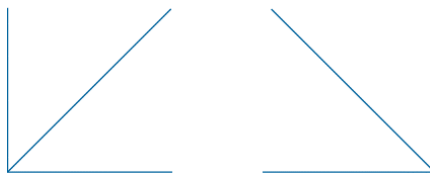


**NOTA  
RUIIMTE**



**RUIIMTE VOOR ONTWIKKELING**

**Vastgesteld in de Ministerraad d.d. 23 april 2004**



---

Interdepartementaal Project Nota Ruimte

Voorwoord en Hoofdstuk 1 Nota Ruimte: Sturingsfilosofie en ruimtelijke visie

Vastgesteld in de Ministerraad d.d. 23 april 2004

---

Inhoudsopgave:

<b>VOORWOORD</b> .....	<b>3</b>
<b>HOOFDSTUK 1: STURINGSFILOSOFIE EN RUIMTELIJKE VISIE</b> .....	<b>4</b>
<b>1.1 Inleiding</b> .....	<b>4</b>
<b>1.2 Beleidsopgaven en -doelen</b> .....	<b>6</b>
1.2.1 Versterking van de internationale concurrentiepositie van Nederland .....	6
1.2.2 Krachtige steden en een vitaal platteland .....	7
1.2.3 Borging en ontwikkeling van belangrijke (inter)nationale ruimtelijke waarden.....	9
1.2.4 Borging van de veiligheid .....	9
<b>1.3 Sturingsfilosofie</b> .....	<b>9</b>
1.3.1 Basiskwaliteit en nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur (RHS).....	10
1.3.2 Verantwoordelijkheidsverdeling.....	11
1.3.3 Lagenbenadering en ruimtelijke kwaliteit.....	13
1.3.4 Basiskwaliteit: generiek geldende ‘ondergrens’.....	15
1.3.4.1 ‘Wettelijke’ basiskwaliteit .....	15
1.3.4.2 Inhoudelijke en procesmatige basiskwaliteit.....	16
1.3.5 Nationale RHS: gebieden en netwerken van nationaal belang.....	17
1.3.5.1 Economie, infrastructuur en verstedelijking.....	18
1.3.5.2 Water, natuur en landschap .....	19
<b>1.4 Instrumentatie en uitvoering</b> .....	<b>20</b>
1.4.1 Ontwikkelingsplanologie.....	20
1.4.2 Financiering.....	21
1.4.3 Uitvoering .....	23
1.4.4 Doorwerking en handhaving.....	24
1.4.5 Bestuurlijke organisatie: WGR-plus.....	25
1.4.6 Kennisontwikkeling en innovaties .....	26
1.4.7 Grondbeleid .....	26
1.4.8 Internationale context.....	28
1.4.9 Verdeling van rollen en verantwoordelijkheden .....	29
1.4.9.1 Nationale RHS: Economie, infrastructuur en verstedelijking.....	30
1.4.9.2 Basiskwaliteit: Economie, infrastructuur en verstedelijking .....	31
1.4.9.3 Nationale RHS: Water, natuur en landschap.....	32
1.4.9.4 Basiskwaliteit: Water, natuur en landschap.....	33
<b>1.5 Juridische context en verantwoording</b> .....	<b>34</b>
1.5.1 Relatie met andere nota’s .....	35
1.5.2 Aangepast wettelijk instrumentarium .....	35
1.5.2.1 Wet ruimtelijke ordening.....	35
1.5.2.2 Wet inrichting landelijk gebied.....	36
1.5.3 Verantwoording.....	37

## **VOORWOORD**

Op 23 april 2004 heeft het kabinet deze Nota Ruimte vastgesteld en aansluitend op 27 april ter behandeling aan de Tweede Kamer gezonden. Het ruimtelijk rijksbeleid is zoveel mogelijk ondergebracht in deze ene strategische nota op hoofdlijnen. Het kabinet brengt de Nota Ruimte uit als kabinetsstandpunt ('deel 3') van de planologische kernbeslissing (PKB) Nationaal Ruimtelijk Beleid. De nota is gebaseerd op de beleidsvoornemens ('PKB-delen 1') van het Tweede Structuurschema Groene Ruimte en de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening en de daarbij horende analyses. De vele inspraakreacties op deze beide beleidsvoornemens en de adviezen die in dat kader zijn uitgebracht door de Sociaal Economische Raad, de VROM-raad en de Raad voor het Landelijk Gebied en de resultaten van het gevoerde bestuurlijk overleg zijn eerder uitgebracht als de PKB-delen 2 van beide nota's. Het kabinet heeft deze reacties, adviezen en overlegresultaten (opnieuw) gewogen om deze Nota Ruimte op te stellen. De uitgevoerde toets van de gezamenlijke planbureaus, de uitgevoerde toets op emancipatie-effecten van het beleid en het WRR-advies 'Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek' zijn hier nadrukkelijk bij betrokken, evenals de door het vorige kabinet uitgebrachte Stellingnamebrief Nationaal Ruimtelijk Beleid.

## **HOOFDSTUK 1: STURINGSFILOSOFIE EN RUIMTELIJKE VISIE**

Deze nota stelt 'ruimte voor ontwikkeling' centraal en gaat uit van het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Deze nota ondersteunt gebiedsgerichte, integrale ontwikkeling waarin alle betrokkenen participeren. Het accent verschuift van 'toelatingsplanologie' naar 'ontwikkelingsplanologie'. 'Ruimte voor ontwikkeling' betekent ook dat het rijk voor ruimtelijke waarden van nationaal belang waarborgen creëert om die te kunnen behouden en ontwikkelen. Voor heel Nederland wordt een beperkt aantal generieke regels gehanteerd onder de noemer 'basiskwaliteit': dat zorgt voor een heldere ondergrens op het gebied van bijvoorbeeld veiligheid, milieu, verstedelijking, groen en water. Een aantal ruimtelijke structuren en netwerken dat in belangrijke mate ruimtelijk structurerend is voor Nederland als geheel, vormt samen de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur. Opgebouwd vanuit deze twee invalshoeken, bevat deze nota de ruimtelijke bijdrage aan een sterke economie, een veilige en leefbare samenleving en een aantrekkelijk land.

### **1.1 Inleiding**

Deze Nota Ruimte bevat de visie van het kabinet op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland en de belangrijkste bijbehorende doelstellingen voor de komende decennia. Het kabinet gaat daarbij uit van een dynamisch, op ontwikkeling gericht ruimtelijk beleid en een heldere verdeling van verantwoordelijkheden tussen rijk en decentrale overheden. Deze nota bevat de ruimtelijke bijdrage aan een sterke economie, een veilige en leefbare samenleving en een aantrekkelijk land. Deze aan het Hoofdlijnenakkoord ontleende inzet, ligt aan de basis van de ruimtelijke visie die in hoofdlijnen tot uitdrukking komt in dit eerste hoofdstuk: in beleidsopgaven, doelen en uitgangspunten.

In het verleden werd het rijksbeleid voor ruimtelijke onderwerpen in afzonderlijke nota's verwoord. Dit kabinet kiest ervoor het rijksbeleid zoveel mogelijk in één nota onder te brengen. Eén Nota Ruimte helpt de overlap tussen de verschillende beleidsterreinen en het aantal aparte nota's terug te dringen, biedt meer helderheid voor burgers, decentrale overheden en maatschappelijke organisaties en zorgt voor meer samenhang in het ruimtelijk relevante (sector)beleid. Op deze manier worden gelijktijdig gunstige randvoorwaarden gecreëerd voor een grotere uitvoeringsgerichtheid van het rijksbeleid.

De Nota Ruimte is een strategische nota op hoofdlijnen waarin een duidelijk onderscheid is gemaakt tussen rijksverantwoordelijkheden en die van anderen. Hiermee keert het kabinet terug naar de eigenlijke uitgangspunten van het ruimtelijk rijksbeleid en verschuift het accent van 'ordering' naar 'ontwikkeling'. De Nota Ruimte richt zich op de belangen en verantwoordelijkheden waar het rijk voor staat en op de doelen die het daarbij hanteert. Elk hoofdstuk begint met deze doelen. Daarnaast is er bij deze nota een overzicht van de voornaamste gehanteerde doelen gevoegd (bijlage 1). Ook maakt de nota duidelijk welke beleidsruimte aan anderen wordt gegeven en welke instrumenten deze daarvoor ter beschikking krijgen. Hiermee is de nota korter en bondiger dan verschillende eerdere ruimtelijke beleidsdocumenten. De bij de nota horende Uitvoeringsagenda biedt inzicht in de belangrijkste bij het beleid horende ruimtelijke investeringen en uitvoeringsacties.

Bij de ruimtelijke beleidsopgaven en doelen, maar ook bij de verdere uitwerking daarvan, is in deze nota aangegeven in welke mate en op welke wijze het kabinet zich daarmee wil bemoeien. In de nota wordt duidelijk welke waarden overal ten minste gegarandeerd worden en voor welke ruimtelijke structuren het rijk een grotere verantwoordelijkheid heeft: het eerste komt in deze nota tot uitdrukking onder de noemer 'basiskwaliteit', het tweede in de 'nationale Ruimtelijke

Hoofdstructuur'. Alle beleidsuitspraken van het rijk in deze nota zijn met één van beide begrippen te verbinden. De in dit hoofdstuk verwoorde ruimtelijke visie vormt het aangrijppingspunt voor de beleidsstrategieën in de daarop volgende hoofdstukken en de daaraan verbonden maatregelen en instrumenten. Die hebben met name betrekking op economie, infrastructuur en verstedelijking en op water, natuur en landschap.

Deze Nota Ruimte bevat niet alleen de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid voor Nederland als geheel, maar ook voor een aantal specifieke gebieden. Tot de ruimte van Nederland behoren zowel de bovengrondse als de ondergrondse ruimte en (het Nederlandse deel van) de Noordzee. Deze nota vormt tevens het ruimtelijk kader voor alle ruimtelijke investeringen van het rijk en de andere overheden, zoals die aan de orde kunnen komen in sectorale nota's, notities of beleidslijnen en –brieven of andere sectorale beleidsdocumenten.

De nota is gebaseerd op een aantal beleidsvoornemens en bijbehorende analyses die nog onder een vorig kabinet werden opgesteld en rondt een aantal lopende procedures af<sup>1</sup>. De beleidsconcepten uit die eerdere voornemens, zijn ook in deze nota terug te vinden. Het kabinet brengt deze Nota Ruimte uit als kabinetsstandpunt ('deel 3') van de planologische kernbeslissing (PKB) Nationaal Ruimtelijk Beleid. Dit kabinet beperkt zich in deze nota in het aantal regels dat het rijk aan anderen oplegt en vergroot de ruimte voor decentrale overheden, maatschappelijke organisaties, private partijen en burgers. Zo wordt ruimte gemaakt voor maatwerkoplossingen in lokale en regionale kwesties en wordt de verantwoordelijkheid zo dicht mogelijk bij burgers en betrokken partijen gelegd. Algemene uitgangspunten voor deze nota zijn: ontwikkelingsplanologie<sup>2</sup>, decentralisatie, deregulering en uitvoeringsgerichtheid. Daarnaast is het ook belangrijk oog te hebben voor de internationale context. Het is dan ook met name de wijze van sturing (het 'hoe') die is veranderd ten opzichte van de eerdere voornemens en niet zozeer de beleidsinhoud (het 'wat'). Met de hier geschetste aanpak past de Nota Ruimte goed bij het Hoofdlijnenakkoord van dit kabinet, maar ook bij adviezen van de planbureaus, de SER, de VROM-raad en de Raden voor het Landelijk Gebied en voor de Wadden<sup>3</sup>. De nota houdt tevens rekening met de standpunten van verschillende maatschappelijke organisaties, decentrale overheden en burgers. Een nota van verantwoording is als bijlage bij deze nota gevoegd (bijlage 2). Deze notitie gaat uitgebreid in op de beleidsaanpassingen ten opzichte van de eerdere beleidsvoornemens. In dit hoofdstuk zullen hiervan een aantal hoofdlijnen worden geschetst (paragraaf 1.5.3).

In de Nota Ruimte zijn onderdelen van de tekst aangemerkt als planologische kernbeslissing (PKB). Deze tekstdelen zijn in beginsel gemarkeerd. Sommige beslissingen zijn van zodanig gewicht voor de richting van het ruimtelijk beleid, dat bij wijziging ervan de PKB-procedure moet worden doorlopen. Deze beslissingen van wezenlijk belang als bedoeld in art. 3, tweede lid, van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 zijn gemarkeerd en vet aangegeven. De rijksoverheid zal bij haar beleid alle (grijs en geel gemarkeerde) beslissingen in deze PKB als uitgangspunt nemen. Provincies en gemeenten wordt gevraagd in hun beleid rekening te houden met de inhoud van deze PKB; de PKB is voor het rijk de basis voor de beoordeling van het beleid van die andere overheden en het rijk zal deze daarop toetsen. Uit de formulering van de afzonderlijke beslissingen blijkt in welke mate deze door het rijk zijn afgewogen en op welke onderdelen – eventueel samen met het rijk – een nadere afweging en invulling door andere overheden en de particuliere sector wordt verwacht. De overige tekst van deze beleidsnota is niet gemarkeerd en maakt formeel geen onderdeel uit van de PKB. Deze tekstgedeelten schetsen de context van de PKB-uitspraken, lichten deze nader toe en zijn nodig voor een samenhangend en goed begrip van het beleid. Ze

<sup>1</sup> Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en Tweede Structuurschema Groene Ruimte. Het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer zal worden opgevolgd door de Nota Mobiliteit, waarin het kabinet zich wat betreft de ruimtelijke strategie baseert op de Nota Ruimte.

<sup>2</sup> Dit is de ruimtelijke vertaling van de wens de 'ontwikkelkracht' te vergroten.

<sup>3</sup> Uitgebracht in het kader van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en het Tweede Structuurschema Groene Ruimte.

zorgen ervoor dat de Nota Ruimte meer is dan een 'losse' verzameling beleidsuitspraken. Bij de PKB-uitspraken horen kaartbeelden (pkb-kaarten 1 tot en met 10). Daarnaast zijn 7 toelichtende kaarten in de nota opgenomen (A tot en met G).

Voor de uitvoering van de nota en de doorwerking van het beleid naar andere overheden wordt, tot de inwerkingtreding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro), het instrumentarium van de huidige wet gebruikt. De geel gemarkeerde teksten kunnen, na aanvaarding van het wetsontwerp voor de nieuwe Wro, basis zijn voor het gebruik van de instrumenten uit de nieuwe wet, zoals algemene maatregelen van bestuur (AMvB's). Ook de provincie zou straks in deze beleidsuitspraken aanleiding kunnen zien om instrumenten van de nieuwe wet, zoals provinciale verordeningen, in te zetten. Bij de aanduiding van grijze en gele teksten is het kabinet selectief geweest. Dit sluit aan bij de sturingsfilosofie van de nota.

Deze nota bevat geen concrete beleidsbeslissingen als bedoeld in artikel 2a, eerste lid van de huidige WRO. De planhorizon van de nota is 2030, waarbij de periode 2020-2030 geldt als doorkijk naar de lange termijn.

## **1.2 Beleidsopgaven en -doelen**

**Hoofddoel van het nationaal ruimtelijk beleid is om ruimte te scheppen voor de verschillende ruimtevragende functies. Het beperkte oppervlak dat Nederland ter beschikking staat, maakt het nodig dit op een efficiënte en duurzame wijze te doen en niet alleen in kwantitatieve, maar ook in kwalitatieve zin vorm te geven. Daarbij is het belangrijk dat iedere overheidslaag in staat wordt gesteld de eigen verantwoordelijkheid waar te maken. Meer specifiek richt het kabinet zich in het nationaal ruimtelijk beleid op: versterking van de internationale concurrentiepositie van Nederland, bevordering van krachtige steden en een vitaal platteland, borging en ontwikkeling van belangrijke (inter)nationale ruimtelijke waarden en borging van de veiligheid. Deze vier doelen worden in onderlinge samenhang nagestreefd en zijn een uitdrukking van de voornaamste ruimtelijke beleidsopgaven die het kabinet ziet voor de kortere en langere termijn.**

De hoofddoelstelling van het nationaal ruimtelijk beleid en de vier algemene doelen zijn opgesteld tegen de achtergrond van de bredere en meer algemene wens de economische, ecologische en sociaal-culturele waarden van de ruimte te versterken en duurzaam te ontwikkelen<sup>4</sup>. Van duurzame ruimtelijke ontwikkeling is sprake als aan elk van deze waarden gelijkwaardig en in onderlinge samenhang recht wordt gedaan en daarmee de aantrekkelijkheid van de ruimte voor bewoners, bezoekers en ondernemers toeneemt. Deze wens is gericht op de lange termijn en sluit aan bij de ideeën die op dit moment op Europees en mondiaal niveau leven over duurzame ontwikkeling. Het ruimtelijk beleid in deze nota past daarmee bij de afspraken die hierover zijn gemaakt tijdens de Wereldtop over Duurzame Ontwikkeling in Johannesburg in 2002.

Een andere belangrijke achtergrond voor de doelen in deze nota, is de wens om Europa in het algemeen en Nederland in het bijzonder tot een sterk concurrerende en dynamische economie te maken. In Lissabon is hiertoe in 2000 door de Europese Unie een belangrijke stap gezet met de ambitieuze groeiagenda. De Nota Ruimte (en de bijbehorende Uitvoeringsagenda) is in dit verband te beschouwen als de Nederlandse ruimtelijke bijdrage.

### **1.2.1 Versterking van de internationale concurrentiepositie van Nederland**

De haperende economie van Nederland en de steeds grotere internationale concurrentie, maakt het belangrijk de economische kracht en de concurrentiepositie van Nederland te versterken. Deze is fors verzwakt en staat onder grote druk. Dit laatste geldt ook voor het loonniveau in relatie tot de

<sup>4</sup> Dit past bij de drie dimensies 'people, planet en profit' die als waarden voor duurzame ontwikkeling worden gehanteerd.

productiviteitsontwikkeling, de werkgelegenheid en de overheidsfinanciën. Herstel van het groeivermogen van de Nederlandse economie is nodig en dat vraagt om maatregelen op een breed scala van beleidsterreinen, waardoor het aantrekkelijker wordt om in Nederland te ondernemen. Ruimtelijke knelpunten voor economische groei worden in deze nota zoveel mogelijk weggenomen. Deze knelpunten zijn vooral gelegen in de grote steden en de stedelijke gebieden van Nederland, waar hoogproductieve economische activiteiten plaatsvinden en agglomeratievoordelen kunnen worden benut. Aanbod van aantrekkelijke vestigingslocaties en een ruimtelijke bijdrage aan de aanpak van de verkeerscongestie zijn hierin cruciaal. De aantrekkelijkheid van de Nederlandse economie voor internationaal opererende bedrijven hangt af van de mate waarin die bedrijven gebruik kunnen maken van agglomeratievoordelen en waarin ze toegang krijgen tot internationale transportnetwerken. Dit betekent dat er ruimte voor deze bedrijven nodig is in de grootstedelijke gebieden en rond de mainports<sup>5</sup>.

Tevens is een goed functionerende verkeers- en vervoersinfrastructuur en een betrouwbare bereikbaarheid een belangrijke randvoorwaarde voor groeibevordering. De congestieproblemen in Nederland treden vooral op in de economisch belangrijke Randstad en waaieren uit naar andere regio's, met name bij de belangrijke hoofdverbindingssassen. De bereikbaarheidsproblemen in het algemeen en op deze verbindingen in het bijzonder, hebben een ongunstig effect op de internationale aantrekkelijkheid van de Randstad en de daarin gelegen mainports. De strategie met betrekking tot infrastructuur die in deze nota is opgenomen, vormt voor het kabinet de basis voor de specifieke ruimtelijke aanpak van deze problemen.

Een ander element dat van belang is voor een sterke (inter)nationale concurrentiepositie wordt gevormd door goede vestigings- en productieomstandigheden voor alle schakels in de agroketen, inclusief de agrobiologie.

De ontwikkeling van de kenniseconomie is in dit verband ook van belang. Nederland bezit op veel kennisterreinen geen topositie meer, terwijl innovatie van producten en diensten essentieel blijft voor de economische groei en de concurrentiepositie van Nederland. Uitwisseling en toepassing van kennis en verdergaande netwerk- en clustervorming is belangrijk voor de innovatiekracht van Nederland. Regio's met diverse en gespecialiseerde diensten, met congresfaciliteiten, met een diverse en goed opgeleide beroepsbevolking en met veel hoogwaardige kennisinstellingen en een innovatief bedrijfsleven, hebben potenties die voor Nederland als geheel belangrijk zijn. Dit zijn de regio's met clusters op het gebied van informatie en communicatietechnologie (ICT), kennisintensieve ('high tech') bedrijven, landbouwinstellingen en kapitaalsintensieve bedrijven. Aangezien veel kennisclusters en innovatiecentra langs de autosnelweg A2 liggen, wordt ook wel gesproken van de A2 als 'kennisas'. Zuidoost-Nederland wordt wel gekenschetst als toptechnologieregio en er wordt wel gesproken van de kennisdriehoek Eindhoven – Leuven – Aken. Op grond van de internationaal zeer vooraanstaande positie op het gebied van onderzoek en ontwikkeling (research & development) is de regio Eindhoven/ Zuidoost-Brabant in deze nota als 'brainport' opgenomen. De integrale planning die deze nota voorstaat, moet ervoor zorgen dat de innovatieve potenties van deze innovatieve regio en andere steden en regio's kunnen worden benut. Tegelijkertijd schept de nota gunstige condities voor de vorming en verdere ontwikkeling van stedelijke centra en 'kennisclusters'. Ook het kabinetbrede Innovatieplatform kan hieraan een bijdrage leveren.

### **1.2.2 Krachtige steden en een vitaal platteland**

De sociaal-economische en sociaal-culturele problemen van de vier grote steden en van de middelgrote steden vragen ook om een passend antwoord van het rijk. De achteruitgegane leefbaarheid en de tweedeling tussen rijke tegenover arme stadsdelen en buurten, maar ook

<sup>5</sup> C.q. in de mainportregio's (de Noordvleugel en de Zuidvleugel van de Randstad).



tussen een relatief arme, multiculturele stad versus een relatief rijk, autochtoon ommeland, vraagt om een scala aan maatregelen. Een deel daarvan is ruimtelijk van karakter. De nota schept de juiste voorwaarden om de midden- en hogere inkomensgroepen aan de stad te binden en meer in het algemeen de kansen en mogelijkheden die de bestaande steden en de infrastructuur bieden, optimaal te benutten. Achterstanden moeten op korte termijn worden aangepakt. Zichtbare resultaten zijn nodig, met een minimum aan bureaucratie. Het ruimtelijk beleid, en in het bijzonder het grotestedenbeleid, zorgen voor de benodigde kabinetsbrede, resultaatgerichte ondersteuning.

