen vervullen.

¹¹⁸ Ries van der Wouden, (red.) De Stad op straat; de openbare ruimte in perspectief. Den Haag SCP/ Elsevier 1999: 122-123

¹¹⁹ M. Hajer, Politiek als vormgeving. Inaugurale rede. Vossius AUP 2000

¹²⁰ The Border Story, Papers voor de conferentie Borders to Cross, Maastricht 5,6,7 oktober 2000

De ambitie van de Vijfde Nota is, overeenkomstig de aanbevelingen van de WRR, een selectief Rijksbeleid en meer verantwoordelijkheid bij de lagere overheden. Zoals gezegd verschuift daarmee het bestuurlijk gewicht in de uitvoering van het ruimtelijk beleid naar de decentrale overheden: provincies, kaderwetgebieden¹²¹, gemeenten. De WRR legt uitdrukkelijk verband tussen verantwoordelijkheid voor de uitvoering en de beschikking over de benodigde geldstromen. Daar komt de stimulerende rol die het Rijk zich uitdrukkelijk toemeet in beeld. In de nu volgende paragrafen wordt het perspectief op dergelijke gunstige randvoorwaarden geschetst.

3.2 De horizontale sturingsopgave

Over de omvang van de financiële steun van het Rijk in verhouding tot de kosten en de benodigde private investeringen is in dit stadium nog geen beeld te krijgen en ook de onderlinge afstemming van Rijksinvesteringen krijgt in de PKB geen aandacht.

Ruimtelijke kwaliteit wordt voor een belangrijk deel bepaald door beleid van de sectoren landbouw, natuur, economie, volkshuisvesting, milieu, waterhuishouding, verkeer- en vervoer, recreatie en het grote stedenbeleid. In het sturingshoofdstuk van de Vijfde Nota wordt gepleit voor versterking van de samenhang in het Rijksbeleid en voor versterking van de zelfbinding¹²² van het Rijk. Aan de orde is de vraag in hoeverre de Vijfde Nota sturend zal zijn voor beleid van deze sectoren. Het betreft zowel de inhoudelijke sturing op beleid zoals neergelegd in grote nota's (bv SGR) en sectorale PKB's, alsook de sturing op het punt van ruimtelijk relevante investeringen, Rijksbijdragen, sectorale regelgeving (bv de Wet Voorkeursrecht Gemeenten, Kaderwet, grondbeleid) en een gecoördineerde toepassing van het Rijks instrumentarium.

Het contourenbeleid, het beleid voor de stedelijke netwerken, het nieuwe locatiebeleid en het beleid voor het water, inclusief de Noordzee, valt in grote trekken onder eindverantwoordelijkheid van het Rijk. Daar waar het Rijk niet zelf uitvoert deelt het opdrachten uit aan de lagere overheden en toetst het eindresultaat. Het merendeel van de PKB-tekst heeft betrekking op deze vorm van verticale sturing op ruimtelijke kwaliteit. Veel minder uitgewerkt is de stimulerende rol van het Rijk. De uitwerking die deze rol in de PKB krijgt heeft met name betrekking op de financiële ondersteuning door het Rijk van beleidsuitvoering door de lagere overheden. De meeste financiële sectorinstrumenten die in het sturingshoofdstuk onder het stimuleringsbeleid van het Rijk worden genoemd keren niet terug in de tekst van de PKB. De zelfbinding is in dit stadium dus nog minimaal¹²³.

De minister van VROM zal tweejaarlijks, te beginnen met PKB deel 3, een uitvoeringsprogramma doen toekomen aan de Tweede Kamer met daarin de Rijksprojecten en op hoofdlijnen een programma van overige nationale investeringen in de ruimtelijke inrichting. De Rijksmiddelen zijn onder te verdelen in financiering die moet passen binnen meerjarige begrotingen van betrokken departementen, extra middelen (ICES) en een reeds gereserveerd budget van 1 miljard tot 2010 voor extra verbeteringsmaatregelen op korte termijn.

¹²¹ De Kaderwetgebieden zijn de regionale samenwerkingsgebieden, die voortkwamen uit de operatie "bestuur op niveau". Het gaat om een zevental grootstedelijke gebieden, te weten die rond Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven-Helmond, Enschede-Hengelo, en Arnhem-Nijmegen (Elzinga 1995: 128; SCP 1998: 194-196). De kaderwetgebieden vormden de basis voor de inmiddels gesneuvelde plannen voor de stadsprovincies. De huidige Kaderwet loopt in 2003 af.

¹²² Zie Vijfde nota hfst 7 over uitvoering van beleid (blz 299 en 304)

¹²³ wij doen nog een onderzoek onder de departementen om na te gaan hoe vaak of concreet de in de nota/PKB genoemde inzet van financieel en ander sector instrumentarium nog is

3.3 Perspectief

Op het gebied van de horizontale afstemming mag niet worden gerekend op automatische doorwerking van het ruimtelijk beleid. Hier ligt een complexe sturingsopgave, waarbij in het verleden veel is misgegaan.