Krachtige steden zijn steden die veilig zijn, en die in alle opzichten voldoen aan de - steeds hogere - eisen die bewoners, bedrijven, instellingen, bezoekers en recreanten aan een stad stellen. Ze bieden een breed scala aan voorzieningen op onder meer het gebied van zorg, welzijn, kunst, cultuur, onderwijs, recreatie en sport. Krachtige steden zijn tevens economisch vitaal, bieden hoogwaardige vestigingslocaties en werk aan wie dat zoekt en hebben daarnaast een hechte sociale samenhang. Het gaat kortom om steden die kansen bieden aan burgers en veilig en prettig zijn om in te verblijven<sup>6</sup>. Meer variatie in het aanbod van woningen, voorzieningen en woonmilieus is in dit verband cruciaal. Herstructurering, stedelijke vernieuwing, transformatie en ontwikkeling van stedelijke centra hebben om die reden een plek gekregen in deze Nota Ruimte. Maar ook een goede regionale bereikbaarheid en de beschikbaarheid van voldoende bedrijventerreinen van de juiste kwaliteit is essentieel voor het stedelijk vestigingsklimaat en de kracht van de steden. In veel Nederlandse regio's is sprake van een krappe voorraad aan bedrijventerreinen. Het rijk stimuleert de ontwikkeling van nieuwe terreinen en de modernisering van reeds bestaande, soms verouderde terreinen. Revitalisering van deze bedrijventerreinen leidt niet alleen tot een hogere productiviteit en een efficiënter ruimtegebruik, maar kan ook de leefbaarheid vergroten.

Op economisch en sociaal-cultureel gebied verandert de samenleving. Dit komt tot uitdrukking in de ontwikkeling van de netwerksamenleving en –economie. Deze zijn onder meer het resultaat van verdergaande internationalisering en specialisatie die optreedt in veel economische sectoren en van verdergaande schaalvergroting van de steden in aansluiting op de eerdere suburbanisatie. Er is tegelijkertijd sprake van verdergaande individualisering, emancipatie en integratie van diverse bevolkingsgroepen, een afnemende bevolkingsgroei en een steeds grotere diversiteit en pluriformiteit van de Nederlandse samenleving. Deze ontwikkelingen zijn van invloed op het ruimtelijk gedrag in het algemeen en op verplaatsings- en migratiepatronen in het bijzonder. Waar de stedelijke problemen vooral op het niveau van de steden en de buurgemeenten spelen, zo zijn de kansen op langere termijn in belangrijke mate gelegen op een hoger schaalniveau: dat van de stedelijke netwerken. Samenwerking, afstemming en taakverdeling tussen steden en stedelijke regio's zijn hierbij belangrijk. Datzelfde geldt voor behoud van het stedelijk draagvlak voor voorzieningen, benutting van reeds gedane investeringen (in onder meer infrastructuur) en behoud van voldoende stedelijke 'massa' en de daarbijbehorende economische agglomeratievoordelen. Met name in de nationale stedelijke netwerken is het daarnaast van belang dat er ruimte is voor vrijetijdsvoorzieningen ('leisure'). Het kabinet draagt er in deze nota aan bij dat de grote en middelgrote steden de problemen kunnen aanpakken en de kansen kunnen benutten en daarmee geschikt zijn voor de hier geschetste veranderende samenleving.

Als uitvloeisel van de overeenstemming over de noodzaak van een regionaal toegespitste aanpak om het faseverschil van Noord-Nederland met de andere delen van Nederland weg te werken, is er sprake van een opgave voor het noorden. Hierbij kunnen de in deze nota opgenomen hoofdverbindingssassen (met name de A6/A7, A28 en de Zuiderzeelijn) een belangrijke rol spelen.

In de meer landelijke gebieden van Nederland vraagt een aantal ontwikkelingen om een adequaat, deels ruimtelijk, antwoord. Zo neemt het aantal agrarische bedrijven af door onder meer de

<sup>6</sup> Deze missie staat centraal in het grotestedenbeleid 2005-2009 (GSB III).

vermindering van de productieondersteuning die past bij het streven naar een verdergaande liberalisering van de wereldmarkt. Een aanzienlijk aantal bedrijfsgebouwen komt naar verwachting leeg te staan en de leefbaarheid en vitaliteit van verschillende gebieden neemt af. De 'blijvende' bedrijven zullen doorgroeien, zich naar verwachting organiseren in robuuste agrarische en agrofoodcomplexen of hun economische activiteiten verbreden.

In combinatie met de consequenties van klimaatsverandering en de daling van de bodem zijn deze ontwikkelingen van grote invloed op het ruimtegebruik, water- en bodembeheer en de ecologische en landschappelijke ontwikkeling in grote delen van Nederland. Het kabinet geeft zich rekenschap van de grote veranderingen die grote delen van Nederland te wachten staan en creëert in deze nota de ruimtelijke voorwaarden voor een vitaal platteland. Het gaat er daarbij om de middelen en de inzet enerzijds te richten op een vernieuwd sociaal-economisch draagvlak met behoud van de sociaal-culturele identiteit en anderzijds gericht bij te dragen aan kwaliteitsborging en -verbetering van de groene ruimte (water, natuur, toerisme, recreatie en landschapsontwikkeling). Belangrijk is dat iedereen kan meedoen om een goede toekomst van het platteland te garanderen.

### **1.2.3 Borging en ontwikkeling van belangrijke (inter)nationale ruimtelijke waarden**

Op verschillende plaatsen in Nederland is zichtbaar dat het landschap 'verrommelt' en versnipperd door onder andere aanleg van infrastructuur, verstedelijking en intensivering van de landbouw. Hierdoor staat de kwaliteit van natuur, landschap en cultuurhistorie onder druk, waardoor zowel internationaal unieke als voor Nederland kenmerkende waarden zouden kunnen verdwijnen. Dit geldt ook voor structuren of gebieden die tot het werelderfgoed worden gerekend of daartoe bij de UNESCO zijn aangemeld. Deze worden soms aan het zicht onttrokken of overwoekerd door nieuwe bebouwing waardoor burgers de historische functie en betekenis steeds moeilijker kunnen ervaren. Gelijktijdig zijn er kansen bijzondere, nieuwe ruimtelijke waarden te ontwerpen. Deze nota biedt de benodigde ruimtelijke randvoorwaarden voor borging en ontwikkeling van deze natuurlijke, landschappelijke en culturele waarden.

### **1.2.4 Borging van de veiligheid**

De afgelopen jaren is gebleken dat het nodig is de veiligheid tegen overstromingen beter te waarborgen en de schade door wateroverlast en watertekorten beter te voorkomen. Het inzicht in de ruimtelijke consequenties voor Nederland van de klimaatverandering die zich op mondiale schaal lijkt te voltrekken, is de afgelopen jaren gegroeid. De zeespiegelrijzing en de grotere extremen in neerslag- en droogteperioden die worden verwacht, in combinatie met bodemdaling vooral in het nu al laaggelegen westen van Nederland en de verstedelijking, maken ingrijpende aanpassingen in het watersysteem en de waterhuishouding noodzakelijk. Dit geldt ook voor de agrarische bedrijfsvoering in veel gebieden en de wijze waarop nieuwe verstedelijking wordt vormgegeven. Deze nota zorgt ervoor dat 'water', als een structurerend principe, een integraal onderdeel wordt van de ruimtelijke planvorming.

Calamiteiten met risicovolle activiteiten en rampen (zoals de vuurwerkramp in Enschede) hebben duidelijk gemaakt dat ook externe veiligheid in Nederland niet altijd voldoende is gewaarborgd. Ook in dit verband draagt het ruimtelijk beleid in deze nota bij aan de goede ruimtelijke voorwaarden om de veiligheid voor de burgers te borgen. Verbetering van de sociale veiligheid is een integraal onderdeel van het beleid gericht op krachtige steden.

## **1.3 Sturingsfilosofie**

Deze Nota Ruimte is een strategische nota op hoofdlijnen waarin rijksverantwoordelijkheden en die van anderen helder zijn onderscheiden. Dit geeft invulling aan het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Hiermee sluit het kabinet aan bij de eigenlijke uitgangspunten van het ruimtelijk

beleid, die onder meer tot uiting komen in het decentrale planningsstelsel (met een centrale rol voor de gemeentelijke bestemmingsplannen).

In aansluiting op deze nota kan een nadere uitwerking of een aanvullend kader worden opgesteld. Dit zal alleen gebeuren wanneer er een specifiek aan te geven nationaal belang mee is gediend. Hierbij kan gedacht worden aan een beperkt aantal gebieden met een bijzondere rijksopgave, zoals de Waddenzee en de grote rivieren of aan specifieke onderwerpen zoals mobiliteit, militaire terreinen en elektriciteitsvoorziening. Het rijk werkt overigens, breder dan alleen met deze nota, aan deregulering en minder bureaucratie. Het ministerie van VROM heeft bijvoorbeeld reeds een herijkingstraject ingezet dat leidt tot drastische vermindering van het aantal wetten en regels.

Het accent verschuift met deze nota niet alleen van 'ordering' naar 'ontwikkeling', maar ook van gedetailleerde Haagse sturing met veel regels en voorschriften naar sturing op hoofdlijnen zodat anderen hun verantwoordelijkheden ook werkelijk kunnen nemen en waarmaken. Het rijk heeft niet de wijsheid in pacht, laat staan alle oplossingen klaarliggen. Samenspel tussen overheden, maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijven is nodig om problemen effectief aan te pakken en kansen te benutten. Het rijk zal niet alleen minder vanuit Den Haag regelen, maar ook meer dan voorheen een helpende hand bieden door bijvoorbeeld kennis aan te reiken waarmee anderen eigen beleid kunnen maken of beleid kunnen uitvoeren. Het rijk gaat met andere woorden minder 'zorgen voor' anderen en meer 'zorgen dat' anderen eigen afwegingen kunnen maken en daarbij collectieve waarden borgen.

### **1.3.1 Basiskwaliteit en nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur (RHS)**

In de eerdere rijksnota's werd lang niet iedere afweging op het meest passende niveau gemaakt. Het rijk bemoeide zich regelmatig met relatief kleine lokale en regionale issues en had daarbij de neiging voorbij te gaan aan democratisch gelegitimeerde besluitvorming op gemeentelijk of provinciaal niveau. Deze ene Nota Ruimte draagt eraan bij dat dit niet langer het geval zal zijn. Het rijk zal zich intensief bemoeien met de uitwerking van het beleid en de uitvoering die betrekking heeft op de selectie van gebieden en netwerken die onderdeel uitmaken van de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur (RHS) en het zal zich daarbuiten terughoudend en selectief opstellen. Wel is in deze nota een beperkt aantal regels opgenomen om te zorgen voor een generieke basiskwaliteit in heel Nederland. Zoals in de inleiding werd aangegeven, zijn alle beleidsuitspraken in deze nota verbonden met deze basiskwaliteit of met de nationale RHS<sup>7</sup>.

Voor een goed functioneren van Nederland als geheel, is het nodig dat er een ondergrens wordt gesteld die bij alle ruimtelijke afwegingen geldt. Hiermee geeft het kabinet aan welke spelregels gelden bij de onderwerpen die zijn gedecentraliseerd en bij de afwegingen die decentrale overheden maken. Alle bij de planontwikkeling en uitvoering betrokken partijen zijn gebonden aan de hierbij horende inhoudelijke of procesmatige eisen. De gestelde ondergrens kan gerelateerd worden aan de drie lagen van de lagenbenadering of aan de waarden van de ruimtelijke kwaliteit. Dat wordt in deze nota bedoeld met 'basiskwaliteit'. De gebieden en netwerken die het kabinet vanuit ruimtelijke optiek van nationaal belang acht, vinden hun ruimtelijke neerslag in de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur (RHS). Daar streeft het rijk in het algemeen naar meer dan basiskwaliteit.

De generieke beleidsuitspraken in deze nota hangen samen met 'basiskwaliteit'. Ze zorgen in combinatie met de extra rijksambities en rijksaandacht voor de nationale RHS op het niveau van Nederland als geheel voor ruimtelijke kwaliteit.

<sup>7</sup> Dit is geïnspireerd op het advies van de WRR over ruimtelijke ontwikkelingspolitiek (1997) waarin, naast 'basisgebieden', uitgegaan wordt van nationale projecten en ontwikkelingsgebieden waarmee het rijk zich nadrukkelijker bemoeit. Dit is vergelijkbaar met de nationale RHS zoals die in deze nota voorkomt.

Elementen van de nationale RHS en generieke uitspraken zijn in de hoofdstukken 2 en 3 herkenbaar van elkaar gescheiden. Om de in deze nota gestelde doelen te bereiken en daarbij uit te gaan van de aangegeven aanpak, is het belangrijk de begrippen 'basiskwaliteit' en 'nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur' nader te duiden. Alle beleidsuitspraken in deze nota zijn immers niet alleen met één of meer doelen te verbinden, maar ook met één van deze beide begrippen. Het beleid in deze nota voorkomt onzekerheid door duidelijk te maken welke afwegingen moeten worden gemaakt bij nieuwe ruimtelijke plannen, projecten en handelingen.

Het staat decentrale overheden vrij, om in aansluiting op deze nota, te sturen en daartoe aanvullend eigen beleid te formuleren, wanneer dat niet strijdig is met de (ruimtelijke) rijksdoelen. Decentrale overheden kunnen daarmee maatwerk leveren en inspelen op specifieke problemen en uitdagingen. Waar het rijk besluiten neemt die verband houden met de basiskwaliteit voor heel Nederland en met de nationale RHS, nemen decentrale overheden besluiten die verband houden met de lokale en regionale structuren. De uiteindelijk juridisch bindende neerslag is altijd te vinden in het gemeentelijke bestemmingsplan. Iedereen heeft zo zijn eigen verantwoordelijkheid waarop hij kan worden aangesproken.

### **1.3.2 Verantwoordelijkheidsverdeling**

In deze nota wordt een onderscheid gemaakt tussen verschillende manieren van sturen. De inzet van verschillende middelen is gekoppeld aan de verschillende verantwoordelijkheden die het rijk heeft voor uiteenlopende onderwerpen en situaties. Voor alle onderwerpen in deze nota is het rijk ten minste verantwoordelijk voor het systeem. Het kabinet heeft de afwegingsprincipes die bij verschillende ruimtelijke activiteiten gelden in deze nota opgenomen. De Nota Ruimte bevat daarmee in feite de 'procesarchitectuur' voor de decentrale overheden.

Hoe sterk het rijk stuurt, hangt af van de verantwoordelijkheid die het rijk heeft voor het betreffende onderwerp. Vooral waar het rijk resultaatverantwoordelijk c.q. eindverantwoordelijk is, zal het sterkere middelen inzetten dan waar het slechts systeemverantwoordelijk is. Waar in deze nota sturende uitspraken worden gedaan, zal steeds door de woordkeuze duidelijk worden in welke mate er gestuurd wordt door het rijk. Tevens zal bij elke beleidsuitspraak de verantwoordelijkheid van rijk, provincie en gemeente worden aangegeven. Wanneer er nationale belangen in het geding zijn, kan regie van het rijk nodig zijn. In een aantal gevallen is het rijk dan zelfs resultaatverantwoordelijk. Het rijk kan nationale programma's of projecten die gerelateerd zijn aan de nationale RHS opdragen aan de provincies of aan de WGR-plusregio's (zie 1.4). Nationale landschappen zijn hiervan een goed voorbeeld. Waar het gaat om de 'basiskwaliteit' is het rijk zelden resultaatverantwoordelijk. Voor succesvol ruimtelijk beleid en realisatie van de gestelde doelen, moet elke bestuurslaag de op haar (schaal)niveau geëigende besluiten nemen. In hoofdstuk 2, 3 en 4 is bij elk beleidsonderwerp aangegeven wie waarvoor verantwoordelijk is.

Overigens kiest het rijk in veel gevallen voor een decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor de realisatie van rijksdoelen, bundeling van budgetten en sturing op doelen (en niet op instrumenten). Tegelijkertijd kiest het rijk voor een selectieve, directe betrokkenheid bij concrete ruimtelijke inrichtingsopgaven gerelateerd aan de nationale RHS, waarmee vaak majeure investeringen samenhangen. Selectiviteit is hier gewenst, maar dat kan op gespannen voet staan met een algemene behoefte bij decentrale overheden, maatschappelijke organisaties en marktpartijen om het rijk bij de gebiedsgerichte aanpak te betrekken. Bij strategische opgaven die verband houden met de nationale RHS is het rijk in elk geval 'partner'. Waar vele onderdelen van de nationale RHS samenkomen of elkaar kruisen, zoals in de Randstad Holland, is de rijksbemoeienis relatief het grootst. Het overleg tussen rijk en de betreffende decentrale overheden, zoals in de Bestuurlijke Commissie Randstad, is in dit verband belangrijk voor de

benodigde afstemming. Wanneer het rijk bij een algemene gebiedsgerichte aanpak buiten de nationale RHS betrokken is, is het rijk eerder 'facilitator'.

De meeste ruimtelijke afwegingen spelen op het schaalniveau van (samenwerkende) gemeenten en provincies. Zij vervullen dan ook een belangrijk deel van de regiefunctie bij de ruimtelijke ontwikkeling. De huidige WRO en het grondbeleid zullen worden aangepast om de decentrale overheden van de hiervoor benodigde instrumenten te voorzien. Gemeenten en provincies hebben overigens ook een belangrijke rol bij de daadwerkelijke borging van de waarden en de realisatie van ruimte voor functies als wonen en werken. Provincies geven hieraan invulling in streek- en structuurplannen. Het kabinet onderkent dat er tussen provincies in Nederland verschillen zijn en dat die, met de toegenomen ruimte voor decentrale afwegingen, groter kunnen worden. Wanneer ten minste de basiskwaliteit geborgd is, kunnen dergelijke verschillen voor Nederland als geheel ook aantrekkelijk zijn. Het kabinet versterkt in deze nota de regievoerende rol van de provincies in afwegingen van bovenlokale en bovenregionale belangen ten opzichte van het rijk en ten opzichte van de gemeenten. Het zwaartepunt bij de uitvoering ligt vooral bij de gemeenten. De provincies krijgen onder meer een regietaak met betrekking tot bovenlokale voorzieningen, het bundelingsbeleid en het beleid voor wonen in de meer landelijke gebieden. De provincies vervullen een faciliterende rol bij de realisering van bovengemeentelijke bedrijventerreinen. Door waar nodig en mogelijk overeenkomsten te sluiten over de uitvoering van projecten met het Interprovinciaal Overleg (IPO), kan het rijk ook concrete invulling geven aan het streven de sleutelrol van de provincies te ondersteunen. Het rijk ontwerpt voor de provincies op korte termijn een procedure, naar analogie van de projectprocedure die voor rijk en gemeenten bestaat. Op die manier krijgt de provincie een instrument in handen voor regievoering. In het verlengde van het provinciale bestuur treden de samenwerkende gemeenten op als verantwoordelijken voor de specifieke problematiek van de grote stedelijke regio's. Dit doen zij in afstemming met de provincies.

In het decentrale planningsstelsel van Nederland zijn gemeenten, provincies en rijk samen verantwoordelijk voor het ruimtelijk beleid. Op veel plekken is zowel beleid van het rijk, de provincie als de gemeente van toepassing. Gebruik van digitale ruimtelijke plannen zorgt ervoor dat de 'ruimtelijke ordeningsketen' effectiever en efficiënter wordt, het beleid beter wordt afgestemd, en de handhaafbaarheid wordt verbeterd. De ruimtelijke plannen die door gemeenten, provincies en rijk worden gemaakt, moeten in combinatie met elkaar gebruikt kunnen worden. Dat betekent dat ze digitaal en uitwisselbaar moeten worden opgezet en uit moeten gaan van vergelijkbare termen en begrippen. Hierbij zal worden aangesloten bij de in het project Digitaal Uitwisselbare Ruimtelijke Plannen (DURP) ontwikkelde systematiek en de opgestelde standaarden. Deze systematiek maakt het ook mogelijk om andere ruimtelijk georiënteerde gegevens, waaronder de basisregistraties, te combineren met ruimtelijke plannen. De Nota Ruimte zal de eerste PKB zijn die ook in een digitaal uitwisselbare versie wordt gepubliceerd. Het gebruik van digitale ruimtelijke plannen vergroot tegelijkertijd de toegankelijkheid van het beleid voor de burgers. Zij kunnen in de toekomst ruimtelijke plannen via computers of bijvoorbeeld zelfs via internet inzien.

De overheid gaat zich ook meer in het algemeen toeleggen op wat haar kerntaken zijn en deze taken beter uitvoeren: eenvoudiger, efficiënter, effectiever. Tegelijkertijd krijgen burgers meer mogelijkheden om naar eigen inzicht en met minder directe overheidsinmenging hun leven in te richten. Ook zullen burgers, individueel en georganiseerd, meer zelf moeten doen en minder op de overheid kunnen leunen. Deze vernieuwing van het openbaar bestuur en de verbetering van de publieke prestaties zijn een zaak van rijk, uitvoeringsorganisaties, provincies en gemeenten en andere overheden samen. Dat zijn de belangrijkste elementen van het actieprogramma Andere Overheid waarmee het kabinet eind 2003 het startschot heeft gegeven om de verhouding tussen

overheid en maatschappij en de wijze waarop de overheid haar taken uitvoert ingrijpend te veranderen.

### **1.3.3 Lagenbenadering en ruimtelijke kwaliteit**

Het ruimtelijk beleid heeft vooral meerwaarde om integrale afwegingen te maken en ervoor te zorgen dat niet alleen de belangen van één functie of één sector tot hun recht komen. Dit vergroot tevens het maatschappelijk en politiek draagvlak voor ruimtelijke besluiten en vergroot de kansen op een succesvolle uitvoering. De fysieke gesteldheid van Nederland (bodem, water, hoogteligging) maakt het in het algemeen niet mogelijk 'zomaar' iets te gaan ontwikkelen. Dat heeft ook te maken met de beschikbare infrastructuur en het grote aantal bewoners en bedrijven dat in Nederland, op een klein oppervlak, gevestigd is en waarvoor ruimte nodig is om onder meer te kunnen wonen, werken, verplaatsen en recreëren.

Ruimte is een schaars goed en 'ruimteclaims' beconcurreren elkaar. Aangezien er een spanningsveld kan bestaan tussen individuele en collectieve belangen en er verschillen zijn in (financiële) kracht tussen verschillende ruimtevragende functies, is er in het algemeen belang een aantal generieke regels nodig. Naar hun aard vragen kwetsbare functies, zoals water, natuur en landschap, eerder om regulerende uitspraken dan andere functies. Deze zijn nodig om de bijbehorende collectieve waarden te kunnen borgen (en ontwikkelen). Wat betreft verkeers- en vervoersinfrastructuur stuurt het rijk vooral met financiële middelen. Bij financieel-economisch krachtigere functies zoals wonen en werken, regelt het rijk relatief weinig en stuurt met name de markt.

Van de drie lagen uit de lagenbenadering (ondergrond, netwerken en occupatie) is er niet één het belangrijkste voor de ruimtelijke ontwikkeling: elke laag heeft haar specifieke bijdrage aan die ontwikkeling. Tegelijkertijd ligt ook in de lagenbenadering besloten dat vooral een onderliggende laag condities stelt aan een bovenliggende. Belangrijk is de onderlinge wisselwerking tussen de lagen. Elke laag stelt zo condities aan de andere lagen en daarmee is elke laag van invloed op de ruimtelijke afwegingen en keuzen. Te lang en te vaak is er in Nederland min of meer 'eigenstandig' nagedacht over de ontwikkeling van verstedelijking, intensieve vormen van landbouw en andere wenselijke occupatievormen, zonder daarbij voldoende rekening te houden met deze condities. De ontwikkeling van intensieve veehouderij op de zandgronden en van grootschalige verstedelijking in de laaggelegen veenweidegebieden zijn daarvan twee sprekende voorbeelden. Ook water stelt indringende eisen aan een duurzaam vestigingsbeleid. Trage trends als zeespiegelrijzing, verhoogde waterafvoeren en neerslagtoename, dwingen tot een omslag in het denken, om daarmee een hypotheek op de toekomst te voorkomen. Veel meer dan tot nu toe, is het van belang om bij ruimtelijke afwegingen op alle schaalniveaus niet alleen met occupatie-eisen rekening te houden, maar ook structureel rekening te houden met de eigenschappen en de functies die zowel de ondergrond als de netwerkenlaag bezitten en de eisen die deze lagen stellen. In de planvorming moeten de processen in de verschillende lagen meer met elkaar in verband worden gebracht. Dit is van wezenlijke betekenis voor het functioneren van Nederland als geheel (zie kaart A).

In aansluiting op het bovenstaande, wil het kabinet bevorderen dat gemeenten en provincies bij de ruimtelijke ordening en inrichting bewuster omgaan met de ondergrond dan nu vaak het geval is. Daarmee kunnen niet alleen potentiële conflicten tussen ruimtegebruikers worden voorkomen, maar kan ook samenhang in maatregelen worden bereikt. Ingrepen kunnen immers verschillende beleidsdoelen dienen. Aanleg van ondergrondse bebouwing kan bijvoorbeeld gecombineerd worden met verwijdering van verontreiniging. Verruiming van het rivierbed kan de veiligheid vergroten doordat overstromingsrisico's worden gereduceerd, maar kan ook een stimulans voor

natuurontwikkeling betekenen, kansen voor delfstofwinning bieden en tegelijkertijd gepaard gaan met verbetering van de milieukwaliteit.

**Box: Drie lagen: ondergrond, netwerken en occupatie**

De ondergrond bestaat uit het samenhangende en levende systeem van water, bodem en het zich daarin bevindende leven. De bodem herbergt een historisch archief en 'draagt' de landschappelijke identiteit. Processen in de ondergrond maken deel uit van kringlopen (water, energie, stoffen) op een lokale, regionale, nationale en soms zelfs mondiale schaal. Kenmerkend voor de ondergrond is het trage verloop van processen, zeker in relatie tot de meeste processen in de netwerkenlaag en de occupatielaag. Langetermijnprocessen zoals klimaatverandering en bodemdaling hebben ingrijpende effecten op de ondergrond, met name op de waterhuishouding. Bij de bodemvorming speelt het water (afvoer van en afzetting door rivierwater, kustvorming en getijdenbewegingen zeewater) een cruciale rol: het grootste deel van Nederland is een deltagebied, waar een aantal grote Europese rivieren uitstroomt in zee. Het land kenmerkt zich door de overgang van hoog, droog en zanderig Nederland (als uitloper van het hoger gelegen Midden- en Oost-Europa), naar nat, kleiig en venig laagland. De Nederlandse kust die bestaat uit een estuarium, gestrekte duinen en wadden, vormt de grens tussen dit laagland en de Noordzee. Door Nederland is een hoogtelijn aan te wijzen (+1 meter boven NAP) die de overgang markeert tussen hoog en laag Nederland. Een andere markante lijn in de ruimtelijke structuur van Nederland is vanzelfsprekend die van de primaire waterkeringen, waarmee het land zich verdedigt tegen de zee: de kustlijn, gedragen door het kustfundament en de zeeweringen. De loop van de grote rivieren is een derde lijn (of beter: stelsel van lijnen), die de ruimte van Nederland structureert.

De netwerken bestaan uit fysieke infrastructuur die verkeers- en vervoersstromen kanaliseert en uit onzichtbare verbindingen zoals die voor informatie en communicatie (ICT) en de vlieg- en vaarroutes. De fysieke infrastructuur is het geheel van wegen, spoorwegen, waterwegen, havens, luchthavens, overstap- en overslagpunten en ondergrondse buizen en leidingen. Beide typen netwerken vormen dragers van 'stedelijke netwerken' en vormen een belangrijke voorwaarde voor stedelijke en economische dynamiek. De economische ontwikkeling van Nederland en het verstedelijkingspatroon is in belangrijke mate gekoppeld aan de vervoersmogelijkheden. De delta bood de kans havens en efficiënte vervoerssystemen te ontwikkelen met grote economische kansen voor handel, distributie en de daarbij horende logistiek. Directe verbindingen tussen de grote havens (van met name Amsterdam en Rotterdam) en het achterland werden de dragers van de economische ontwikkeling. De meeste steden ontwikkelden zich, geënt op deze belangrijke relaties en de bijbehorende vaar-, spoor- en autowegen. Het patroon van deze verbindingen dat zich de afgelopen eeuwen en, wat betreft autowegen en luchthavens de laatste decennia, ontwikkelde, bepaalt in hoge mate de ruimtelijke en ruimtelijk-economische structuur van Nederland. De laatste jaren ontwikkelt er zich een grote diversiteit aan informatie- en communicatietechnologieën (ICT) die relevant is voor ruimtelijke ontwikkelingen. Zo bevindt zich intussen het grootste internetknooppunt van continentaal Europa in Amsterdam en zijn ICT-bedrijven in het algemeen met name in de Randstad, Noord-Brabant, Twente en Groningen te vinden. Het is echter nog niet duidelijk welke invloed ICT-netwerken op de ruimtelijke structuur zullen hebben.

Met de occupatielaag worden de ruimtegebruikspatronen aangegeven die voortkomen uit het menselijk gebruik van de ondergrond en de netwerken. De ruimtelijke inrichting is vooral ook het gevolg van de manier waarop het grondgebruik is georganiseerd. Locatie en vorm van dit bodemgebruik worden daarbij niet alleen door de aard ervan bepaald (wonen, werken, recreatie, landbouw en grote delen van de natuur), maar ook door de bodem zelf en de relaties, waarmee de verschillende vormen van bodemgebruik met elkaar in verband staan. Het bodemgebruik en de ontstaansgeschiedenis van het nederzettingenpatroon is in laag Nederland meer planmatig,

geconcentreerd en aaneengesloten van karakter, terwijl in hoog Nederland in het algemeen een grotere mate van spreiding bestaat. De structurerende werking van de infrastructuur draagt eraan bij dat economische groei en dynamiek vooral in steden en dorpen langs de belangrijkste verbindingen plaats vinden. Mede doordat de voornaamste verbindingen in Nederland vanuit de steden en havens van de Randstad naar het oosten en het zuiden lopen, is het noorden relatief leeg, open en groen gebleven. Hierbij speelt ook een rol dat de autonome ontwikkeling vrij beperkt was in vergelijking tot de industrie en grondstofwinning die met name in Zuid- en Oost-Nederland tot ontwikkeling kwam. De vier grote steden en een aantal middelgrote steden die in sterk verstedelijkte gebieden liggen, bepalen in hoge mate het occupatiepatroon van Nederland.

In en tussen de lagen zijn sporen aanwezig van de cultuur en de geschiedenis, in de vorm van cultuurhistorische en archeologische waarden, historische landschappen en gebouwde monumenten voor uiteenlopende functies en van diverse bevolkingsgroepen. Culturele voorkeuren en gebruiken en met name het beleid, dat als het ware bovenop de drie lagen ligt, bepaalt hoe met de drie lagen wordt omgegaan en op welke wijze de burger hier concreet mee wordt geconfronteerd.

Ruimtelijke kwaliteit wordt als begrip al eeuwen gehanteerd. Het kan worden uitgedrukt in de begrippen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Van een hoge gebruikswaarde is sprake als de ruimte op een veilige wijze gebruikt kan worden voor verschillende functies (zoals wonen en werken, maar ook recreëren en verplaatsen), deze functies elkaar niet hinderen, ze elkaar zo mogelijk versterken en ze toegankelijk zijn voor alle bevolkingslagen en -groepen. Belevingswaarde speelt een belangrijke rol in de leefomgeving. Daarbij gaat het om cultureel besef en diversiteit, menselijke maat, aanwezigheid van karakteristieke kenmerken (identiteit) en afleesbaarheid van (cultuur)historie en schoonheid. Ook moet in dit verband gedacht worden aan ruimtelijke variatie (in bijvoorbeeld vorm, kleur en textuur, maar ook wat betreft afmetingen, harmonie en contrast, drukte en stilte, geluid en stank). Bij toekomstwaarde gaat het om kenmerken als duurzaamheid, biodiversiteit, robuustheid, aanpasbaarheid en flexibiliteit in de tijd, zowel wat betreft geschiktheid voor nieuwe gebruiksvormen als ontvankelijkheid voor nieuwe culturele en economische betekenissen. Plannen die oog hebben voor de drie lagen en de condities die deze in het plangebied stellen, kunnen daarmee toekomstgericht, duurzaam en 'bruikbaar' zijn. Ruimtelijke kwaliteit gaat dan ook goed samen met de lagenbenadering. De concrete invulling van de criteria voor ruimtelijke kwaliteit worden door betrokken partijen per situatie bepaald. Ze kunnen zowel inhoudelijk, procesmatig als financieel van aard zijn. In deze nota geeft het rijk voor de nationale RHS en de basiskwaliteit aan wat de te betrekken kwaliteiten zijn.

#### **1.3.4 Basiskwaliteit: generiek geldende 'ondergrens'**

Met het uitgangspunt 'decentraal wat kan, centraal wat moet', wordt veel beleidsruimte gecreëerd voor decentrale afwegingen en tegelijkertijd geborgd dat decentrale overheden rekening houden met structuren, systemen en belangen op een hoger schaalniveau. De Nota Ruimte bevat een aantal generieke regels die zorgen voor borging van de hierboven bedoelde basiskwaliteit als ondergrens voor alle ruimtelijke plannen. Daarbij kan het gaan om inhoudelijke of procesmatige eisen, maar ook om basiskwaliteit in meer stimulerende zin. Daarnaast stellen Nederlandse, Europese en wereldwijde verdragen, wetten en regels soms eisen die ruimtelijk relevant zijn. Dit is de 'wettelijke' basiskwaliteit die in deze nota is opgenomen. Als laatste vorm van basiskwaliteit is in deze nota een aantal principes van meer financiële aard opgenomen.

##### **1.3.4.1 'Wettelijke' basiskwaliteit**

Voor een aantal onderwerpen wordt basiskwaliteit via wetten geregeld. Elke partij die ruimtelijke afwegingen maakt, moet in elk geval voldoen aan de eisen die deze nationale of internationale



wetgeving stelt. Gezien de grote ruimtelijke impact van sommige van deze regels én om in een aantal gevallen een compleet ruimtelijk kader te schetsen, zijn deze soms ook in de hoofdstukken 2, 3 en 4 van deze nota verwoord. Deze wettelijk (of verdragsmatig) geregelde basiskwaliteit heeft vooral betrekking op gezondheid, veiligheid, milieu en natuur. Hierbij kan gedacht worden aan geluid, stank, externe veiligheid, verontreiniging van oppervlaktewater en bodem-, natuur- en soortenbescherming. Het instrument 'aanwijzing beschermde gezichten' uit de Monumentenwet is een ander voorbeeld van 'wettelijke' basiskwaliteit.

#### **1.3.4.2 Inhoudelijke en procesmatige basiskwaliteit**

De 'watertoets' zorgt ervoor dat in de planvorming vroegtijdig aandacht wordt besteed aan de randvoorwaarden die het watersysteem en de waterhuishouding stellen. Dit is een voorbeeld van procesmatige en in mindere mate inhoudelijke basiskwaliteit. Een ander voorbeeld hiervan is het locatiebeleid, dat regelt dat decentrale overheden bepaalde vormen van ruimtegebruik (door bedrijven en voorzieningen) afstemmen op de bestaande occupatiepatronen en de vervoersnetwerken. Deze afstemming ligt ook ten grondslag aan het generieke bundelingsbeleid voor verstedelijking. Hiermee worden de reeds gedane investeringen in netwerken en voorzieningen duurzaam en adequaat benut en de economische potenties en agglomeratievoordelen behouden. Dit biedt tegelijkertijd zowel kansen voor behoud van variatie tussen stad en land als voor ontwikkeling van culturele en landschappelijke waarden. Een ander voorbeeld van zowel inhoudelijke als procesmatige basiskwaliteit zijn de uitspraken in deze nota die zorgen dat decentrale overheden hun verantwoordelijkheid nemen wat betreft voldoende en tijdige beschikbaarheid van ruimte voor de verschillende functies (met name wonen en werken).

Tot de basiskwaliteit behoort ook dat decentrale overheden expliciet aandacht besteden aan de landschappelijke kwaliteit en het ruimtelijk ontwerp. Het kabinet legt op basis hiervan echter geen extra inhoudelijke eisen op, maar wil de andere overheden wel stimuleren of 'verleiden' om wat dat betreft – net als op het terrein van milieu en veiligheid - meer dan alleen basiskwaliteit te realiseren. Vanuit deze optiek is in de nota een kwaliteitsagenda voor landschapontwikkeling als checklist opgenomen (in paragraaf 3.4.4). Het kabinet zal in dit verband ook stimuleren dat er gebruik wordt gemaakt van de inbreng van ontwerpende disciplines die gebruik maken van cultuurhistorie als inspiratiebron. Een actieprogramma voor ruimte en cultuur zal met dat doel worden opgesteld in aansluiting op deze nota. Herstructurering in de steden en de ontwikkeling van groen (en blauw) in en om de stad zijn andere 'stimulerende' vormen van basiskwaliteit.

Tot slot borgt het kabinet de basiskwaliteit door actief het belang van een aantal meer financiële principes op te nemen in het nationaal ruimtelijk beleid. Zo geldt bij ruimtelijke afwegingen en nieuwe decentrale ruimtelijke plannen, projecten en handelingen dat er geen afwenteling van negatieve effecten en bijbehorende opgaven plaats mag vinden op het bestaande ruimtegebruik en op de verschillende functies, zoals water, natuur en infrastructuur. Uitgangspunt is dat de initiatiefnemer van ruimtelijke activiteiten zorgt voor de opheffing van daardoor veroorzaakte knelpunten ('veroorzakersbeginsel') en de rekening niet automatisch bij het rijk wordt neergelegd. Dit kan een stimulans zijn voor stedelijke herstructurering en is een logische consequentie van het gezonde uitgangspunt om bij besluitvorming de kosten en baten zoveel mogelijk in één hand te houden. In het verlengde hiervan geldt ook als uitgangspunt dat decentrale overheden samen met de betrokken marktpartijen zelf verantwoordelijk zijn voor de kosten van de benodigde groenvoorzieningen, de verkeers- en vervoersontsluiting en andere investeringen die samenhangen met nieuwe bouwactiviteiten of andere ruimtelijke initiatieven op het gebied van wonen, werken of recreëren. Grondbeleid en de eventueel daarbij horende verevening van opbrengsten of het verhaal van kosten, kunnen voor de uitvoering van het beleid van grote betekenis zijn. De mogelijkheden hiervoor zijn opgenomen in paragraaf 1.4.

<b>Basiskwaliteit</b>	
<b>Economie, infrastructuur en verstedelijking</b>	<b>Water, natuur en landschap</b>
Voldoende en tijdige beschikbaarheid van ruimte voor alle functies	Voldoende en tijdige beschikbaarheid van ruimte voor alle functies
Bundelingsbeleid voor verstedelijking en economische activiteiten	Watertoets *
Bundelingsbeleid en ruimtelijke inpassing van (hoofd)infrastructuur	Deelstroomgebiedsvisies
Locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen	'Blauwe knopen'
Stedelijke herstructurering	Functiecombinaties met water
Balans tussen rood en groen/blauw	Bescherming van overige natuur(gebieden) *
Groen in en om de stad	Bescherming van soorten *
Overige hoofdinfrastructuur (spoor, weg, water en (lucht)havens) en bijbehorende ruimtelijke reserveringen	Uitwerking van milieubeleid ten behoeve van natuurkwaliteit
Kennis- en innovatieclusters	Beleid voor bouwen in het buitengebied
Milieuregelgeving (w.o. geluid, stank en stof) *	Basis Recreatie Toervaart Net (BRTN)
Externe veiligheid *	Beleid voor recreatiewoningen en –complexen
	Landschappelijke en ontwerpqualität
	Bundeling van niet-grondgebonden landbouw en aanverwante functies in landbouwontwikkelingsgebieden (LOG's)
	Reconstructie zandgebieden *

\* *Vloeit voort uit bestaande wet- en regelgeving of Europese verplichtingen*

### **1.3.5 Nationale RHS: gebieden en netwerken van nationaal belang**

In de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur (RHS) zijn de gebieden en netwerken opgenomen die in belangrijke mate ruimtelijk structurerend zijn voor Nederland, bestuurlijke grenzen overschrijden, een complexe of kostbare opgave met zich meebrengen die rijksbemoeyenis noodzakelijk maakt of die anderszins voor het functioneren van Nederland van grote betekenis zijn. Het rijk heeft voor de nationale RHS dan ook in het algemeen een grotere verantwoordelijkheid dan daarbuiten.

Het gaat om elementen van de economie, de infrastructuur en de verstedelijking van Nederland en om elementen van de 'groenblauwstructuur': water, natuur en landschap. De tot de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur behorende gebieden en netwerken, komen in hoge mate overeen met de belangrijkste elementen van de drie lagen: ondergrond, netwerken en occupatie. In algemene zin heeft het rijk een systeemverantwoordelijkheid voor de nationale RHS. Voor specifieke elementen of situaties is het rijk resultaatverantwoordelijk. Overal in Nederland zijn de inhoudelijke en procesmatige basiskwaliteitseisen het vertrekpunt. Mochten er hierin knelpunten optreden in de nationale RHS, dan streeft het rijk ernaar die met voorrang aan te pakken. Oplossing van de knelpunten op de wegen die tot de nationale RHS horen, gaat dan ook vanuit een ruimtelijke optiek vóór, boven aanpak van andere knelpunten. Dat neemt niet weg dat verbindingen die op deze (inter)nationale schaal geen betekenis hebben en die niet tot de nationale RHS behoren, wel van grote betekenis kunnen zijn voor de regionale bereikbaarheid.

Voor heel Nederland vereist het rijk tenminste basiskwaliteit, maar bij de elementen van de nationale RHS heeft het rijk veelal een hogere ambitie. Ook daarin kan namelijk tot uitdrukking worden gebracht dat de elementen van de nationale RHS van groot nationaal belang zijn. Dit kan blijken uit een hoger ambitieniveau wat betreft bijvoorbeeld ruimtelijk ontwerp, milieuhygiënische aspecten of landschappelijke kwaliteit. Met name in de uitvoering komt de hogere rijksambitie tot uitdrukking. De financiële en andere rijksinzet voor de beide mainports, de vormgeving van de Amsterdamse Zuidas en de andere vijf nieuwe sleutelprojecten (NSP)<sup>8</sup> en Ecologische Hoofdstructuur zijn hiervan krachtige voorbeelden. Maar er kan ook worden gedacht aan het ontwikkelde Panorama Krayenhoff voor de Nieuwe Hollandse Waterlinie en het project Routeontwerp A12.

#### **1.3.5.1 Economie, infrastructuur en verstedelijking**

Een beter functionerende verkeers- en vervoersinfrastructuur en goede verbindingen met het achterland zijn belangrijke randvoorwaarden voor economische groei. Het rijk geeft daarom prioriteit aan de verbindingen van de beide mainports - en daarmee van de 'mainportregio's Noord- en Zuidvleugel van de Randstad - met de belangrijkste grootstedelijke gebieden in Nederland en het buitenland. Deze hoofdverbindingssassen voor spoor, weg en water zijn opgenomen in de nationale RHS en zijn als 'ruggengraat' in belangrijke mate structurerend voor verstedelijking en economische activiteiten.

Tot de nationale RHS behoren tevens de belangrijkste economische kerngebieden van Nederland. Het kabinet zal zich wat betreft de ruimtelijk-economische ontwikkeling en economische groei, op deze gebieden en de greenports richten. Daarnaast geeft het kabinet specifieke aandacht aan de (toekomstige) ontwikkeling van de mainports vanwege hun grote belang voor de nationale economie. De aantrekkelijkheid van Nederland voor internationaal opererende bedrijven hangt af van de mate waarin deze gebruik kunnen maken van agglomeratievoordelen in deze kerngebieden, de mate waarin ze toegang kunnen krijgen tot internationale logistieke (en digitale) netwerken en de mate waarin ze gebruik kunnen maken van (hoogwaardige) kennisinstellingen en ICT-voorzieningen, goed opgeleid personeel en faciliteiten voor kennisuitwisseling. Hiervoor zijn vestigingsmogelijkheden in grootstedelijke gebieden en rond de mainports nodig. Het rijk stimuleert daarom bijvoorbeeld, in samenhang met de mainportontwikkeling, de ontwikkeling van de Amsterdamse Zuidas tot een internationale toplocatie. Dit geeft een impuls aan de Nederlandse economie en vergroot de diversiteit en economische basis van het bijbehorende economische kerngebied (Noordvleugel van de Randstad). De Zuidas is dan ook opgenomen in de nationale RHS. Dat geldt ook voor de andere nieuwe sleutelprojecten. De regio Eindhoven/ Zuidoost-Brabant is wat betreft onderzoek en ontwikkeling (research en development) internationaal vooraanstaand en om die reden als brainport in de nationale RHS opgenomen.

Nederland is marktleider in een aantal niches in de wereldhandel, waaronder de agrarische sectoren van de glastuinbouw, de bollenteelt en de boom- en sierteelt. Deze teelten zijn de basis voor een kennisintensieve agribusiness en concentreren zich in een beperkt aantal locaties van nationaal belang: de 'greenports'. De verdere ontwikkeling van de huidige greenports hangt nauw samen met de ontwikkeling van de mainports wat betreft economische innovatie, verkeersdoorstroming en ligging in meer verstedelijkte delen van Nederland. Ter versterking van de internationale concurrentiekracht van Nederland geeft het rijk prioriteit aan deze greenports.