Is er nu perspectief op gunstige randvoorwaarden voor uitvoering van het nationale ruimtelijke beleid door de lagere overheden? Nu daar op voorhand weinig over is vastgelegd zal veel ervan afhangen of de minister van VROM in een positie verkeert om in het politieke vervolgproces het beleid van de andere departementen te sturen. De ervaring daarmee in het verleden stemt niet optimistisch.

De commissie Duivesteijn komt aan het slot van een uitvoerige evaluatie van de uitvoering van de Vierde Nota met een litanie van klachten over de eenheid van het Rijksbeleid¹²⁴. De commissie constateert dat, naar telkens blijkt, het Rijk er niet in slaagt om als eenheid naar buiten te treden, soms al niet op het niveau van beleidsdoelen en zeker niet waar het de inzet van middelen betreft. Men slaagt er niet in om sectorale prioriteitsstelling en sectorale afwegingsprocedures te doorbreken. Sectorale kaders blijven maatgevend en ruimtelijke labels leggen weinig gewicht in de schaal bij sectorale prioriteitsstelling. De commissie wijst in het bijzonder op de diagonale aanpak, de uitvoeringsstrategie van de Vierde nota die bij uitstek gericht was op het doorbreken van de verkokering binnen en tussen departementen.

Ten aanzien van het Rijksbeleid voor het landelijk gebied spreekt de commissie van geringe samenhang en afstemming tussen de inbreng vanuit de verschillende departementen. Het koersenbeleid mist eigen uitvoeringsinstrumentarium en mist de koppeling naar wel beschikbaar beleidsinstrumentarium bij LNV (uit het SGR)¹²⁵. Ook voor de knooppunten is het ruimtelijk beleid er, wat de ruimtelijk-economische ontwikkeling betreft, niet in geslaagd om sectorale verdelingsmechanismen te doorbreken¹²⁶.

Tegenstrijdigheden of inconsistenties bestonden ook binnen het eigen Rijksbeleid waar het de mobiliteitsreductie betreft. Woningbouwdoelstellingen en mobiliteitsdoelstellingen liepen elkaar in de weg: de woningdichtheden waren te laag voor rendabel openbaar vervoer, openbaar-voervoer-ontsluiting van de Vinex-locaties kwam te laat. Het is niet gelukt om de vaststelling van de Rijksbijdragen aan ov en infrastructuur in dezelfde convenanten te krijgen als afspraken over woningbouw¹²⁷.

¹²⁴ Parlementaire werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Notie van Ruimte, op weg naar de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, TK 1999-2000, 27210, nrs. 1-2

¹²⁵ Peters, C.E., Verdeelde macht. Een onderzoek naar invloed op Rijksbesluitvorming in Nederland, proefschrift VU Amsterdam, Boom 1999;

Katteler, H. en Borghouts, M., Doorwerking Vinex-koersenbeleid in Rijksnota' Nijmegen, Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, KUN 1993

¹²⁶ B&A groep, Rijksbeleid ten behoeve van stedelijke knooppunten. Evaluatie van Rijkssectorbeleid ter ondersteuning van de ontwikkeling van stedelijke knooppunten en Ministerie van VROM Voortgangsrapport stedelijke knooppuntenbeleid.. Eindrapport Den Haag 1993, Voortgangsrapport stedelijke knooppuntenbeleid, Den Haag, 1996

¹²⁷ Parlementaire werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (TK 154).

Maat, K. Dilemma tussen doelstellingen van woningbouw en mobiliteit; BRK 1999,

Min VROM Rapportage monitoring UVV 1999,

Min VROM, Rijksplanologische Dienst, Balans Ruimtelijke Kwaliteit, 1999,

Berenschot. De kwaliteit van het VINEXproces, Utrecht 1999

Needham, D.B. e.a., , Kwaliteit, winst en risico. De invloed van het Vinex-onderhandelingsmodel op de

programmatische ontwikkeling van Vinex-locaties. Een onderzoek i.o.v. de Parlementaire werkgroep Vijfde Nota, KUN, UU, 2000

Ook het restrictieve beleid is geen onomstreden Rijksbeleid. Vaak neemt of ondersteunt de Rijksoverheid besluiten die strijdig zijn met het restrictieve beleid ¹²⁸.

Tegen deze achtergrond is het verontrustend dat er op het punt van de horizontale doorwerking van het beleid uit de Vijfde Nota nog zo weinig geregeld is.