Op de schaal van Nederland als geheel is een aantal stedelijke netwerken van nationaal belang. In deze grootstedelijke gebieden woont het overgrote deel van alle bewoners van Nederland. Met het oog op de kansen die dit op langere termijn biedt, is verdergaande samenwerking en afstemming in deze nationale stedelijke netwerken belangrijk voor Nederland als geheel. Alleen nog in de

<sup>8</sup> De stationsgebieden van Rotterdam Centraal, Den Haag Centraal, Utrecht Centraal, Arnhem en Breda.

nationale stedelijke netwerken, waar de verstedelijkingsdruk het hoogst is, zal het kabinet actief ruime gebieden aanwijzen voor bundeling van de verstedelijking. Dit draagt bij aan de economische dynamiek en het draagvlak voor voorzieningen in de grote(re) steden en schept ruimte voor de benodigde woningbouwproductie. Bij nieuwe stedelijke transformatiegebieden zal het rijk zich primair richten op de (steden van de) nationale stedelijke netwerken. Hiertoe behoort stimulering van functieverandering van verouderde spoorwegemplacements, haven- en industriegebieden en andere verouderde bedrijventerreinen.

Voor economie, infrastructuur en verstedelijking kan worden aangegeven welke onderdelen tot de nationale RHS behoren en voor welke onderwerpen het rijk de basiskwaliteit regelt. 'Bundeling van verstedelijking en infrastructuur' en 'organiseren in stedelijke netwerken' zijn de beleidsstrategieën die het rijk hanteert en waarin zowel de basiskwaliteit als de elementen van de nationale RHS terugkomen. De verantwoordelijkheden en rollen van rijk, provincie en gemeente verschillen per onderwerp. Deze zullen bij de uitwerking in hoofdstuk 2 ('Netwerken en steden') worden aangegeven. De onderstaande tabel geeft weer welke onderwerpen in dit hoofdstuk elk geval aan de orde komen. De nationale RHS voor economie, infrastructuur en verstedelijking is verbeeld op kaart B.

<b>Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur Economie, infrastructuur en verstedelijking</b>
Economische kerngebieden, w.o. de Noordvleugel en Zuidvleugel van de Randstad en Zuidoost-Brabant
Mainports (Schiphol en Rotterdamse haven)
Brainport Eindhoven/ Zuidoost-Brabant
Greenports, w.o. Aalsmeer en het Westland
Nieuwe sleutelprojecten, w.o. de Amsterdamse Zuidas
- Hoofdverbindingssassen (spoor, weg, water), w.o. HSL-Zuid, A2, A4, A12 en de Waal en bijbehorende ruimtelijke reserveringen, w.o. de Zuiderzeelijn
Nationale stedelijke netwerken, w.o. de Randstad Holland
Stedelijke transformatie

### **1.3.5.2 Water, natuur en landschap**

Om de veiligheid tegen overstromingen te vergroten en de schade door wateroverlast te beperken, richt het kabinet zich op versterking van de primaire waterkeringen, met technische en ruimtelijke maatregelen. De grote rivieren, het kustfundament en de wateren van het IJsselmeergebied en de Zuidwestelijke delta behoren dan ook tot de nationale RHS. De grote wateren hebben in het algemeen ook belangrijke natuurlijke en landschappelijke waarde. Dat geldt overigens ook voor de Waddenzee en voor de gehele Ecologische Hoofdstructuur, de robuuste ecologische verbindingen en de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden. Deze behoren dan ook tot de nationale RHS.

In deze nota is een aantal gebieden aangemerkt als nationaal landschap. Het kabinet laat daarmee zien aan deze selectie van gebieden prioriteit te geven wat betreft behoud en ontwikkeling van het landschap in Nederland. Het gaat bij deze selectie dan ook om die gebieden die internationaal zeldzaam dan wel uniek zijn of die kenmerkend zijn voor Nederland. De gebieden die tot het werelderfgoed behoren, zijn vanuit culturele optiek dermate belangrijk dat het voor zich spreekt dat het kabinet deze in de nationale RHS heeft opgenomen.

'Anticiperen op en meebewegen met water', 'investeren in de kwaliteit van de natuur' en 'landschap ontwikkelen met kwaliteit' zijn de beleidsstrategieën die het kabinet hanteert voor water,

natuur en landschap. De onderstaande tabel geeft kort weer aan welke onderwerpen in hoofdstuk 3 van deze nota ('Water en groene ruimte') in elk geval nader invulling wordt gegeven. In dat hoofdstuk zal worden aangegeven welke verantwoordelijkheid en welke rol rijk, provincie en gemeente daarbij hebben. De nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur voor water, natuur en landschap is verbeeld op kaart C.

<b>Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur</b>
<b>Water, natuur en landschap</b>
Grote rivieren en grote wateren, w.o. IJsselmeer en Waddenzee
Kust (kustfundament)
Vogel- en Habitatrichtlijngebieden (VHR) *
Natuurbeschermingswetgebieden *
Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en robuuste ecologische verbindingen
Werelderfgoedgebieden (UNESCO) *
Nationale landschappen, w.o. de Veluwe en het Groene Hart van de Randstad

\* *Vloeit voort uit bestaande wet- en regelgeving of Europese verplichtingen*

#### **1.4 Instrumentatie en uitvoering**

In deze paragraaf komen de instrumentatie en uitvoering aan de orde die passen bij de gehanteerde sturingsfilosofie en die nodig zijn om de gestelde doelen te realiseren. Het gaat om ontwikkelingsplanologie, uitvoering en financiering, de bestuurlijke organisatie en de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden, kennisontwikkeling, grondbeleid, en de relevante internationale aspecten. In aansluiting daarop zijn aan het einde van deze paragraaf de rollen en taken van de verschillende overheden geschetst bij de uitvoering van het beleid voor de verschillende onderdelen van de nationale RHS en de basiskwaliteit.

##### **1.4.1 Ontwikkelingsplanologie**

Het kabinet kiest in deze nota voor een dynamisch, op ontwikkeling gericht ruimtelijk beleid. Het accent verschuift hiermee van 'het stellen van beperkingen' naar 'het stimuleren van ontwikkelingen'. Nederland gaat niet 'op slot' en er komt met deze nota meer ruimte voor dynamiek. In deze nota legt het kabinet met andere woorden meer de nadruk op 'ontwikkelingsplanologie' en minder op 'toelatingsplanologie'. Ontwikkelingsplanologie heeft betrekking op heel Nederland (binnen en buiten de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur) en werkt in de praktijk vanuit een gebiedsgerichte aanpak, waarbij het vooral gaat om de kwaliteit van het geheel en minder om de verschillende doelstellingen afzonderlijk. Deze werkwijze is nodig om in een overzienbare periode met verschillende partijen een pakket samenhangende projecten uit te voeren, met als doel de ruimtelijke kwaliteit van het gebied te verbeteren. Medeoverheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen worden nadrukkelijk uitgenodigd mee te denken en mee te doen om te komen tot gebiedsgerichte en breed gedragen regionale en lokale visievorming en uitvoering van beleid in zowel de stedelijke als de meer landelijke gebieden. De betrokken overheid moet zich daarbij meer gaan opstellen als de partner van ondernemende mensen en bedrijven en dynamiek versterken in plaats van deze tegen te gaan door een veelheid aan regels. Dit draagt bij aan een betere benutting van ruimtelijke potenties en een verbetering van de gebiedskwaliteiten. Het schept ruimte voor burgers om mee te kunnen doen en naar vermogen bij te dragen aan een woonbaar en leefbaar land. Het betekent ook meer ruimte voor realisatie van inspirerende visies en ideeën. Op deze manier kan tegelijkertijd de Nederlandse ontwerptraditie op het gebied van landschap, stedenbouw en architectuur worden voortgezet.

Meer ontwikkelingsplanologie past ook bij de zich ontwikkelende 'civil society' waarin de overheid meer en meer één van de spelers is. Het sluit daarnaast aan op de groeiende behoefte aan regionaal maatwerk en meer interactieve, ontwikkelingsgerichte planvorming door alle bij een bepaald gebied betrokken partijen.

Beperkingen aan ruimtelijke ontwikkelingen worden door het rijk alleen gesteld wanneer een nationaal belang in het geding is. Het kabinet stuurt primair op de (hoofd)doelen en niet op de daarvan afgeleide instrumenten of voorschriften. Dit is anders dan de praktijk van de afgelopen decennia waarin regels en middelen wel vaak centraal stonden. De goede beleidsvoornemens hadden in het verleden hierdoor lang niet altijd het gewenste resultaat. De regels in deze nota bieden veel ruimte voor decentrale afwegingen, door bijvoorbeeld in verschillende gevallen uit te gaan van een saldobenadering. Het kabinet zal ten minste een keer per twee jaar (bij voorkeur in het kader van de elke twee jaar te actualiseren Uitvoeringsagenda Nota Ruimte) bezien of de geboden beleidsruimte in de praktijk voldoende is.

Niet alleen in deze nota, maar ook bij de uitvoering van de nota komt meer nadruk te liggen op ontwikkelingsplanologie. Het kabinet wil het toepassen van ontwikkelingsplanologie bij het rijk, andere overheden, maatschappelijke organisaties en marktpartijen stimuleren. Dit kan door goede voorwaarden te scheppen voor ontwikkelingsplanologie, zowel in de wet- en regelgeving als in de bestuurspraktijk. Voorbeelden hiervan zijn de Uitvoeringsagenda Nota Ruimte, de nieuwe Wro, en de opbouw van kennis en vaardigheden met voorbeeldprojecten. De afgelopen jaren zijn in Nederland al goede ervaringen opgedaan met ontwikkelingsplanologie op het lokale schaalniveau. Dit in tegenstelling tot het regionale schaalniveau; daar blijven gebiedsgerichte projecten nog te vaak steken in de overgang van planvorming naar uitvoering. De voorbeeldprojecten voor ontwikkelingsplanologie hebben als doel om in korte tijd vooruitgang te boeken bij de ontwikkelingsgerichtheid van een aantal regionale gebiedsgerichte projecten. De regio blijft hierbij eindverantwoordelijk voor het voorbeeldproject; het rijk draagt bij in de vorm van goede randvoorwaarden.

#### **1.4.2 Financiering**

De uitvoering van het beleid staat niet alleen meer centraal dan voorheen, maar wordt ook adequaat en helder geregeld. Dat wil zeggen dat de nota het kader vormt, waarbinnen het rijk ruimtelijke prioriteiten stelt. Uitgangspunt daarbij is, dat de in ieder geval tot 2014 beperkt beschikbare rijksmiddelen gericht, samenhangend en selectief worden ingezet. Daarnaast moet echter ook een wervend uitvoeringsperspectief worden geboden voor de periode daarna, aangezien de Nota Ruimte het nationaal ruimtelijk beleid tot 2020 vastlegt (en een doorkijk biedt tot 2030). Maar het wil ook zeggen dat decentrale overheden (en marktpartijen) handvatten meekrijgen, waarmee ze weten waar ze aan toe zijn en ze ook werkelijk in staat worden gesteld de uitvoering daadkrachtig en gebiedsgericht ter hand te nemen. Dit is extra belangrijk in de wetenschap dat het overgrote deel van de ruimtelijke investeringen in Nederland wordt gedaan door andere partijen dan het rijk. Een slagvaardige uitvoering betekent dan ook dat maatschappelijke organisaties en marktpartijen moeten worden gemobiliseerd om maatschappelijke problemen te helpen oplossen en kansen te benutten. Sleutelwoorden bij de uitvoering zijn samenhang, slagvaardigheid, toekomstgerichtheid en snelheid.

Een combinatie van plannen van private investeerders met die van overheden, is een manier om in het algemeen tot een betere prijs-kwaliteitverhouding van ontwikkelingsprojecten te komen. Publiek-private samenwerking (PPS) past goed bij ontwikkelingsplanologie en is bij provincies en gemeenten vaak al staande praktijk. Het rijk gaat deze aanpak ook zelf vaker en professioneler toepassen als bij plannen een betere prijs-kwaliteitverhouding te verwachten valt. Voorbeelden hiervan zijn de Amsterdamse Zuidas, de Tweede Maasvlakte en Groningen-Meerstad. Het rijk

stimuleert PPS door: kennisverbreiding via de met dat doel door het rijk opgerichte kennisexpertisecentra, evaluatie van ervaringen (opgedaan met onder andere de nieuwe sleutelprojecten), aanpassing van wet- en regelgeving (zoals de nieuwe Wro en de nieuwe Wet inrichting landelijk gebied) en een actief rijksgrondbeleid. Op dit moment wordt bij een aantal infrastructuurprojecten al gezien hoe de rijksplannen afgestemd kunnen worden met plannen van decentrale overheden en marktpartijen.

Publiek-private samenwerking kan een belangrijke bijdrage leveren aan verbetering en versnelling van de uitvoering van integrale gebiedsgerichte projecten. Flexibilisering van procedures en inzet van investerings- en subsidiebudgetten, versterking van de regierol van de meest betrokken overheid en verbeterde interne rijkscoördinatie bij deze projecten (één loket) kunnen helpen om daadwerkelijk tot succesvolle publiek-private samenwerkingsvormen te komen. Het rijk verkent in dit verband beleidskaders voor een actiever grondbeheer en voor risicodragende participatie van het rijk<sup>9</sup>. De uit deze verkenning naar voren komende verbeteringen, zullen worden toegepast in zes pilotprojecten. Mede op grond van de daarin opgedane ervaringen, zal het rijk nadere voorstellen doen met betrekking tot de sectoren en gebieden waar PPS een concrete bijdrage kan leveren.

Het rijk zoekt ook aansluiting bij private initiatieven wanneer daaraan rijksbelangen gekoppeld kunnen worden. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is de afstemming van de publiek-private contractvorming op publieke besluitvormingsprocessen, om het democratische gehalte van de besluitvorming te verzekeren.

De (selectieve) uitvoeringsagenda bij deze nota maakt voorgenomen (ruimtelijke) investerings- en uitvoeringsprioriteiten zichtbaar en agendeert tevens een aantal opgaven waarvoor een nadere afweging noodzakelijk is. Hiertoe behoort ook een beperkt aantal niet-financiële activiteiten. De Uitvoeringsagenda Nota Ruimte biedt inzicht in een integrale, samenhangende en gecoördineerde uitvoering van het rijksbeleid in de verschillende delen van Nederland en in de daarvoor in de rijksbegroting gereserveerde financiële middelen. In de agenda wordt onder meer gebruik gemaakt van gebiedsgerichte projectenveloppen om synergie tussen projecten te bevorderen.

Cruciaal voor een gerichte uitvoering van de Nota Ruimte is dat de inzet van rijksmiddelen gecoördineerd en gebundeld wordt ingezet. Daarbij zal het rijk de beschikbare budgetten voor onder meer ruimtelijke ontwikkeling, transformatie, infrastructuur, bedrijventerreinen en groen in en rond de stedelijke gebieden met voorrang richten op de gebieden en netwerken die tot de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur behoren. Door een gecoördineerde, integrale afweging vanuit ruimtelijke en sectorale optiek wordt de rijksinzet bij ruimtelijke ontwikkelingen efficiënter en effectiever. De Uitvoeringsagenda Nota Ruimte geeft hieraan invulling. De beschikbare budgetten voor stedelijke vernieuwing en herstructurering van bestaande stadswijken worden met prioriteit ingezet voor de dertig steden (G30) die betrokken zijn bij het grotestedenbeleid<sup>10</sup>.

In het bijzonder voor gebieden waar sprake is van een complexe situatie en een samenloop van nationale prioriteiten, voelt het rijk zich medeverantwoordelijk voor een samenhangende planning en uitvoering, zonder onnodig in de verantwoordelijkheden van andere overheden of organisaties te treden. In overleg met andere betrokken partijen, draagt het rijk in deze situaties onder meer zorg voor een heldere organisatie, bundeling van de geldstromen, procesmanagement op

<sup>9</sup> Interdepartementale Taskforce PPS bij integrale gebiedsontwikkeling, onder voorzitterschap van VROM; Kamerstukken Tweede Kamer 2002-2003, 28 753, nr. 3, brief Minister van Financiën d.d. 10 juli 2003.

<sup>10</sup> Dit zijn de vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht en 26 andere steden, te weten: Alkmaar, Almelo, Amersfoort, Arnhem, Breda, Deventer, Dordrecht, Eindhoven, Emmen, Enschede, Groningen, Haarlem, Heerlen, Helmond, Hengelo, 's-Hertogenbosch, Leeuwarden, Leiden, Lelystad, Maastricht, Nijmegen, Schiedam, Tilburg, Venlo, Zaanstad en Zwolle.

hoofdlijnen, prioriteitstelling van de inzet van de middelen en interbestuurlijke afstemming. Het kabinet verplicht zich tot tijdige besluiten en reservering van (financiële) instrumenten. Deze aanpak wenst het kabinet in elk geval in te zetten voor de Noord- en Zuidvleugel en voor het Groene Hart van de Randstad.

### **1.4.3 Uitvoering**

Het rijk zet zich in om de beleidsruimte van decentrale overheden te vergroten bij de realisatie van een goed ruimtelijk beleid. In de huidige situatie geldt voor het stedelijk gebied (in het ISV-1; periode 2000 tot 2005) een te groot aantal prestatie-eisen, waaraan gemeenten zich moeten houden. In de meer landelijke gebieden hebben de gemeenten te maken met afzonderlijke stelsels van regelgeving en financiering ten behoeve van de fysieke leefomgeving. Daardoor zijn er talloze afzonderlijke 'koorden' tussen het rijk en de regionale uitvoering, die maatwerk en regionale prioritering belemmeren, en de beleidsruimte van decentrale overheden sterk inperken. Met name voor de meer landelijke gebieden geldt dat financiële zekerheid voor de lange termijn vaak ontbreekt, terwijl een dergelijke zekerheid wel nodig is bij de realisatie van ruimtelijke plannen. Planvorming en realisatie nemen immers meestal vele jaren in beslag. Om die beleidsruimte te vergroten is bundeling en ontkokering van rijksbudgetten nodig. Tevens is nodig dat meerjarige financiële zekerheid wordt geboden.

Het sturingsmodel voor de stedelijke vernieuwing bestaat uit prestatieafspraken tussen het rijk, de dertig steden die betrokken zijn bij het grotestedenbeleid en de provincies, waarbij de decentrale overheden meerjarig de beschikking krijgen over verschillende rijksbudgetten, die gebundeld en 'ontkokerd' kunnen worden ingezet ten behoeve van die gemaakte afspraken. Dit model zal worden gecontinueerd en verder worden uitgewerkt. Het beleidskader voor de tweede periode (2005 – 2009) van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV-2), wordt versoerd in vergelijking met het bestaande beleidskader ISV. Het aantal doelen waarop het rijk prestatieafspraken wil maken, wordt verminderd en de doelen worden gepreciseerd. Op deze wijze geeft het rijk inhoud aan zijn intentie meer afstand te nemen van de dagelijkse beleids- en uitvoeringspraktijk in de regio, en zich in de prestatieafspraken te beperken tot de noodzakelijke rijksdoelen.

Op vergelijkbare wijze als in ISV-2 bereidt het rijk, op het punt van de woningbouwproductie, afspraken voor die zullen gaan over de realisering van de noodzakelijk geachte hoeveelheid nieuw te bouwen woningen in de stedelijke regio's in Nederland, in de periode 2005 tot en met 2009. Daartoe worden in overleg met de betrokken gemeenten concrete woningbouwtaakstellingen tussen het rijk, de WGR-plusregio's en de provincies overeengekomen, waarvoor door het rijk financiële middelen op grond van het Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS) worden ingezet, voorzien van een mogelijkheid een financiële sanctie toe te passen, als de woningbouwopgave per ultimo 2009 onvoldoende is gerealiseerd.

Voor de meer landelijke gebieden is een ingrijpende stelselwijziging in voorbereiding, die ook zal voldoen aan de eisen van bundeling, ontschotting, meerjarige financiële zekerheid en beperking tot gespecificeerde rijksdoelen. Het te ontwikkelen Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) moet gaan voorzien in bundeling van een groot aantal afzonderlijke regelingen en financieringsarrangementen. Binnen de prestatieafspraken over rijksdoelen, wordt de regio de mogelijkheid geboden in het gebiedsgerichte beleid tot maatwerk en combinaties van activiteiten te komen, en de fasering van werkzaamheden aan te laten sluiten op de mogelijkheden binnen het gebied.

Een ander voorbeeld van de hier voorgestane vergroting van de beleidsruimte bij decentrale overheden is de wijze waarop het rijk de decentrale overheden in staat stelt een effectief regionaal



mobiliteitsbeleid te voeren. Dit betreft zowel de instrumentatie als de verzorging van faciliteiten in de vorm van kennis en budgetten. Als onderdeel daarvan zullen de daarvoor in aanmerking komende rijksmiddelen worden gedecentraliseerd in de vorm van een Brede Doel Uitkering (BDU). Hierbij past dat het rijk terughoudend zal zijn met rechtstreekse bijdragen aan grote nieuwe regionale infrastructuurprojecten. Bij nieuwe grote ruimtelijke ontwikkelingen die van nationale importantie zijn, en die voortvloeien uit het beleid in deze nota, zal het rijk zijn aandeel nemen in de daarvoor noodzakelijke investeringen in infrastructuur. In concreto heeft dit betrekking op de nieuwe verstedelijking in de Noordvleugel van de Randstad.

Voor die activiteiten, uit te voeren door de regio, waarvoor geen geformuleerde rijksdoelen bestaan, en/of waarvoor het niet nodig wordt geacht rijksmiddelen exclusief voor dat doel in te zetten, verdient het de voorkeur financiering via de algemene uitkering (gemeentefonds en provinciefonds) te doen plaats vinden.

Het is gewenst om, voor de periode na 2010, verder te kijken dan de situatie die ontstaat met de modernisering en invoering van de budgetten ISV, ILG en BDU. De verbinding tussen 'stad' en 'land', maar ook die tussen 'stad', 'land' en 'infrastructuur', moet zo optimaal mogelijk zijn en de middelen van het steeds belangrijker geworden beleidsterrein 'water', moeten met de andere terreinen in verband worden gebracht, overeenkomstig de afspraak in het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW). Met het toenemende belang van water in de ruimtelijke afwegingen is het belang van een volwassen rol van de waterbeheerders (met name de waterschappen) in het ruimtelijk beleid manifest geworden. Hun toerusting, en hun verhouding met provincies en gemeenten zal door het rijk in dat verband opnieuw worden bezien.

Gelijktijdig met deze nota verschijnt de Agenda Vitaal Platteland (AVP) als uitwerking van het beleid voor de economische, ecologische en sociaal-culturele aspecten van het platteland. De investeringsprioriteiten die hieruit voortvloeien en de andere relevante middelen voor de meer landelijke gebieden, worden opgenomen in het Meerjarenprogramma Vitaal Platteland.

In het kader van de uitvoering van het beleid kunnen prestatiecontracten worden opgesteld. De informatieplicht die met deze eventuele contracten samenhangt, wordt versoerd. Het rijk zal decentrale overheden ondersteunen om digitale en vergelijkbare ruimtelijke plannen tot stand te brengen. Hierbij wordt voortgebouwd op het project DURP (zie 1.3.2).

#### **1.4.4 Doorwerking en handhaving**

De Nota Ruimte maakt onderscheid tussen rijksverantwoordelijkheden en gedecentraliseerde verantwoordelijkheden. De basiskwaliteit in deze nota omvat de waarden die het rijk gegarandeerd wil zien. Het rijk zal zich voorts intensief bemoeien met de gebieden die onderdeel uitmaken van de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur. De uiteindelijk juridische bindende neerslag van de inhoud van de Nota Ruimte is te vinden in het bestemmingsplan. Naast de doorwerking op basis van de voor het rijk bindende PKB-uitspraken en de bijbehorende kaarten, hecht het rijk aan daadwerkelijke realisering van ten minste de basiskwaliteit. Niet alleen het rijk, maar ook provincies, (samenwerkende) gemeenten en waterschappen zijn verantwoordelijk voor consistente en rechtmatige realisatie, toepassing en handhaving van de ruimtelijke regels; een verantwoordelijkheid waarop de decentrale overheid door het rijk aangesproken kan - en waar nodig - zal worden.

Doorwerking van het in deze nota opgenomen nationaal ruimtelijk beleid in streekplannen en in het overige ruimtelijk beleid van provincies en (samenwerkende) gemeenten dient op een zodanige wijze te geschieden dat plannen en beleid een toetsbaar en handhaafbaar kader vormen voor de beoordeling van bestemmingsplannen en concrete (bouw)plannen waarvoor de procedure ex.

artikel 19 van de huidige WRO wordt gevolgd. Ten behoeve van een effectieve doorwerking en handhaving van het nationaal ruimtelijk beleid zal het rijk, wanneer het dat nodig acht, periodiek richtlijnen publiceren met betrekking tot specifieke beleidsonderwerpen, binnen de inhoudelijke kaders van de Nota Ruimte.

Het rijk zal in overleg met provincies, gemeenten en hun koepelorganisaties en zo mogelijk met maatschappelijke organisaties zoals Natuurmonumenten, komen tot de instelling van visitatiecommissies en vormen van benchmarking. Daar waar het kabinet verantwoordelijk is voor de specifiek benoemde resultaten, zal het waar nodig per regio, teams samenstellen uit vertegenwoordigers van de verschillende betrokken departementen, decentrale overheden en zo mogelijk maatschappelijke organisaties die de doorwerking, uitvoering en verantwoording op een slagvaardige wijze ter hand zullen kunnen nemen en daarmee invulling geven aan kwaliteitsborging van belangrijke (ruimtelijke) waarden. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gedacht aan monitoring van de voor natuur, milieu en landschap geformuleerde beleidsdoelen (de 'input'), de neerslag daarvan in opgestelde uitwerkingen en decentrale ruimtelijke plannen (de 'output') en de meetbare resultaten van het beleid in de praktijk (de 'outcome'). Met een dergelijke werkwijze komen eventuele knelpunten tijdig aan het licht, kan worden gewerkt aan integrale oplossingsrichtingen en kan, zo nodig, (de uitvoering van) het beleid worden bijgestuurd.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zal van het bovenstaande gebruik maken bij het opstellen van de jaarlijkse rapportage aan de Tweede Kamer die, binnen de begrotingscyclus (conform VBTB: 'Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording'), op hoofdlijnen de voortgang van het nationaal ruimtelijk beleid en de realisatie van de daarin opgenomen beleidsdoelen bevat. Om het uitvoerings- en handavingsinstrumentarium van het rijk tijdig te kunnen actualiseren, zullen onder andere met de provincies afspraken gemaakt worden om de minister jaarlijks inzicht op hoofdlijnen te verschaffen over het door hen ter uitvoering en handhaving van het nationaal ruimtelijk beleid gevoerde beleid. Om inzicht te bieden in de uitvoering van de nota zal het kabinet hierover elke twee jaar een integrale rapportage aan de Tweede Kamer aanbieden. Het rijk zal daarnaast het Ruimtelijk Planbureau (RPB) en het Natuur en Milieu Planbureau (NMP) verzoeken om elke twee jaar te rapporteren over de daadwerkelijke en verwachte ruimtelijke ontwikkeling.

Deze nota vormt tevens het kader voor alle ruimtelijke investeringen van het rijk en de andere overheden, zoals die aan de orde kunnen komen in sectorale nota's, notities of beleidslijnen en – brieven of andere sectorale beleidsdocumenten.

#### **1.4.5 Bestuurlijke organisatie: WGR-plus**

Rond de grote steden is sprake van een specifieke afstemmingsproblematiek die zich met name op het ruimtelijk terrein voordoet. Om in deze problematiek te voorzien én de daartoe noodzakelijke voortzetting van verplichtende samenwerking van gemeenten in stedelijke gebieden te waarborgen, wordt met ingang van 1 januari 2005, in de Wet gemeenschappelijke regelingen een nieuwe grondslag gecreëerd: de WGR-plus. Op basis daarvan kunnen gemeenten verplichtend samenwerken waarbij een minimumtakenpakket geldt voor de onderwerpen ruimtelijke ordening, wonen, grondbeleid, milieu, economische ontwikkeling en verkeer en vervoer. De huidige zeven regio's die nu samenwerken op basis van de Kaderwet bestuur in verandering kunnen hun samenwerking onder de naam 'plusregio's' voortzetten. Daarnaast is er ruimte voor nieuwe plusregio's. De provincies spelen daarbij een belangrijke rol. Het initiatief gaat uit van gemeenten die zich met een gezamenlijk verzoek richten tot de provincie. De provincie stelt het gebied vast waarbinnen de gemeenten verplichtend samenwerken. Rijk, provincie en gemeenten kunnen, boven het minimumtakenpakket, aan de plusregio nog extra taken en bevoegdheden toekennen. De afspraken over uitvoering van beleid en eventuele rijksbijdragen zullen met elke

provincie, en waar relevant met andere overheden, afzonderlijk worden gemaakt. In deze nota worden met het begrip WGR-plusregio's steeds de huidige zeven regio's bedoeld die onder het regime van de Kaderwet bestuur in verandering zijn ingesteld<sup>11</sup>. Die zeven regio's hebben al aangegeven de ambitie te hebben om bij het ingaan van de WGR-plus door te gaan als WGR-plusregio. Over de instelling van concrete nieuwe regio's kan pas worden besloten als de wet die de WGR-plus regelt, in werking is getreden. Een belangrijk deel van het takenpakket van nieuwe regio's zal ook pas bij de oprichting ervan zeker worden. Voor het ruimtelijk terrein zal dit vooral een kwestie zijn van afstemming tussen de provincie en een nieuwe WGR-plusregio. Waar in de tekst van deze nota ook nieuwe WGR-plusregio's worden bedoeld, is dit expliciet aangegeven. Zolang de aangepaste WGR nog niet formeel van kracht is, moet overal waar in deze nota sprake is van WGR-plusregio's 'kaderwetgebieden' gelezen worden.

#### **1.4.6 Kennisontwikkeling en innovaties**

Dit kabinet kiest er voor een om een aantal zaken waar - tot nu toe - het rijk min of meer intensief op stuurde, over te laten aan de zorg en verantwoordelijkheid van andere overheden. Het rijk krijgt hier alleen nog de rol van systeemverantwoordelijke. Dit in de verwachting dat langs deze weg meer eigen verantwoordelijkheid gevoeld wordt, meer aandacht bestaat voor de realisering van deze doelen, meer op de concrete situatie toegesneden sturingsinstrumenten en oplossingen gezocht worden en daarmee betere en snellere resultaten bereikt worden. Dit zal niet altijd vanzelf gaan, medeoverheden zullen hierbij moeten worden ondersteund. Kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering op lokaal niveau zijn nodig om anderen in staat te stellen in te spelen op de veranderingen in zowel de stedelijke als de meer landelijke gebieden.

Innovaties kunnen helpen om knelpunten op te lossen. Het kan daarbij gaan om nieuwe technieken<sup>12</sup>, maar ook om organisatorische en institutionele vernieuwingen, zoals een slimmere organisatie van activiteiten en productieprocessen of nieuwe vormen van regionale samenwerking. Terecht wijst de Raad voor ruimtelijke ordening, milieu en natuuronderzoek (RMNO) er in zijn advies 'kennis maken met de regio' op dat deze verschuiving ook andere eisen stelt aan de kennisinfrastructuur. Dit zal de komende tijd verder moeten worden ingevuld. Het programma 'Vernieuwend Ruimtegebruik' kan hieraan een belangrijke bijdrage leveren. De 'communities of practice' zoals die in dit programma zijn opgenomen, kunnen op een concrete gebiedsgerichte wijze kennisontwikkeling stimuleren wat betreft zowel proces als inhoud. Het kabinet heeft<sup>13</sup> besloten in het kader van het Besluit subsidies investeringen kennisinfrastructuur (Bsik) 134 miljoen euro over de jaren 2004 t/m 2009 beschikbaar te stellen voor in totaal vijf van dergelijke programma's onder het thema 'Hoogwaardig ruimtegebruik'.

#### **1.4.7 Grondbeleid**

Het is de taak van het rijk om andere overheden een adequate 'gereedschapskist' voor de uitvoering te leveren, opdat zij in staat worden gesteld de uit decentralisatie volgende taken uit te voeren. De gereedschapskist voor de uitvoering van het ruimtelijk beleid bevat de bevoegdheden uit de nieuwe Wro. In het huidige wetsvoorstel krijgen rijk, provincies en gemeenten allen voor hun specifieke verantwoordelijkheden de bevoegdheid tot het maken van een bestemmingsplan (zie ook paragraaf 1.5). Het grondbeleid is onlosmakelijk verbonden met de Wro-bevoegdheden. Bij instrumenten voor grondbeleid gaat het erom bestemmingen feitelijk te realiseren (regie) en daarbij financiële aspecten goed en eerlijk te regelen. Veel beslissingen met betrekking tot verduidelijking

<sup>11</sup> Deze zeven kaderwetgebieden betreffen de regio's rondom Amsterdam (Regionaal Orgaan Amsterdam), Rotterdam (Stadsregio Rotterdam), Den Haag (Stadsgewest Haaglanden), Utrecht (Bestuur Regio Utrecht), Arnhem en Nijmegen (Knooppunt Arnhem-Nijmegen), Eindhoven en Helmond (Samenwerkingsverband regio Eindhoven) en Enschede en Hengelo (Regio Twente). In 2003 behoorden in totaal 129 gemeenten tot deze kaderwetgebieden.

<sup>12</sup> Hierbij kan gedacht worden aan technieken voor ondergronds bouwen, automatische voertuiggeleiding (AVG) en nieuwe vormen van meervoudig ruimtegebruik, maar ook aan bijvoorbeeld internet en mobiele telefonie.

<sup>13</sup> Besluit van 28 november 2003.

en versterking van de positie van gemeenten, zijn reeds gemaakt in de Nota Grondbeleid (2001). Een belangrijk voorbeeld hiervan is de komende grondexploitatieregeling. Deze maakt het mogelijk om binnen één bestemmingsplan kosten te verhalen op basis van het profijtbeginsel.

De Nota Ruimte onderstreept het belang van gebiedsgerichte ontwikkeling op regionaal niveau. Groene en blauwe elementen en infrastructuur, als zelfstandige functies meestal niet rendabel, kunnen voor de kwaliteit, maar ook voor de winstgevendheid van een gebied als geheel niet gemist worden. Als op regionaal niveau via grondbeleid mogelijkheden worden gevonden om deze functies te accommoderen, kunnen optimaal woongenot, goede ontsluiting en een betere omgevingskwaliteit worden bereikt voor de burgers en bedrijven die zich uiteindelijk in het gebied zullen vestigen. Juist op dat niveau is het instrumentarium van grondbeleid echter nog beperkt ontwikkeld. Uit diverse onderzoeken blijkt dat gebrek aan kostenverhaal of verevening op dat schaalniveau een belemmering voor ontwikkelingsplanologie is. Andere overheden moeten bovendien zelf zorgen voor een groter deel van de financiering op een aantal terreinen (bijvoorbeeld: Groen in en om de stad). Hiermee bestaat, zeker in het licht van de accentverschuiving van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie, voldoende aanleiding om te bezien of het grondbeleidsinstrumentarium, in aanvulling op de Nota Grondbeleid, aanpassing behoeft.

Bij de bepaling van eventuele wijzigingen in het grondbeleidsinstrumentarium gelden de volgende uitgangspunten. Instrumenten voor grondbeleid staan overheden ter beschikking. Zij dienen alleen ingezet te worden ten opzichte van burgers en bedrijven indien zij niet mee willen werken aan de realisatie van bestemmingsplannen en andere ruimtelijke plannen (vrijwillige samenwerking heeft dus de voorkeur), én zij een profijt ervaren van overheidsinvesteringen. Instrumenten moeten bijdragen aan ontwikkelkracht van het ruimtelijk beleid en aan de doelen voor de woningbouwproductie (inclusief prijs-kwaliteitverhouding). Er dient evenwicht te zijn in instrumenten voor actief en faciliterend grondbeleid. Bij een adequaat instrumentarium voor faciliterend grondbeleid is er geen noodzaak voor overheden zelf actief op de grondmarkt te opereren. Van belang is dat transparantie van financiële stromen gewaarborgd wordt. Gezien de nadruk op deregulering van het kabinet zal de urgentie van eventuele nieuwe instrumenten duidelijk aanwezig moeten zijn.

Ten aanzien van actief grondbeleid is het voornemen om overheden instrumenten ter beschikking te stellen. Definitieve besluitvorming kan pas plaatsvinden wanneer de uiteindelijke bevoegdheden van overheden in de nieuwe Wro definitief bepaald zijn. De voorlopige keuzen zijn:

- Een voorkeursrecht voor rijk en provincies, gekoppeld aan de bestemmingsplanbevoegdheid en de projectenprocedure in de nieuwe Wro;
- Een onteigeningsbevoegdheid voor provincies op grond van titel IV van de Onteigeningswet (in belang van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting);
- Toekenning aan de bestaande en eventueel nieuwe 'WGR-plusregio's' van de regeling ten aanzien van grondbeleid, zoals die nu voor de zeven kaderwetgebieden geldt.

De rijksoverheid zal daarnaast bezien of, en zo ja op welke wijze, een grondbedrijffunctie bij het rijk een bijdrage zou kunnen leveren aan de uitvoering van gebiedsgerichte ruimtelijke ontwikkelingen en aan ontwikkelingsgericht ruimtelijk beleid. De verwachting bestaat dat door een optimale inzet van het rijksgroundbezit en een actiever beheer van de grondportefeuille doelmatigheids- en efficiencyvoordelen behaald kunnen worden in de realisatie van de beleidsmatig gewenste ruimtelijke opgaven. Een verschuiving van subsidiëren naar investeren is hierbij het streven.

Het faciliterend grondbeleid richt zich op situaties van particulier grondbezit. In zo'n situatie zijn provincies en (samenwerkende) gemeenten afhankelijk van de medewerking van particuliere

grondeigenaren bij de vormgeving van plannen en de financiering via onder meer kostenverhaal en verevening. Uit de praktijk, bijvoorbeeld van provincies, komen diverse geluiden dat zij ten behoeve van het uitoefenen van hun taken behoefte hebben aan een instrument voor verevening en kostenverhaal binnen regionale plannen. Ook in de inspraak op de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening is hierop gewezen. De bedoeling is niet om bijdragen altijd af te dwingen, want vaak zullen partijen al op vrijwillige basis tot afspraken komen. Waar daarvoor belemmeringen bestaan, zal het rijk deze weg nemen. Eventuele instrumenten richten zich er vooral op, binnen een overkoepelend gebiedsgericht plan of projectenveloppe, onwillige grondeigenaren die wel profijt hebben van investeringen van anderen ('free riders') aan te kunnen pakken. Het rijk zal in nauwe samenwerking met partijen in het veld, aan de hand van concrete cases, de wenselijkheid van instrumentarium voor bovenlokaal kostenverhaal en verevening, en de mogelijke vormgeving daarvan, onderzoeken. In dit onderzoek wordt onder meer aandacht besteed aan de juridische basis van publiek-private overeenkomsten over regionaal kostenverhaal en verevening, verhandelbare ontwikkelrechten en de 'free riders' in regionale projecten. In het najaar van 2004 zal de Tweede Kamer over het genoemde onderzoek geïnformeerd kunnen worden.

Een belangrijke inzet van het rijk is om de financiering van het groen (en het 'blauw') dat hoort bij stedelijke ontwikkelingen zoveel mogelijk onderdeel te maken van de exploitatie van die stedelijke ontwikkelingen. Daarvoor zijn verschillende bestuurlijke en instrumentele arrangementen denkbaar. Het rijk wil de komende jaren actief zoeken naar een vorm die praktisch hanteerbaar is en die aansluit bij de sturingsfilosofie van deze nota. Het beleid in deze nota anticipeert hier op.

#### **1.4.8 Internationale context**

In de (ruimtelijke) belangenafweging en besluitvorming spelen internationaal beleid en internationale economische ontwikkeling een grote rol. Internationaal beleid betreft met name de afspraken, verdragen en richtlijnen die hetzij wereldwijd, hetzij binnen de Europese Unie (EU) gelden. De inhoud daarvan raakt de afwegingsruimte van alle overheden in Nederland bij beslissingen over de ruimtelijke ontwikkeling. Een meer actieve inbreng in de Brusselse beleidsvorming is noodzakelijk, aangezien dit zeker geldt voor het merendeel van het EU-beleid en de Europese richtlijnen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het transport- en milieubeleid en het regionaal economisch beleid, dat bij elkaar meer dan 80% uitmaakt van de EU-begroting. Wat betreft richtlijnen moet bijvoorbeeld gedacht worden aan de Europese nitraatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en de Vogel- en Habitatrichtlijn. Om realisering van nationale ruimtelijke doelen dichterbij te brengen is de benutting van de kansen die het EU-beleid biedt even belangrijk als voorkoming van voor Nederland onnodig nadelige effecten van dit beleid. Naarmate steeds meer beleid de verantwoordelijkheid is van internationale overheden, met name de Europese Unie, wordt het rijk minder de 'bepaler' en meer de 'vertaler' van beleid. Naast wereldwijde en Europese, bestaan er ook bilaterale overeenkomsten en verdragen met ruimtelijke relevantie. De Tweede Benelux Structuurschets, die in 1997 werd vastgesteld, is hiervan een voorbeeld.

Ruimtelijk beleid behoort niet tot de formele competenties van de Europese Unie. Met de aanvaarding van het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP) in mei 1999, is door de EU-ministers van ruimtelijke ordening een informeel referentiekader geschapen voor de Europese Commissie en voor het nationaal ruimtelijk beleid en de ruimtelijke aspecten van het sectorale beleid van de lidstaten. Op basis hiervan wordt onder andere in internationale samenwerkingsprojecten, zoals de Interreg-programma's, ervaring opgedaan met onderlinge afstemming en ontwikkeling van gemeenschappelijk beleid. Bij deze samenwerkingsprojecten zijn zowel het rijk als de andere overheden (met name de provincies) betrokken.

De uitbreiding van de Europese Unie in 2004 met tien nieuwe lidstaten biedt kansen. Tegelijkertijd heeft deze uitbreiding (ruimtelijke) effecten waarop geanticipeerd moet worden. De afgelopen jaren zijn de mogelijkheden om in EU-verband samen te werken aan ruimtelijke problemen en kansen bovendien gegroeid. Hierbij valt te denken aan samenwerkingsprogramma's onder de Structuurfondsen, zoals Interreg, Urban en Leader. De voordelen die deze samenwerking kan bieden, worden nog niet ten volle benut.

Nederland is ruimtelijk-economisch ook sterk verbonden met andere landen, vooral de Europese. Natuurgebieden en watersystemen vallen in het algemeen niet samen met staatsgrenzen en burgers en bedrijven verplaatsen hun activiteiten steeds gemakkelijker over de grenzen. De vraag naar ruimte voor economische functies in Nederland hangt bijvoorbeeld deels samen met veranderingen in de ruimtelijke patronen van internationale economische activiteiten in de wereld of binnen Europa. De vraag naar ruimte voor de mainports is daar een goed voorbeeld van. Maar ook de gevolgen van internationale economische groei of recessie vertalen zich bijvoorbeeld in de vraag naar kantoorruimte in Nederland. In Nederland kan geen adequaat nationaal ruimtelijk beleid worden (uit)gevoerd zonder met de internationale context rekening te houden en te anticiperen op internationale ontwikkelingen met de daarbij horende kansen en bedreigingen. Aansluiting van de nationale RHS op de belangrijkste Europese structuren, zoals de Trans-Europese netwerken (TEN's) in het algemeen en de hogesnelheidslijnen en –treinen in het bijzonder, maar ook de Europese Ecologische Hoofdstructuur, is hierbij van betekenis.

Na Londen en Parijs, zijn de Randstad, de Vlaamse Ruit<sup>14</sup>, het Duitse Rijn/Roergebied<sup>15</sup> en de regio Frankfurt de belangrijkste metropolitane gebieden in Noordwest-Europa. Deze gebieden bezitten een enorm economisch, sociaal, cultureel en kennispotentieel en zijn op een aantal terreinen vooraanstaand in de wereld. Versterking van de (aantrekkings)kracht en diversiteit van deze gebieden is dan ook niet alleen een nationaal belang van het betreffende land, maar ook een Europees belang. Een aantal grootstedelijke gebieden en de daartoe behorende economische kerngebieden ligt tussen twee of meer van deze gebieden in<sup>16</sup>. Een dergelijke strategische ligging biedt in Nederland met name de nationale stedelijke netwerken en economische kerngebieden in Gelderland en in Zuid-Nederland kansen voor (ruimtelijk-economische) ontwikkeling met meer dan alleen een regionale betekenis. Benutting van deze kansen is van belang voor de nationale economie (zie kaart D). Overigens is ook een aantal andere Noordwest-Europese steden voor Nederland van betekenis, zoals Bremen, Hamburg, Kopenhagen en Berlijn.

Internationale ruimtelijke samenwerking en afstemming is in elk geval aan de orde in relatie met de (grensoverschrijdende) stedelijke netwerken, de economische kerngebieden, de Waddenzee, de open ruimten van Noord- en Oost-Nederland en Nedersaksen en van het Benelux-Middengebied, met betrekking tot het hoofdwatersysteem, de Noordzee en de Waddenzee.