Hoewel in de nota uitdrukkelijk wordt gekozen voor een nieuwe uitvoeringsstrategie die maximale beleidsvrijheid laat aan de andere overheden lijkt de consequentie daarvan nog niet te zijn getrokken. Dit impliceert namelijk een navenant grotere inspanning van het Rijk om ervoor te zorgen dat de lagere overheden de hun toegeschoven grotere verantwoordelijkheid voor beleidsuitwerking en uitvoering ook goed kunnen vervullen. Tot nu toe lijkt het Rijk vooral bezig te zijn met de verticale doorwerking en het specificeren van de opdrachten over te bereiken doelen aan de lagere overheden, getuige de vele regimes, afsprakenkaders, en toetsingskaders, even zovele eisen aan de lagere overheden, waarvan in de nota sprake is. Investeringsbesluiten worden pas door een volgend kabinet genomen en zonodig opgenomen in de regio-contracten. Daarin staan per landsdeel afspraken tussen provincie, gemeenten en kaderwetgebieden over uitvoering van de kwalitatieve en kwantitatieve opgaven ¹²⁹. Deze convenanten hebben tot doel de regio langdurige financiële zekerheid te geven op het punt van Rijksinvesteringen (ICES ¹³⁰, reguliere departementale budgetten), private middelen, EU-middelen, naast de eigen regionale middelen. Zolang deze contracten niet zijn gesloten is niet te zeggen of de condities voor een goede beleidsuitvoering door de lagere overheden zijn vervuld.

Aanbeveling:

Ontwerp alsnog een goede strategie om de horizontale sturingsopgave tot een goed einde te brengen. Specificeer de meerjaren begrotingsposten en de Rijksprojecten in de PKB3 (zelfbinding). Geef aan hoe het Rijk de coördinatie tussen Rijksinvesteringen zal regelen (decentralisatie, gelijktijdige opname in de regiocontracten). Gebruik het uitvoeringsprogramma voor een financiële vertaling van de ambities van het Vijfde Nota beleid afgezet tegen wat daarvan op grond van de ter beschikking staande geldstromen kan worden gerealiseerd. Met andere woorden maak van het uitvoeringsprogramma geen technische uitwerking, maar voertuig voor politieke besluitvorming.

4 Beoordeling van de nieuwe uitvoeringsstrategie

Alles overziend kan niet worden gesteld dat met de nieuwe uitvoeringsstrategie van de Vijfde Nota een veelbelovend antwoord is gegeven op de sturingsopgave die achter de nieuwe beleidsconcepten en het nagestreefde ruimtelijke ontwikkelingsbeeld zit. Uit het voorgaande blijkt dat zowel de verticale sturing als de horizontale sturing nog onvoldoende op zijn effecten is doordacht. De aanbevelingen beogen het beleid op dit punt te verbeteren.

¹²⁸ Mastop, J.M. Ervaringen met restrictief beleid; Doorwerking van het restrictief beleid uit de Vinex op provinciaal niveau, Nijmegen: KUN 1995; BRO Adviseurs in Ruimtelijke Ordening & Alterra; Restrictief beleid. Wonderlijke zelfbinding of verborgen calculatie, vught/Wageningen 2000

¹²⁹ (zie ook de resultaten van het binnenkort af te ronden onderzoek het binnenkort af te ronden onderzoek door Research voor Beleid naar sectorinstrumenten)

¹³⁰ de door VROM ingediende ICES-claims hebben vooral betrekking op versterking van de stedelijke en landelijke kwaliteit door transformatie

Bijlage 2

Samenstelling Stuurgroep, Projectgroep en Werkgroepen tOETs

Checken initialen en titels etc

Samenstelling Stuurgroep

Prof. dr J.M. Cramer (voorzitter)
Drs T.H. van Hoek (CPB)
Dr M.A.J. Kuijpers-Linde (RIVM)
Mr N.R. van Ravesteyn (RPD)
Drs Th.H. Roes (SCP)
Ir A.R. van Bennekom (RIZA, adviserend)

Samenstelling werkgroep

Drs M.M.A. Galle (RPD)
Drs G.W. Lammers (RIVM)
Drs A.S. Verrips (CPB)
Drs F.A.Knol (SCP)
Drs P. Jorritsma (AVV)

Werkgroep Contouren

Drs.P.M.M. Driessen (RPD)
Drs M.M.A. Galle (RPD)
Drs G.W. Lammers (RIVM)
Drs A.S. Verrips (CPB)

Werkgroep Stedelijke Netwerken

Drs ing. K.T. Geurs (RIVM)
Drs P. Jorritsma (AVV, adviserend lid)
Drs M. Koning (CPB)

Werkgroep Water

Drs P.M.M. Driessen (RPD)
Drs M.M.A. Galle (RPD)
Drs W. Ligtvoet (RIVM)
Drs A.S. Verrips (CPB)
Drs.R.H. van Waveren

Coördinatie

Ir A.G. Nijhof MBA(RPD)
Dr ir J.C.M. de Wit (Tauw)