#### **1.4.9 Verdeling van rollen en verantwoordelijkheden**

Om invulling te geven aan de verantwoordelijkheden van de verschillende betrokken overheden in het ruimtelijk beleid, is een heldere verdeling van rollen en taken geboden. Dit is dan ook in deze nota aangegeven bij de uitwerking van de verschillende beleidsonderwerpen (in de hoofdstukken 2, 3 en 4). De onderstaande tabellen geven een vereenvoudigd inzicht in de rol van het rijk voor de verschillende onderdelen van zowel de nationale RHS als de basiskwaliteit. Daarnaast is aangegeven wie de 'trekker' is van het betreffende onderdeel. De rollen en verantwoordelijkheden

<sup>14</sup> Hiertoe behoren onder meer: Antwerpen, Brussel, Gent, Leuven en Mechelen.

<sup>15</sup> Hiertoe behoren onder meer: Oberhausen, Duisburg, Essen, Dortmund, Düsseldorf, Keulen en Bonn.

<sup>16</sup> Dit geldt bijvoorbeeld voor (het netwerk van) de Waalse steden, de Noord-Franse steden en de nationale stedelijke netwerken in Zuid-Nederland en Gelderland.

sluiten aan op de sturingsfilosofie en de daarbij passende instrumentatie en uitvoering die in dit hoofdstuk zijn geschetst.

**1.4.9.1 Nationale RHS: Economie, infrastructuur en verstedelijking**

<b>Nationale RHS</b>	<b>Rol van het rijk</b>	<b>Trekker</b>
Economische kerngebieden	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stimuleren van ruimte en revitalisering van bedrijventerreinen</li> <li>- Prioriteren van budgetten voor revitalisering en transformatie van bedrijventerreinen</li> </ul>	(Samenwerkende) gemeenten: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Scheppen van voldoende ruimte en ontwikkeling van bedrijventerreinen</li> <li>- Uitvoering van revitalisering en transformatie</li> </ul>
Schiphol	Wettelijk vastgelegd	Rijk: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ruimte bieden voor ontwikkeling van Schiphol door extra woningbouw onder vliegroutes te voorkomen</li> </ul>
Rotterdamse haven	Medefinancier	Rijk/ gemeente <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mede-initiatiefnemer Tweede Maasvlakte</li> </ul> Provincie Zuid-Holland / gemeente: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bijbehorende natuurcompensatie</li> </ul>
	Stimuleren en subsidiëren	Gemeente: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Transformatie Waal- en Eemhaven</li> </ul>
Brainport Eindhoven/ Zuidoost-Brabant	Stimuleren	WGR-plusregio: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Concrete invulling</li> </ul>
Greenports	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ruimte bieden voor ontwikkeling</li> <li>- Herstructurering en rijksinvesteringen ten behoeve van de concurrentiepositie van de landbouwsector primair richten op deze gebieden</li> </ul>	Provincie: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Concrete invulling van ontwikkeling en planvorming</li> </ul>
Nieuwe sleutelprojecten	Medefinancier en initiatiefnemer	Gemeente: Planvorming en uitvoering Rijk: Aanpassing hoofdinfrastructuur (waar aan de orde)
Hoofdverbindingssassen (spoor, water, weg)	Integraal verantwoordelijk	Rijk: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Benoemen en investeren met voorrang in knelpunten</li> <li>- Verkennen, plannen, ontwerpen, financieren en realiseren van capaciteitsvergroting van de infrastructuur en nieuwe verbindingen</li> </ul>
Nationale stedelijke	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stimuleren samenwerking</li> </ul>	(Samenwerkende) gemeenten:

netwerken	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Afspraken met de samenwerkende gemeenten in de stedelijke netwerken over o.m. gecoördineerde inzet van rijksinstrumenten</li> <li>- Toetsing van het aandeel van de bundelingsgebieden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Onderling langetermijnafspraken maken over verdeling van bijvoorbeeld het aanbod van kunst, cultuur, zorg en onderwijs (en de stedelijke profilering), infrastructuur en de vestigingsmogelijkheden van bedrijven</li> </ul>
Stedelijke transformatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stimuleren en subsidiëren</li> <li>- Prioriteren van budgetten voor transformatie (BLS)</li> </ul>	Gemeente: Concrete invulling van ontwikkeling en planvorming

#### **1.4.9.2 Basiskwaliteit: Economie, infrastructuur en verstedelijking**

<b>Basiskwaliteit</b>	<b>Rol van het rijk</b>	<b>Trekker</b>
Voldoende en tijdige beschikbaarheid van ruimte voor alle functies	Marginale toetsing	Rijk: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Beschikbaarheid prognose</li> <li>- Beschikbaarheid monitoring systeem</li> </ul> Provincies en WGR-plusregio's: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vastleggen in streek- en structuurplannen</li> </ul>
Bundelingsbeleid verstedelijking en economische activiteiten	Marginale toetsing en stimulering	Provincies en WGR-plusregio's: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Concrete invulling</li> </ul> Gemeenten: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Opstellen van plannen met betrekking tot stedelijke vernieuwing, herstructurering en revitalisering</li> </ul>
Bundelingsbeleid en ruimtelijke inpassing van (hoofd)infrastructuur	Integraal verantwoordelijk	Rijk: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Verkennen, plannen, ontwerpen, financieren, realiseren</li> </ul>
Locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen	Marginale toetsing	Provincies en WGR-plusregio's: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Invulling op hoofdlijnen</li> </ul> Gemeenten: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Concrete formulering</li> </ul>
Stedelijke herstructurering	Marginale toetsing en stimulering	Gemeenten: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Opstellen van plannen</li> </ul>
Balans tussen rood en groen/blauw	Marginale toetsing en stimulering	Gemeenten: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Betrekken bij opstellen van plannen</li> </ul>
Groen in en om de stad	Marginale toetsing en stimulering	Provincies en WGR-plusregio's: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Regionale invulling op hoofdlijnen</li> </ul> Gemeenten: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Opstellen van plannen</li> </ul>
Milieuregelgeving (w.o. geluid, stank en stof)	Wettelijk geregeld	Rijk: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Oplossen knelpunten regelgeving</li> <li>- Oplossen 'hotspots' (w.o. A10-</li> </ul>



		west en A13-Overschie)
Externe veiligheid	Wettelijk geregeld	Rijk: - Veiligheidszones wegen en buisleidingen
Externe veiligheid luchthavens	Wettelijk geregeld	Rijk: Schiphol Provincies: Regionale vliegvelden
Zeehavens	- Faciliteren - Stimuleren - Zonodig selectief cofinancieren	Rijk: - Maritieme toegang en landzijdige ontsluiting - Bevordering van een 'level playing field'
Kennis- en innovatieclusters	Stimuleren	WGR-plusregio's en gemeenten: Concrete invulling

#### **1.4.9.3 Nationale RHS: Water, natuur en landschap**

<b>Nationale RHS</b>	<b>Rol van het rijk</b>	<b>Trekker</b>
Grote rivieren	Integraal verantwoordelijk	Rijk: - Bestaande ruimte voor de rivieren behouden - Nieuwe ruimte scheppen (PKB Ruimte voor de rivier en Integrale Visie Maas) - Vrijwaringszone - Rampenbeheersingsstrategie opstellen  Provincies: - Uitwerken regionale/ integrale gebiedsplannen
IJsselmeergebied	Integraal verantwoordelijk	Rijk: - Vaststellen peilbeheer - Realiseren spuicapaciteit - Waterbeheer
Kust (kustfundament)	Integraal verantwoordelijk	Provincies: - Opstellen plannen voor prioritaire zwakke schakels
Noordzee	Integraal verantwoordelijk	
Vogel- en Habitatrichtlijngebieden (VHR)	(EU) Wettelijk geregeld	Rijk: - Aanwijzen op kaart
Natuurbeschermingswetgebieden	(EU) Wettelijk geregeld	Rijk: - Aanwijzen op kaart
EHS en robuuste ecologische verbindingen	- Aangeven regime incl. mogelijkheden bieden voor ontwikkeling (saldobenadering) - Financiering (voor realisatie) via grondaankopen	Provincies: - Netto EHS begrenzen en vastleggen in streekplan - Uitvoering en realisatie (onder andere afsluiten van

		contracten)
Werelderfgoedgebieden (UNESCO)	Cofinanciering via instrumenten cultureel erfgoed	Provincies en gemeenten: - Zorgdragen dat instandhouding planologisch en financieel wordt gewaarborgd (in o.m. bestemmingsplan en streekplan)
Nationale landschappen	- Vaststellen ja, mits-regime - Aangeven kernkwaliteiten - Cofinanciering investerings- en beheerskosten o.b.v. gebiedsprogramma	Provincies: - Vaststellen begrenzing - Uitwerken planologisch beleid en gebiedsprogramma voor betreffende nationale landschap

#### **1.4.9.4 Basiskwaliteit: Water, natuur en landschap**

<b>Basiskwaliteit</b>	<b>Rol van het rijk</b>	<b>Trekker</b>
Watertoets	Wettelijk geregeld	Rijk: - Concrete (inhoudelijke en procesmatige) invulling in hoofdlijnen van het wettelijk kader  Provincies en gemeenten: - Daadwerkelijke toepassing en toetsing
Deelstroomgebiedsvisionen	Stimuleren opstellen	Provincies: - Vaststellen in streekplannen
Blauwe knopen	Aanwijzen in samenspraak met partijen	Provincies: - Opstelling visies over kwantiteit en kwaliteit
Functiecombinaties met water	Stimuleren / informeren	Gemeenten en WGR-plusregio's: - Toepassing in planvorming
Bescherming van overige natuur(gebieden)	Wettelijk geregeld	
Bescherming van soorten	Wettelijk geregeld	
Beleid van milieu- en waterkwaliteit + verdroging t.b.v. natuurkwaliteit	Formuleren water en milieukwaliteitsbeleid	Provincies: - Uitvoeren en handhaven
(Voor verdrogingsproblematiek geldt:)	(Formuleert algemene uitgangspunten)	(Provincies: - Concrete doorvertaling)
Landschappelijke en ontwerpqualität	- Stimuleren kwaliteitsdenken door kwaliteitsagenda's - Stimuleren door landschapsadviseur - Stimuleren via actieprogramma	Provincies: - Ontwikkelen planologisch beleid t.b.v. landschap en aandacht voor borging en ontwerp

	<p>cultuur en ruimte</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Marginale toetsing op aandacht voor landschappelijke en ontwerp kwaliteit in plannen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kunnen daarbij gebruik maken van kwaliteitsagenda</li> <li>- Kunnen daarbij gebruik maken van actieprogramma voor cultuur en ruimte</li> </ul>
Bouwen in het buitengebied	Stimuleren van kader voor passend gebruik van vrijkomende bebouwing, 'ruimte voor ruimte' met prioriteit bij benutting en sanering bestaande voorraad bebouwing	<p>Provincies:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Opstellen kader</li> </ul> <p>Gemeenten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Daadwerkelijke planvorming</li> </ul>
Groen in en om de stad	Stimuleren	<p>Provincies, gemeenten en WGR-plusregio's:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Plannen</li> <li>- Realiseren</li> </ul>
Basis RecreatieToervaart Net	Cofinanciering	<p>Provincies en gemeenten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vastleggen in plannen, financiering en beschermen</li> </ul>
Toeristisch recreatieve ontwikkelingen (bereikbaarheid, toegankelijkheid)	Stimuleren dat provincies voldoende ruimte bieden	<p>Provincies:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Past ruimtelijk beleid aan o.b.v. toeristisch-recreatieve behoefte</li> </ul>
Beleid voor recreatiewoningen en complexen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Algemeen kader</li> <li>- Toetsen wat betreft EHS, VHR en NB-wet gebieden</li> </ul>	<p>Provincies:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Scheppen provinciaal kader</li> </ul>
Bundeling van niet-grondgebonden landbouw en aanverwante functies in landbouwontwikkelings gebieden (LOG's)	Stimuleren	<p>Provincies:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Opstellen van plannen</li> </ul>
Grondgebonden landbouw ruimte geven en verbreding stimuleren	Stimuleren	<p>Provincies:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Plannen maken die meer ruimte scheppen voor verbreding van de landbouw</li> </ul>
Reconstructie zandgebieden	<p>Wettelijk kader (Reconstructiewet)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Goedkeuring reconstructieplannen</li> <li>- Cofinanciering van reconstructie</li> </ul>	<p>Provincies:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Instellen reconstructiecommissies</li> <li>- Opstellen plannen en uitvoeringsprogramma's</li> </ul>

## 1.5 Juridische context en verantwoording

### **1.5.1 Relatie met andere nota's**

De Nota Ruimte vervangt de ruimtelijk relevante rijksnota's c.q. de planologische kernbeslissingen behorend bij de Vierde nota ruimtelijke ordening Extra<sup>17</sup> (en de Actualisering<sup>18</sup>) en het Structuurschema Groene Ruimte. Het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer zal worden opgevolgd door de Nota Mobiliteit, waarin het kabinet zich wat betreft de ruimtelijke strategie baseert op de Nota Ruimte. In aansluiting op deze nota worden de economische, ecologische en sociaal-culturele aspecten van het beleid voor de meer landelijke gebieden van Nederland, opgenomen in de Agenda Vitaal Platteland en het daarbij horende meerjarenprogramma. In de Gebiedsgerichte Economische Perspectieven en het Actieplan Bedrijventerreinen worden, in aansluiting op deze nota, het ruimtelijk-economisch beleid en de daaruit voortvloeiende investeringsprioriteiten nader uitgewerkt. Ook wordt gewerkt aan een interdepartementaal actieprogramma voor ruimte en cultuur, dat erop gericht is meer ontwerpende disciplines te betrekken bij de ruimtelijke inrichting. Dit actieprogramma zal een vervolg geven aan de Nota Ontwerpen aan Nederland en aan onderdelen van de Nota Belvedere en zal zo mogelijk een verbinding leggen met andere relevante rijksnota's.

Naast de Nota Ruimte zal nog een klein aantal andere PKB's worden gemaakt (zie ook paragraaf 1.3). Zo zullen voor de Waddenzee en het Rivierengebied, in aansluiting op de Nota Ruimte, twee gebiedsspecifieke uitwerkingsnota's (PKB Derde Nota Waddenzee en PKB Ruimte voor de Rivier) worden opgesteld. De gedetailleerde ruimtelijke uitspraken wat betreft de militaire terreinen worden als PKB-uitwerking van de in deze nota verwoorde hoofdlijnen eveneens in een aparte uitwerkingsnota (PKB Tweede Structuurschema Militaire Terreinen) opgenomen. Hetzelfde geldt voor de (ruimtelijke) uitspraken over elektriciteitsvoorziening (PKB Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening). Ook de eerder genoemde Nota Mobiliteit heeft de status van een PKB.

### **1.5.2 Aangepast wettelijk instrumentarium**

#### **1.5.2.1 Wet ruimtelijke ordening**

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) zal in de toekomst voor een belangrijk deel het juridische instrumentarium bieden voor de uitvoering van de Nota Ruimte. De trefwoorden bij deze nieuwe wet zijn: decentralisatie, deregulering, ontwikkelingsplanologie, duidelijkheid voor de burger en uitvoeringsgerichtheid.

Eén van de belangrijkste uitgangspunten van de nieuwe Wro is: de juiste verantwoordelijkheid op het juiste niveau, centraal waar dat moet en decentraal waar dat kan. De nieuwe Wro gaat er vanuit dat ruimtelijke vraagstukken worden opgelost op het daarbij passende niveau. In de meeste gevallen is dat het lokale niveau. Elke bestuurslaag krijgt de bevoegdheden en instrumenten om de ruimtelijke vraagstukken waar hij voor verantwoordelijk is, waar te maken.

Het beleidsdocument waarin elke overheid het ruimtelijk beleid kan neerleggen, is in de nieuwe Wro de 'structuurvisie'. In de structuurvisie kunnen beleidsdoelen worden opgenomen, die richtinggevend zijn voor de inzet van bestuurlijke, financiële en juridische instrumenten voor het bereiken van die doelen. Aan de structuurvisie kan een uitvoeringsprogramma of –agenda worden verbonden. De structuurvisie zelf bevat geen juridisch bindende normen. In de nieuwe Wro worden deze normen vastgelegd in algemene regels en aanwijzingen. Deze dienen ervoor om de voorwaarden voor de uitvoering van het beleid juridisch bindend vast te leggen. Algemene regels en aanwijzingen worden ingezet indien provinciale en nationale belangen in het geding zijn. In die gevallen kunnen algemene regels voor bestemmingsplannen in bepaalde gebieden worden gegeven of een aanwijzing aan een concreet bestemmingsplan. Algemene regels van het rijk

---

<sup>17</sup> 'Vinex'

<sup>18</sup> 'Vinac'

worden gegeven in de vorm van een algemene maatregel van bestuur (AMvB); algemene regels van de provincie in de vorm van een verordening. Gelet op de bestuurlijke implicaties en juridische gevolgen zal de bevoegdheid tot het stellen van algemene regels met grote zorgvuldigheid en selectiviteit moeten worden aangewend. Het rijk onderzoekt samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) de invulling van provinciale verordeningen en zo mogelijk AMvB's, bij wijze van experiment.

De nieuwe Wro gaat dus uit van kaderstelling vooraf: algemene regels en aanwijzingen worden vooraf gegeven en in de betreffende bestemmingsplannen verwerkt. Binnen die randvoorwaarden krijgen andere overheden en maatschappelijke initiatieven alle ruimte. Voor concrete projecten van nationaal of provinciaal ruimtelijk beleid kent de nieuwe Wro aan rijk en provincie voorts de bestemmingsplanbevoegdheid toe. Waar het rijk of de provincie het beleid onder eigen verantwoordelijkheid willen uitvoeren, hebben zij de mogelijkheid dat met een bestemmingsplan of met het aangekondigde projectbesluit<sup>19</sup> te realiseren. De in de nieuwe Wro gekozen opzet maakt decentralisatie mogelijk en past tevens in het streven naar deregulering. Om de duidelijkheid naar burgers en bedrijven te verbeteren en de interbestuurlijke uitwisseling te bevorderen, zullen ruimtelijke plannen in de toekomst digitaal beschikbaar worden gesteld door de verschillende overheidspartijen.

Het bestemmingsplan blijft in de nieuwe Wro het centrale document dat het grondgebruik regelt en dat bindend is voor burgers en overheid. Om de handhaving van het bestemmingsplan te verbeteren bevat de nieuwe wet een verplichting voor gemeenten om jaarlijks een handhavingsbeleid op te stellen en over de uitvoering van het ruimtelijk beleid (inclusief de handhaving) te rapporteren aan de gemeenteraad.

De nieuwe Wro zal nog worden aangevuld met een grondexploitatie regeling<sup>20</sup> en een regeling voor planschadevergoedingsovereenkomsten<sup>21</sup>. Voorts zal in het eerste kwartaal van 2004 in de nieuwe Wro nog een regeling voor projectbesluitvorming worden opgenomen. Deze aanvullingen zijn met name in het kader van ontwikkelingsplanologie van belang.

De nieuwe Wro levert een adequaat instrumentarium voor de uitvoering van de Nota Ruimte en andere planologische kernbeslissingen. Op 23 mei 2003 is het wetsvoorstel voor de nieuwe Wro bij de Tweede Kamer ingediend<sup>22</sup>. Uitgaande van parlementaire behandeling in 2004 zal de nieuwe Wro in 2006 in werking kunnen treden. Op het moment van inwerkingtreding van de nieuwe Wro zal de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) worden ingetrokken. Het is derhalve van belang om aan te geven op welke wijze de Nota Ruimte, de huidige WRO en de nieuwe Wro op elkaar aansluiten.

### **1.5.2.2 Wet inrichting landelijk gebied**

De nieuwe Wet inrichting landelijk gebied (WILG) vervangt de Landinrichtingswet 1985. De WILG is van groot belang voor de uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied en bevat hiertoe sturende elementen voor de ruimtelijke ordening en de inzet van juridische en financiële instrumenten. Een belangrijk onderdeel van de wet is het in vergelijking met de Landinrichtingswet sterk gemoderniseerde inrichtingsinstrumentarium. Ook biedt de wet de basis voor de programmering en financiering van de gebiedsgerichte inrichting van de meer landelijke gebieden

<sup>19</sup> Kamerstukken Tweede Kamer 2003-2004, 28 916, nr. 6, brief MVROM d.d. 24 november 2003.

<sup>20</sup> Een voorstel voor een grondexploitatie wet zal begin 2004 aan de Raad van State worden aangeboden.

<sup>21</sup> Een voorstel voor een Wet planschadevergoedingsovereenkomsten is eind 2003 aan de Raad van State aangeboden. Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk dat gemeenten en projectontwikkelaars overeenkomsten sluiten over de vergoeding van planschadekosten.

<sup>22</sup> kamerstukken II 2002-2003, 28 916, nrs. 1-3

van Nederland. De wet bundelt en verankert daartoe in één wet het op deze gebieden van toepassing zijnde sturingsmodel, de planvorming, de programmering en de uitvoering van het rijksbeleid. Tot slot wordt in de wet het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), voorzover dit een wettelijke verankering behoeft, opgenomen, evenals de gewenste sanering van de veelheid aan verschillende planfiguren.

### **1.5.3 Verantwoording**

De Nota Ruimte kent een uitgebreide voorgeschiedenis. Tijdens de gehele regeerperiode van het kabinet Kok-II is onder meer gewerkt aan de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening, het Tweede Structuurschema Groene Ruimte (SGR2) en het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP). Alledrie deze nota's doorliepen de procedure van een PKB; geen ervan is echter tijdens deze kabinetsperiode vastgesteld. Met de Nota Ruimte worden de afzonderlijk lopende (PKB-) procedures, en de daarin nog geldende versies, integraal afgerond, zodat de aandacht zich kan gaan richten op de uitvoering van het beleid.

De belangrijkste doelstellingen, beleidsconcepten en uitgangspunten die in eerdere beleidsvoornemens werden aangekondigd, zijn door dit kabinet overgenomen. Het is vooral het aantal en het type instrumenten dat is bijgesteld. Het is dan ook met name de wijze van sturing (het 'hoe') die is veranderd ten opzichte van de eerdere voornemens en niet zozeer de beleidsinhoud (het 'wat').

Het grote gewicht dat wordt toegekend aan water in het ruimtelijk beleid, was een belangrijke vernieuwing die in deze Nota Ruimte wordt verankerd ('anticiperen op en meebewegen met water'). Hetzelfde geldt voor de ontwikkeling van de kwaliteit van landschap, natuur en cultuurhistorie, de versterking van de mainports, de organisatie in stedelijke netwerken en het beleid om verstedelijking en infrastructuur te bundelen en de bestaande structuren daarbij zoveel mogelijk te benutten. De beleidsvoornemens bieden voldoende speelruimte om de door het kabinet in de Nota Ruimte gewenste accentverschuivingen door te voeren. De naar aanleiding van de verschillende beleidsvoornemens (PKB delen 1 van de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening en van het Tweede Structuurschema Groene Ruimte) ingebrachte inspraakreacties zijn nog onverkort relevant en in dit nieuwe kabinetsstandpunt van de Nota Ruimte (PKB deel 3) meegewogen. Dit geldt ook voor uitgebrachte adviezen, zoals die van de SER, de VROM-raad, de Raad voor het Landelijk Gebied en de Waddenadviesraad (WAR)<sup>23</sup>, voor de ex-ante evaluatie van de gezamenlijke planbureaus en de resultaten van de gevoerde bestuurlijke overleggen.

Minder Haagse regels, meer ruimte voor decentrale afwegingen, meer 'ontwikkelingsplanologie' en minder 'toelatingsplanologie' was door velen ingebracht. Hetzelfde geldt voor de wens een selectieve uitvoering te koppelen aan het beleid. Ook is er door de veranderde economische vooruitzichten en de problemen in de grote(re) steden wat betreft leefbaarheid, sociaal-economische positie en samenhang en de veiligheidsproblematiek aanleiding om verschillende inspraakreacties die daarvoor aandacht vroegen serieuzer te nemen dan voorheen.

Door velen werd een heldere en daadkrachtige rijksvisie gemist, evenals de benodigde samenhang in het rijksbeleid en in de uitvoering daarvan. Deze ene Nota Ruimte, met de hierin verwoorde 'rijksbrede' visie en met de bij de nota horende Uitvoeringsagenda, is het antwoord van dit kabinet op deze kritiek. De nationale Ruimtelijke Hoofstructuur (RHS) vormt een belangrijk element in de ruimtelijke visie van het kabinet en komt dan ook prominent terug in het eerste hoofdstuk van deze nota. Deze nationale RHS is selectiever dan die in het eerdere

<sup>23</sup> Op grond van de Wet op de Raad voor de Wadden die eind 2002 van kracht is geworden, is op 7 april 2003 de Raad voor de Wadden geïnstalleerd. Deze raad kan als opvolger van de hier genoemde Waddenadviesraad worden gezien.

Beleidsvoornemen van de Vijfde Nota. De nationale RHS geeft daarmee meer richting aan het rijksbeleid en de uitvoering en maakt duidelijk welke gebieden en netwerken vanuit een ruimtelijke optiek van nationaal belang zijn.

In de nota zijn alleen beleidsuitspraken opgenomen die een specifiek nationaal ruimtelijk belang dienen of die zorgen voor een gegarandeerde basiskwaliteit voor alle bewoners van Nederland. Eerder voorgestelde maatregelen die hier niet bij passen, zijn door dit kabinet niet in de nota opgenomen. Hetzelfde geldt voor maatregelen waaraan geen heldere doelstelling ten grondslag ligt, waaraan geen concrete uitvoering kan worden gegeven of die de gewenste ontwikkelingen onnodig remmen. Rode contouren komen daarom in de nota niet meer voor; een adequate borging en ontwikkeling van de kwaliteit van specifieke natuurgebieden en landschappen wel. De meeste eerder verplicht gestelde visies en uitwerkingen (zoals 'landschapsvisies') worden niet langer aan decentrale overheden opgedragen, de ruimtelijke eisen die bijdragen aan een grotere veiligheid tegen overstromingen en tegen andere mogelijke calamiteiten en rampen wel: deze zijn zelfs enigszins uitgebreid.

De nota van verantwoording (bijlage 2 bij deze nota) gaat uitgebreid in op de beleidsaanpassingen ten opzichte van de eerdere beleidsvoornemens.





Hoofdstuk 2 Nota Ruimte: Netwerken en steden

Vastgesteld in de Ministerraad d.d. 23 april 2004

---

Inhoudsopgave:

<b>HOOFDSTUK 2: NETWERKEN EN STEDEN</b> .....	<b>2</b>
<b>2.1 Inleiding en doelen</b> .....	<b>2</b>
2.1.1 Ontwikkeling van nationale stedelijke netwerken en stedelijke centra .....	3
2.1.2 Versterking van de kracht en diversiteit van de economische kerngebieden .....	3
2.1.3 Verbetering van de bereikbaarheid .....	4
2.1.4 Verbetering van de leefbaarheid en sociaal-economische positie van steden.....	4
2.1.5 Bereikbare en toegankelijke recreatievoorzieningen in en rond de steden .....	5
2.1.6 Behoud en versterking van de variatie tussen stad en land.....	5
2.1.7 Afstemming van verstedelijking en economie met de waterhuishouding .....	5
2.1.8 Borging van milieukwaliteit en veiligheid.....	5
2.1.9 Taakverdeling.....	6
<b>2.2 Nationale stedelijke netwerken, economische kerngebieden en hoofdverbindingssassen</b> .....	<b>6</b>
2.2.1 Inleiding .....	6
2.2.2 Nationale stedelijke netwerken en economische kerngebieden .....	7
2.2.2.1 <i>Hoofdlijn</i> .....	7
2.2.2.2 <i>Selectie en karakteristieken</i> .....	8
2.2.3 Organiseren in nationale stedelijke netwerken.....	13
2.2.3.1 <i>Samenwerken</i> .....	13
2.2.3.2 <i>Steden, randgemeenten en nationale stedelijke netwerken</i> .....	15
2.2.3.3 <i>Bundelingsgebieden</i> .....	16
2.2.3.4 <i>Centrumvorming</i> .....	17
2.2.3.5 <i>Transformatie van voormalige rijksbufferzones en ruimte voor dagrecreatie</i> .....	17
2.2.4 Hoofdverbindingssassen .....	19
2.2.4.1 <i>Hoofdlijn</i> .....	19
2.2.4.2 <i>Selectie en karakteristieken</i> .....	19
2.2.4.3 <i>Vervoer van gevaarlijke stoffen</i> .....	22
2.2.5 Mainports, brainports en greenports .....	24
2.2.5.1 <i>Mainports algemeen</i> .....	24
2.2.5.2 <i>Luchthaven Schiphol</i> .....	24
2.2.5.3 <i>Rotterdamse haven</i> .....	25
2.2.5.4 <i>Brainport Eindhoven/Zuidoost-Brabant</i> .....	25
2.2.5.5 <i>Greenports</i> .....	26
2.2.6 Bedrijventerreinen .....	26
<b>2.3 Steden, dorpen, bereikbaarheid</b> .....	<b>27</b>
2.3.1 Inleiding .....	27
2.3.2 Bundeling van verstedelijking en economische activiteiten .....	28
2.3.2.1 <i>Hoofdlijn</i> .....	28
2.3.2.2 <i>Opvang natuurlijke bevolkingsaanwas</i> .....	29
2.3.2.3 <i>Beschikbaarheid van ruimte</i> .....	30
2.3.2.4 <i>Benutting van bestaand bebouwd gebied</i> .....	32
2.3.2.5 <i>Afstemming met het verkeers- en vervoerssysteem</i> .....	34
2.3.2.6 <i>Locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen</i> .....	34

2.3.2.7	Balans tussen rood en groen/blauw .....	35
2.3.2.8	Waarborging van de wateropgave bij verstedelijking .....	37
<b>2.3.3</b>	<b>Bundeling van infrastructuur en vervoersstromen .....</b>	<b>38</b>
2.3.3.1	Hoofdlijn .....	38
2.3.3.2	Afstemming tussen hoofdinfrastructuur en regionale en lokale verbindingen .....	38
2.3.3.3	Uitbreidingsruimte hoofdinfrastructuur.....	39
2.3.3.4	Inpassing van infrastructuur .....	39
<b>2.3.4</b>	<b>Luchthavens, zeehavens en kennis- en innovatieclusters .....</b>	<b>40</b>
2.3.4.1	Luchthavens .....	40
2.3.4.2	Zeehavens.....	41
2.3.4.3	Kennis- en innovatieclusters .....	42
<b>2.3.5</b>	<b>Milieu en externe veiligheid .....</b>	<b>43</b>
2.3.5.1	Hoofdlijn .....	43
2.3.5.2	Milieu .....	44
2.3.5.3	Externe veiligheid .....	45

---

## HOOFDSTUK 2: NETWERKEN EN STEDEN

Het nationaal ruimtelijk beleid voor steden en netwerken richt zich op voldoende ruimte voor wonen, werken en mobiliteit en de daarbij behorende voorzieningen, groen, recreatie, sport en water. Daarbij kiest het rijk voor versterking van de internationale concurrentiepositie van Nederland, bevordering van krachtige steden en een vitaal platteland, borging en ontwikkeling van belangrijke (inter)nationale ruimtelijke waarden en borging van de veiligheid. Bundeling van economie, infrastructuur en verstedelijking staat daarbij centraal als de ruimtelijke uitwerking van deze doelen. In het beleid en de uitvoering daarvan is het van belang dat een goede koppeling tussen verstedelijking, economie, infrastructuur, groen, recreatie, natuur, waterhuishouding, milieu en veiligheid wordt gelegd. Samenwerking tussen gemeenten bij de uitvoering van het ruimtelijk beleid staat voorop. Bij afstemming tussen gemeenten zijn WGR-plusregio's verantwoordelijk voor 'zaken' binnen de regio. De provincie is verantwoordelijk voor de bovenregionale samenhang.

### 2.1 Inleiding en doelen

In hoofdstuk 1 werd al aangegeven dat het nationaal ruimtelijk beleid erop gericht is om ruimte te scheppen voor de verschillende ruimteveragende functies. Meer specifiek richt het rijk zich op versterking van de internationale concurrentiepositie van Nederland, bevordering van krachtige steden en een vitaal platteland, borging en ontwikkeling van belangrijke (inter)nationale ruimtelijke waarden en borging van de veiligheid.

**Als uitwerking van deze doelen voor 'netwerken en steden', kiest het rijk voor bundeling van economie, infrastructuur en verstedelijking als ruimtelijke strategie.**

In dit hoofdstuk wordt daaraan nader invulling gegeven.

**Bij de uitvoering van het ruimtelijk beleid hecht het rijk grote waarde aan afstemming en samenwerking tussen gemeenten bij met name gemeentegrensoverstijgende vraagstukken op het raakvlak van verstedelijking, economie en verkeer en vervoer.**

Ook hieraan besteedt dit hoofdstuk aandacht.

**De internationale concurrentiepositie van Nederland wordt versterkt door de ontwikkeling van nationale stedelijke netwerken en stedelijke centra. Het gaat hierbij ook om versterking van de kracht en diversiteit van de economische kerngebieden en verbetering van de bereikbaarheid.**

**'Verbetering van de leefbaarheid en van de sociaal-economische positie van de steden', 'verbetering van de bereikbaarheid' en 'een goede afstemming tussen infrastructuur en verstedelijking' zijn de doelen die goed passen bij het algemene doel 'krachtige steden en een vitaal platteland te bevorderen'. Dit geldt ook voor: bereikbare en toegankelijke recreatievoorzieningen in en rond de steden en een goede afstemming van verstedelijking en economische activiteiten met de waterhuishouding.**

**Andere doelen waaraan in dit hoofdstuk invulling wordt gegeven zijn: behoud en versterking van de variatie tussen stad en land en borging van de milieukwaliteit en borging van de milieukwaliteit en de veiligheid voor de bevolking in relatie tot risicovolle activiteiten.**

**Het rijk richt zich met name op de gebieden en netwerken die tot de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur behoren: economische kerngebieden, hoofdverbindingssassen en nationale stedelijke netwerken.**

Op kaart 1 is aangegeven voor welke onderdelen van economie en landbouw het rijk in deze nota bindende uitspraken<sup>1</sup> doet. Op kaart 2 is aangegeven voor welke onderdelen van verstedelijking het rijk in deze nota bindende uitspraken doet.

### **2.1.1 Ontwikkeling van nationale stedelijke netwerken en stedelijke centra**

De groei van de Nederlandse bevolking en economie, de verdergaande individualisering en de toenemende mobiliteit leidt tot een steeds grotere onderlinge samenhang tussen steden en stedelijke gebieden. Door verstedelijking en economische activiteiten binnen nationale stedelijke netwerken te bundelen, kan zo optimaal mogelijk met de schaarse ruimte worden omgegaan. Deze bundeling maakt ook een meer optimale benutting van de investeringen in infrastructuur mogelijk. Samenwerking tussen de verschillende decentrale overheden in nationale stedelijke netwerken vergroot het draagvlak voor (hoogwaardige) voorzieningen en ondersteunende diensten, onder andere op het gebied van kunst, cultuur, kennis en innovatie, onderwijs, zorg, sport, recreatie en detailhandel en draagt eraan bij dat de steden geschikt zijn voor de netwerksamenleving en -economie. Centrumvorming is hierbij belangrijk. De rijksbijdrage aan de Amsterdamse Zuidas en de vijf andere nieuwe sleutelprojecten past hierbij.

Voor heel Nederland is het van betekenis dat elk bedrijf en instelling een goede vestigingsplaats kan vinden. Het locatiebeleid in dit hoofdstuk, heeft dat tot doel en draagt bij aan verbetering van de kracht, veiligheid en leefbaarheid van alle steden en aan verbetering van de economische ontwikkelingsmogelijkheden en de dynamiek.

### **2.1.2 Versterking van de kracht en diversiteit van de economische kerngebieden**

De economische groei en de internationale concurrentiepositie van Nederland staan onder druk. De aantrekkelijkheid van de Nederlandse economie voor internationaal opererende bedrijven hangt onder andere af van de mate waarin ze toegang kunnen krijgen tot internationale (transport)netwerken en van de mate waarin deze bedrijven gebruik kunnen maken van agglomeratievoordelen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om een groot en gevarieerd aanbod van

<sup>1</sup> 'PKB-uitspraken'.

arbeid en van andere productiefactoren, de aanwezigheid van andere bedrijvigheid en de aanwezigheid van (hoogwaardige) kennis. Stuwende bedrijven hebben in het algemeen een voorkeur voor vestiging in grootstedelijke gebieden. Internationaal opererende bedrijven vestigen zich bij voorkeur in en in de invloedssfeer van mainports, nationale stedelijke netwerken en de daar grotendeels binnen gelegen economische kerngebieden. Door met name hier voldoende ruimte voor stuwende bedrijvigheid te creëren, kunnen bedrijven profiteren van de agglomeratievoordelen<sup>2</sup>. Daarnaast is de verdere ontwikkeling van innovatie, kenniseconomie en kennisnetwerken van belang en in het bijzonder de ontwikkeling van de brainport Eindhoven/ Zuidoost-Brabant. In dit hoofdstuk levert het rijk hieraan een belangrijke bijdrage. In samenhang met de mainportontwikkeling, stimuleert het rijk de ontwikkeling van de Amsterdamse Zuidas tot een internationale toplocatie. Dit geeft een impuls aan de Nederlandse economie en vergroot de diversiteit en economische basis van het bijbehorende economische kerngebied (Noordvleugel van de Randstad). Ontwikkeling van (het stationsgebied van) Rotterdam Centraal kan vooral een vliegwielfunctie vervullen voor de Zuidvleugel, doordat dit kan bijdragen aan verbreding van de economische structuur en verbetering van het imago van het gebied. Met Noord-Nederland bestaat overeenstemming over de noodzaak van een regionaal toegespitste aanpak om ten opzichte van overig Nederland het faseverschil in de ontwikkeling weg te werken (Langman-akkoord).

### **2.1.3 Verbetering van de bereikbaarheid**

De toenemende verstedelijking en bedrijvigheid leveren niet alleen voordelen op, maar resulteren ook in ruimtelijke en verkeers- en vervoersknelpunten. De toegang tot de internationale economische en infrastructuurnetwerken verslechtert en dat heeft een remmende werking op de groei van de Nederlandse economie. Op meer regionaal niveau heeft congestie negatieve effecten op de kracht en economische ontwikkeling van de nationale stedelijke netwerken en steden. Het rijk is verantwoordelijk voor de gehele hoofdinfrastructuur en de daarbij passende basiskwaliteit. Bij de oplossing van knelpunten richt het rijk zich op de hoofdverbindingssassen boven knelpunten elders in de hoofdinfrastructuur. Dit verzekert de mainports – en daarmee de ‘mainportregio’s’ Noord- en Zuidvleugel van de Randstad – van een goede verbinding met de belangrijkste grootstedelijke gebieden in binnen- en buitenland. De knelpunten op de hoofdverbindingssassen worden in samenhang gezien en kunnen prioriteit krijgen, ook in geval van een enigszins gunstiger kosten-batenverhouding bij knelpunten op andere verbindingen. De verkeerskundige uitwerking van deze strategie op hoofdlijnen vindt plaats in de Nota Mobiliteit. Voor de op het hoofdinfrastructuur aansluitende regionale en lokale verbindingen zijn provincies en (samenwerkende) gemeenten verantwoordelijk. Aan de afstemming tussen hoofdinfrastructuur en regionale en lokale infrastructuur zal in de Nota Mobiliteit een nadere uitwerking worden gegeven, waarbij alle partijen (overheden, maatschappelijke organisaties en private partijen) een bijdrage leveren.

### **2.1.4 Verbetering van de leefbaarheid en sociaal-economische positie van steden**

De achteruitgegangene leefbaarheid en de tweedeling tussen arm en rijk heeft de afgelopen jaren geleid tot steeds grotere sociaal-economische en sociaal-culturele problemen in de vier grote steden en de middelgrote steden. Deze problemen manifesteren zich op verschillende schaalniveaus: tussen arme en rijke stadsdelen en tussen relatief arme, multiculturele steden en een relatief rijk, autochtoon ommeland. De aanpak van de problemen vraagt om een scala aan maatregelen, waarvan een deel ruimtelijk van karakter is. Bovendien is het van belang dat de aanpak aangrijpt op de verschillende schaalniveaus waarop de problemen zich voordoen. Om een eenzijdige sociaal-economische samenstelling van de bevolking te voorkomen stimuleert het rijk meer variatie in het woningaanbod. Met name in de stad zijn meer hoogwaardige woonmilieus

---

<sup>2</sup> Stuwende sectoren onderscheiden zich van niet-stuwende (verzorgende) sectoren doordat zij direct of indirect onder invloed staan van internationale concurrentie.

nodig. Dit vraagt enerzijds om verdichting tot hoogstedelijke en anderzijds om verdunning tot groene milieus. Dit voorkomt de trek van de midden- en hoge inkomens uit de stad. Tegelijkertijd blijft stedelijke vernieuwing en herstructurering dringend nodig om de leefbaarheid te vergroten. Woningcorporaties en andere (private) partijen zijn daarin belangrijke partners. De bouw van woningen blijft immers de voornaamste basis voor leefbare en bewoonbare steden, met een aantrekkelijke vormgeving, waarin het prettig wonen is voor diverse bevolkingsgroepen. Functiemenging is hierbij nodig, maar ook transformatie en functieverandering van onder meer verouderde haven- en industriegebieden in de steden en revitalisering van bedrijventerreinen. De steden kunnen de problemen niet alleen aan. De omliggende gemeenten moeten niet alleen in de 'lusten' van de stad te delen, maar ook in de 'lasten'. Het is onder meer gewenst dat deze gemeenten een aandeel leveren in de huisvesting van financieel minder draagkrachtigen.

### **2.1.5 Bereikbare en toegankelijke recreatievoorzieningen in en rond de steden**

De kwantiteit en de kwaliteit van het groen in en om de stad zijn de afgelopen decennia aanzienlijk verminderd. Sportvelden en volkstuincomplexen zijn vaak naar de randen van de stad verplaatst, 'groene' plekken bebouwd. De beschikbaarheid van bereikbare en toegankelijke recreatievoorzieningen in en rond de (grote) steden houdt geen gelijke tred met de vergaande verstedelijking van de laatste jaren. Met name in de grote steden van de Randstad bestaat (ook rondom de steden) een groot tekort aan vaar-, fiets-, wandel- en andere 'groene' recreatiemogelijkheden. Aanbod van voldoende 'rode' én groene ontspanningsmogelijkheden is echter belangrijk voor de leefbaarheid, het welzijn en de gezondheid van bewoners en zelfs voor de economie. In de ruimtelijke plannen van provincies en gemeenten moet daarom de balans tussen bebouwing en groen integraal worden meegenomen. Het is belangrijk dat provincies en gemeenten voldoende ruimte voor parken, groengebieden en recreatiemogelijkheden reserveren in en om de stad.

### **2.1.6 Behoud en versterking van de variatie tussen stad en land**

Door de kleine afstanden in combinatie met toenemende verstedelijking en ruimtelijk-economische ontwikkeling zijn verschillende steden in Nederland min of meer aaneen gegroeid. Zo ontstaat enerzijds het beeld van 'Nederland als één grote stad' en anderzijds roepen de overwegend lage dichtheden en de eenvormigheid een beeld van ontstedelijking en fragmentatie op. Deze ontwikkeling is niet alleen ongunstig voor het draagvlak voor voorzieningen en de economie, maar heeft ook een negatieve invloed op het culturele erfgoed van Nederland, het historische nederzettingenpatroon en het kenmerkende en gevarieerde ruimtelijke beeld. Vroegtijdige aandacht voor de landschappelijke kwaliteit en het ruimtelijk ontwerp is nodig. Het door de provincies vorm te geven bundelingsbeleid zorgt ervoor dat de vraag naar ruimte van alle aan de verstedelijking verbonden functies (in al hun diversiteit) kan worden geacommodeerd op basis van integrale, gebiedsgerichte plannen met oog voor landschappelijke kwaliteit en het ruimtelijke ontwerp. Dit ondersteunt de rijksdoelstelling 'krachtige steden en een vitaal platteland'.

### **2.1.7 Afstemming van verstedelijking en economie met de waterhuishouding**

Verstedelijking kan zorgen voor vergroting van de problemen wat betreft de waterhuishouding. Een goede planning en uitvoering van ruimtelijke plannen moet dit voorkomen. Verstedelijking en economische bedrijvigheid moeten optimaal passen bij de randvoorwaarden die het water stelt. Om te verzekeren dat provincies en (samenwerkende) gemeenten bij locatiekeuzen, bij de (her)inrichting van nieuw of bestaand bebouwd gebied en bij andere ruimtelijke plannen rekening houden met de wateropgave, is de watertoets opgenomen.

### **2.1.8 Borging van milieukwaliteit en veiligheid**

Milieukwaliteit en veiligheid worden geborgd door het bestaande stelsel van milieunormen waarin ook een ondergrens in relatie tot ruimtelijke plannen is vastgelegd. In wet- en regelgeving biedt het rijk het kader waarbinnen overheden lokale afwegingen kunnen maken. De ruimtelijk relevante

kaders zijn in dit hoofdstuk opgenomen. Het rijk biedt provincies en gemeenten meer ruimte voor lokaal en regionaal maatwerk dan voorheen. De (externe) veiligheid kan worden verbeterd door enerzijds de persoonlijke veiligheid zoveel mogelijk te waarborgen en rampen te voorkomen en anderzijds de gevolgen van een toch nog plaats vindende ramp beheersbaar te maken en te beperken. Belangrijk element hierin is de eenduidige toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden aan partijen die bepalend zijn voor de veiligheid in (productie)ketens, (transport)netwerken en op locaties.

### **2.1.9 Taakverdeling**

Bij de uitvoering van het ruimtelijk beleid hecht het rijk grote waarde aan samenwerking tussen gemeenten bij met name gemeentegrensoverstijgende vraagstukken op het raakvlak verstedelijking, economie en verkeer en vervoer. Uitgangspunt is dat de provincies en (samenwerkende) gemeenten in hun ruimtelijke en verkeers- en vervoersplannen een goede wederzijdse koppeling leggen tussen verstedelijking en economie aan de ene kant en infrastructuur aan de andere kant. Dit draagt onder meer bij aan een doelmatig, veilig en goed functionerend verkeers- en vervoerssysteem. Provincies en (samenwerkende) gemeenten zijn eveneens verantwoordelijk voor de koppeling van dit beleid met het beleid voor groen/blauw (recreatie en natuur) en waterhuishouding. Met name de provincies en de WGR-plusregio's hebben hierin een belangrijke taak. Hierbij geldt dat WGR-plusregio's verantwoordelijk zijn voor 'zaken' binnen de regio en dat de provincie verantwoordelijk is voor de bovenregionale samenhang. Het is primair de verantwoordelijkheid van provincies en (samenwerkende) gemeenten om het generieke bundelingsbeleid, zowel voor verstedelijking en economie, als voor infrastructuur, concreet en integraal uit te werken en uit te voeren en daarmee te zorgen voor basiskwaliteit. De bestaande wet- en regelgeving en het beleid in deze nota vormen hiervoor het kader.

## **2.2 Nationale stedelijke netwerken, economische kerngebieden en hoofdverbindingssassen**

### **2.2.1 Inleiding**

**Binnen de beleidsstrategie 'bundeling van verstedelijking en infrastructuur' richt het rijk zich op de gebieden en netwerken die tot de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur behoren: nationale stedelijke netwerken, economische kerngebieden en hoofdverbindingssassen. In nationale stedelijke netwerken gaat het om een goede organisatie: gemeenten werken met elkaar samen om daarmee ruimtelijke keuzen op elkaar af te stemmen en gezamenlijk meer te kunnen bieden dan ieder voor zich.**

**Bij de keuze voor bundeling van de verstedelijking, onderscheidt het rijk een aantal met elkaar verbonden, maar toch duidelijk van elkaar te onderscheiden, grotere en kleinere steden, gescheiden door open ruimten: de nationale stedelijke netwerken. Ze zijn de belangrijkste grootstedelijke gebieden van Nederland en omvatten de belangrijkste concentraties van bevolking, economische activiteiten en werkgelegenheid, bebouwing en culturele activiteiten. De netwerken verschillen in omvang en samenstelling. De nationale stedelijke netwerken zijn niet alleen van ruimtelijk structurerende betekenis, maar ze hebben ook een organisatorische betekenis. Het biedt een aangrijpingspunt of een podium voor de in de nationale stedelijke netwerken participerende overheden om in ruimtelijk opzicht samen te werken, ontwikkelingen te initiëren en afspraken te maken, onder meer over taakverdeling en specialisatie om met name op de langere termijn kansen te benutten.**

**Economische kerngebieden zijn de belangrijkste economische gebieden binnen Nederland. Vooral door hun strategische ligging bevinden zich in deze gebieden de belangrijkste**

concentraties van en potenties voor stuwende bedrijvigheid en werkgelegenheid en wordt de meeste toegevoegde waarde gerealiseerd. Economische kerngebieden zijn grotendeels gelegen binnen nationale stedelijk netwerken.

Bij de keuze voor bundeling van infrastructuur richt het rijk zich op die delen van de hoofdinfrastructuur (weg, spoor, water), die de beide mainports (en de daarmee verbonden mainportregio's Noord- en Zuidvleugel van de Randstad) met de belangrijkste grootstedelijke gebieden in Nederland en het buitenland verbinden. Dit zijn de hoofdverbindingssassen. Deze structureren op nationaal niveau in belangrijke mate de (bundeling van) verstedelijking en economische activiteiten. Ze dragen ook bij aan de ruimtelijke samenhang van Nederland als geheel en de verbinding van Nederland met het omliggende buitenland.

## 2.2.2 Nationale stedelijke netwerken en economische kerngebieden

### 2.2.2.1 Hoofdlijn

Ter versterking van de kracht van de steden en ter verbetering van de internationale economische concurrentiepositie en de daarbij behorende ruimtelijk-economische structuur van Nederland, geeft het rijk prioriteit aan de ontwikkeling van nationale stedelijke netwerken en van veelal binnen deze netwerken gelegen economische kerngebieden. Nationale stedelijke netwerken vormen niet alleen een ruimtelijk concept, maar hebben ook een organisatorische betekenis.

De problematiek van de (middel)grote steden in relatie met hun ommeland wordt langs twee, elkaar aanvullende, benaderingen aangepakt. De eerste benadering richt zich via het grotestedenbeleid en de vorming van WGR-plusregio's primair op de oplossing van de stedelijke problemen. Daarbij vormt het schaalniveau van stad, stadsgewest, of WGR-plusregio, het aangrijpingspunt. De tweede benadering richt zich via het hogere schaalniveau van de nationale stedelijke netwerken op de benutting van kansen ('samen sta je sterk'). Dit past bij de ontwikkeling van de netwerksamenleving en de netwerkeconomie en de als gevolg daarvan optredende schaalvergroting in ruimtelijke relaties.

Het rijk beoogt met de introductie van nationale stedelijke netwerken uitdrukkelijk geen nieuwe bestuurslaag te creëren. Uitgangspunt is en blijft dat aansluiting plaatsvindt bij de bestaande bestuurlijke verbanden die over bevoegdheden en middelen beschikken. De samenwerking tussen verschillende overheden in nationale stedelijke netwerken is vrijwillig en wordt flexibel en pragmatisch ingevuld. In nationale stedelijke netwerken wordt, afhankelijk van het schaalniveau van de ruimtelijke opgaven of keuzen, een passende samenwerkingsvorm tussen de verschillende betrokken overheden gevonden. Niet alle ruimtelijke opgaven of keuzen passen bij het schaalniveau van de nationale stedelijke netwerken: zowel lagere als hogere schaalniveaus blijven voor tal van zaken relevant ('meerlagigheid'). Omdat de netwerken onderling zeer van schaal en andere karakteristieken verschillen, is de juiste balans tussen de verschillende schaalniveaus voor elk van hen een andere. Noodzakelijkerwijs is dat een kwestie van maatwerk.

Bij de vormgeving en inzet van financiële instrumenten, bij de totstandkoming van afspraken en in voortgaande ontwikkelingsprocessen, zal het rijk actief, maar selectief vorm geven aan zijn betrokkenheid vanuit de (inter)nationale betekenis van nationale stedelijke netwerken en economische kerngebieden. Het rijk geeft daarbij onder meer prioriteit aan de ontwikkeling van de beide mainports, stimulering en herstructurering van centra met prioriteit bij de nieuwe sleutelprojecten (zoals de Amsterdamse Zuidas), ontwikkeling en herstructurering van bedrijventerreinen met een bovenregionale betekenis (zoals de

ontwikkeling van Moerdijkse Hoek en de Hoeksche Waard) en behoud en versterking van de tuinbouwfunctie in de 'greenports'. Daarnaast is een goede afstemming nodig met investeringen in de (hoofd)infrastructuur en met de ontwikkeling van de (boven)regionale waterhuishoudkundige en groenstructuur. Het rijk koppelt de inzet van financiële middelen aan de mate waarin de binnen een nationaal stedelijk netwerk participerende (samenwerkende) gemeenten afspraken met elkaar hebben gemaakt en deze ten uitvoer brengen.

Een verdere uitwerking en verdieping van in deze nota op hoofdlijnen beschreven ruimtelijk-economische ontwikkelingen en opgaven, en de daarbij voorliggende keuzen, vindt plaats in de beleidsnotitie 'Gebiedsgerichte Economische Perspectieven' (GEP) en het Actieplan Bedrijventerreinen.

#### **2.2.2.2 Selectie en karakteristieken**

Het rijk benoemt zes nationale stedelijke netwerken en dertien grotendeels binnen deze netwerken gelegen economische kerngebieden. Een deel van elk nationaal stedelijk netwerk is eveneens economisch kerngebied.

Het gaat om:

- **Randstad Holland**  
Binnen het nationaal stedelijk netwerk Randstad Holland zijn drie economische kerngebieden gelegen: de Noordvleugel, de Zuidvleugel en de regio Utrecht.
- **Brabantstad**  
Binnen het nationaal stedelijk netwerk Brabantstad zijn drie economische kerngebieden gelegen: Zuidoost-Brabant en de A2-zone in Noord-Brabant, het hieraan sterk verbonden economisch kerngebied Tilburg en de A16-A4-zone in West-Brabant. Het economische kerngebied Venlo heeft een nauwe relatie met Brabantstad en met het Duitse Rijn/Roergebied.
- **Zuid-Limburg (nationaal stedelijk netwerk en deels economisch kerngebied)**
- **Twente (nationaal stedelijk netwerk en economisch kerngebied)**
- **Arnhem-Nijmegen (nationaal stedelijk netwerk en deels economisch kerngebied)**  
Het economische kerngebied Wageningen-Ede-Rhemen-Veenendaal (WERV) is nauw verbonden met het nationaal stedelijk netwerk Arnhem-Nijmegen.
- **Groningen-Assen (nationaal stedelijk netwerk en deels economisch kerngebied).**

**Tenslotte is de Zeeuwse Sloehaven-Kanaalzone aangemerkt als economische kerngebied.**

Een korte karakteristiek van dit gebied is opgenomen paragraaf 2.3.4.2.

**Op kaart 1 zijn de dertien economische kerngebieden aangegeven; op kaart 2 de zes nationale stedelijke netwerken.**

Zie ook kaart B van de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur (voor economie, infrastructuur en verstedelijking).

Zwolle en omgeving vormt een scharnierpunt in ruimtelijk, economisch en logistiek opzicht tussen de Randstad en Noordoost-Nederland.

De nationale stedelijke netwerken en economische kerngebieden onderscheiden zich qua omvang, dynamiek en positie. Ze hebben verschillende functionele ruimtelijke specialisaties, bevinden zich in verschillende stadia van ontwikkeling en hebben verschillende opgaven. De nationale stedelijke netwerken zijn bij elkaar de belangrijkste grootstedelijke gebieden van Nederland. Ze zijn zowel politiek-bestuurlijk, sociaal, economisch als cultureel van grote betekenis. De economische kerngebieden zijn geselecteerd op grond van hun economische betekenis.



Samen met de hoofdverbindingssassen, vormen deze bij elkaar de ruimtelijk-economische hoofdstructuur van Nederland.

### **Randstad Holland**

De volgende gemeenten maken in ieder geval onderdeel uit van dit nationaal stedelijk netwerk: de vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, en Almere, Amersfoort, Delft, Dordrecht, Haarlem, Hilversum, Haarlemmermeer, Leiden, Purmerend, Zaanstad en Zoetermeer.

De Randstad Holland is het grootste nationaal stedelijk netwerk in Nederland. Een groot deel van de Nederlandse bevolking woont en werkt hier. De Randstad is het politieke, bestuurlijke, sociale en culturele hart van Nederland én de belangrijkste motor van economie, logistiek, zakelijke en financiële dienstverlening en toerisme. Ook op het gebied van kennisindustrie en innovatie is de Randstad belangrijk. De Randstad is hiermee van internationale betekenis en kan zich meten met grootstedelijke en metropolitane gebieden in de wereld. Vooral op het gebied van handel en distributie en de financiering daarvan wordt internationaal een toppositie ingenomen. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de aanwezigheid van de beide mainports (de Amsterdamse luchthaven Schiphol en de Rotterdamse haven), (hoofdkantoren van) een aantal multinationals en internationale financiële en andere instellingen. Daarnaast is de Randstad Holland een belangrijke vestigingsplaats voor (inter)nationale bedrijven, voorzieningen en instellingen op tal van gebieden. Tenslotte zijn in het kader van de kenniseconomie de aanwezige kennisinstellingen, waaronder de diverse universiteiten en wetenschapscentra (zoals die van Amsterdam), van belang. Een goede samenwerking en uitwisseling van kennis tussen de economische sectoren en de kennisinstellingen dragen bij aan behoud en versterking van de internationale concurrentiepositie.

De Noordvleugel van de Randstad heeft een grote economische dynamiek en diversiteit. De luchthaven Schiphol is een belangrijke economische motor, waar omheen een concentratie van transport- en logistieke activiteiten en verschillende hoofdkantoren zijn gehuisvest. Mede door de aanwezigheid van deze mainport, zijn er in de Noordvleugel zowel veel (internationale) bedrijven te vinden op het gebied van financiële en andere dienstverlening als bedrijven die zich bezig houden met de informatie- en communicatietechnologie (ICT). Amsterdam heeft met zijn historische centrum, musea en diverse voorzieningen en activiteiten op het gebied van kunst en cultuur, een belangrijke toeristische en culturele aantrekkingskracht die de stad tot één van de belangrijkste toeristensteden van Europa maakt. Daarnaast is de hoofdstad van Nederland met de RAI en de vele hotelfaciliteiten belangrijk op het gebied van het internationale tentoonstellings- en congreswezen. De audiovisuele en mediasector vormen een belangrijk onderdeel van de Noordvleugel. Met onder meer twee universiteiten is Amsterdam ook een belangrijk kenniscentrum. De (haven)industriële activiteiten in de Amsterdamse haven, Zaanstad en het gehele Noordzeekanaalgebied zijn van internationale betekenis. Dat geldt ook voor de glastuinbouw in Aalsmeer en de bloembollenteelt in de Bollenstreek.

In de Zuidvleugel van de Randstad neemt de Rotterdamse haven een belangrijke plaats in. Deze mainport is zowel een draaischijf van enorme internationale goederenstromen als een concentratie van (petro)chemische industrie en tal van andere bedrijven. Ook in de bredere omgeving van Rotterdam (zoals in de Drechtsteden) en langs de hoofdverbindingssassen (zoals in Venlo) zijn verschillende belangrijke havengerelateerde bedrijven en voorzieningen te vinden die zich bijvoorbeeld bezig houden met transport en logistiek. Verdere verbreding van het woningaanbod, de versterking van het culturele klimaat en van de zakelijke dienstverlening, zal de relatief eenzijdige economische structuur van Rotterdam en omgeving verbreden en het imago van de stad verbeteren. Den Haag is het politiek-bestuurlijke centrum van Nederland. In de stad zijn tal van overheidsinstanties, maatschappelijke organisaties, adviesorganen, ambassades en andere internationale vertegenwoordigingen te vinden, evenals verschillende internationale organisaties

op het gebied van vrede en recht. Daarnaast is Den Haag en omgeving van belang op het gebied van zakelijke dienstverlening en het congreswezen. De drie universiteiten en de vele daaraan verbonden activiteiten geven de Zuidvleugel ook betekenis als kenniscentrum. Tenslotte is Boskoop belangrijk als centrum voor pot- en containerteelt en is het Zuid-Hollands glasdistrict (Westland en Oostland) het belangrijkste centrum voor logistiek en kennis op het gebied van de glastuinbouw, niet alleen binnen Nederland maar ook wereldwijd.

De regio Utrecht/Gooi- en Vechtstreek fungeert door zijn ligging in Nederland als centraal knooppunt van de verbindingen tussen de Randstad en een groot deel van het Nederlandse en Europese achterland. Daarmee is de infrastructuur in de regio van essentieel belang voor de landzijdige bereikbaarheid van de beide mainports. Daarnaast is de regio een broedplaats van kennis en talent en een belangrijk centrum van nationaal georiënteerde zakelijke dienstverlening (met name op het gebied van ICT, financiën en consultancy) en maatschappelijke organisaties. Met de Uithof, waar onder andere universitaire instituten zijn gevestigd, alsmede een groot cluster van medische voorzieningen en bedrijvigheid, heeft de regio een belangrijk kenniscentrum binnen zijn grenzen. In Utrecht is een belangrijk cluster op het gebied van het internationale congreswezen (de Jaarbeurs) gevestigd. In 't Gooi bevindt zich een belangrijk cluster op het gebied van de audiovisuele sector. De innovatiekracht en economische dynamiek is groot, mede omdat de regio de hoogst opgeleide beroepsbevolking van Nederland heeft. De regio biedt daarnaast een grote variatie aan aantrekkelijke veelal groene woon-, werk- en recreatiemilieus.

In hoofdstuk 4 (paragraaf 4.2) wordt nader ingegaan op de Randstad.

### **Brabantstad**

De volgende gemeenten maken in ieder geval onderdeel uit van dit nationaal stedelijk netwerk: 's-Hertogenbosch, Tilburg, Breda, Eindhoven en Helmond.

Brabantstad is naar afmeting, inwoneraantal en economische prestaties het tweede nationale stedelijk netwerk van Nederland. De economie van Brabantstad heeft zich op basis van eigen kracht en vanuit haar positie tussen de Randstad Holland enerzijds en de Vlaamse Ruit en het Duitse Rijn/Roergebied anderzijds, veelzijdig en hoogwaardig ontwikkeld. Karakteristiek voor Brabantstad is verder de verwevenheid van de steden met de groene ruimte, onder meer door de aanwezigheid van het nationaal landschap Groene Woud. Om de positie van Brabantstad (en de brainport daarbinnen) te behouden en te versterken is het van belang voldoende ruimte te bieden voor woningbouw, bedrijven en instellingen, de kennisinfrastructuur verder te ontwikkelen en een betrouwbare bereikbaarheid te waarborgen (onder andere door aanpak van knelpunten op de hoofdverbinding A2).

Zuidoost-Brabant en de A2-zone vormen het oostelijk deel van Brabantstad. Dit economische kerngebied is een belangrijk onderdeel van de toptechnologie regio Zuidoost-Nederland en wordt gekenmerkt door stuwende industriële en hoogtechnologische bedrijvigheid met belangrijke economische clusters als metaalelectro, R&D, ICT, automotive, logistiek en agribusiness. Voor Nederland is deze regio van groot belang voor de innovatie en kennisontwikkeling van de industrieel gerichte economie en werkgelegenheid en de uitwaaiing daarvan naar andere kennisregio's. De economie heeft een sterke internationale oriëntatie ten gevolge van de wereldwijde netwerken waarin de bedrijven en kennisinstellingen opereren. Na de Randstad is de regio Zuidoost-Brabant daarmee de meest internationaal georiënteerde regio van Nederland. Dit wordt versterkt door de aanwezigheid van de Philips Hightech Campus in Eindhoven en van de regionale luchthaven Eindhoven Airport. Gezien de spilfunctie van Eindhoven als toptechnologieregio wordt de regio aangeduid als brainport en geldt het als één van de toonaangevende kennis- en innovatieregio's van Europa (zie ook paragraaf 1.2.1 en paragraaf 2.2.5.4).

Met internationaal georiënteerde economische clusters als logistiek en metaalelectro en de aanwezigheid van een universiteit is Tilburg gerelateerd aan het economisch kerngebied Zuidoost-Brabant en de A2-zone.

Het westelijk deel van Brabantstad dankt zijn sterke positie aan de ligging tussen de (Zuidvleugel van de) Randstad en Antwerpen (c.q. de Vlaamse Ruit). De Rotterdamse mainport is hierin van betekenis. De oriëntatie van het gebied is primair noord-zuid. Belangrijke clusters zijn de procesindustrie (chemie, agribusiness) en logistiek. Om in de behoefte aan bedrijventerreinen te kunnen voorzien, is onder meer de aanleg van bedrijventerreinen in de Moerdijkse Hoek noodzakelijk. De ontwikkeling van het nieuwe sleutelproject Breda versterkt de regionaal economische structuur in de dienstensector.

Het economisch kerngebied Venlo en omgeving maakt deel uit van de toptechnologieregio Zuidoost-Nederland. Dit gebied vormt een belangrijk logistiek knooppunt op de internationale verbinding tussen Rotterdam en het Duitse Rijn/Roergebied en is belangrijk op het gebied van ICT, logistiek en agribusiness ('greenport' Venlo).

### **Zuid-Limburg**

Dit nationaal stedelijk netwerk is onderdeel van het grensoverschrijdende stedelijke netwerk Maastricht/Heerlen - Hasselt/Genk - Aken - Luik (MHAL). De volgende gemeenten maken in ieder geval onderdeel uit van dit nationaal stedelijk netwerk: Maastricht, Heerlen en Sittard-Geleen.

Geen ander nationaal stedelijk netwerk heeft zo zeer met 'niet-Nederlandse' ontwikkelingen en beleid te maken. Afstemming en overleg met Vlaamse, Waalse en Duitse partijen kan niet alleen belangrijke meerwaarde hebben voor de ruimtelijke ontwikkelingen, maar is voor verschillende onderwerpen een noodzaak. Het economisch kerngebied van het stedelijk netwerk maakt onderdeel uit van de toptechnologieregio Zuidoost-Nederland, die doorloopt naar Zuidoost-Brabant, Aken, Hasselt-Genk en Luik. Sterke economische pijlers zijn chemische technologie, life-science, automotive, metaal-instrumenten, logistiek en dienstverlening. De luchthaven Maastricht-Aachen Airport, de luchthaven van Luik (Bierset) en de HST-verbinding Keulen-Brussel, zijn belangrijk voor de internationale positionering van de regio. Ook de betekenis op het vlak van cultuur, recreatie en toerisme en de aanwezigheid van verschillende onderwijsinstellingen in de regio, waaronder die in Nederlands-Limburg, dragen bij aan een positieve dynamiek. Verhoudingsgewijs vinden er veel innovatieve activiteiten plaats. Maastricht heeft met het MECC een belangrijke positie op het gebied van het internationale tentoonstellings- en congreswezen. Belangrijk voor het stedelijk netwerk zijn de stedelijke herstructurering van het centrum van Heerlen en aan de A2-traverse in Maastricht. Ook de transformatie van voormalige rijksbufferzones is belangrijk voor het gebied, in samenhang met het nationaal landschap Heuvelland, als onderdeel van het Drielandenpark.

### **Twente**

De volgende gemeenten maken in ieder geval onderdeel uit van dit nationaal stedelijk netwerk: Enschede, Hengelo en Almelo, met internationale afstemming op Gronau, Osnabrück en Münster.

Het nationale stedelijk netwerk Twente (of: 'Netwerkstad Twente') maakt deel uit van de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur. Het station Hengelo vormt als centraal station van Twente het knoopen- en scharnierpunt. Bevordering van de intermediaire functie tussen de Noordvleugel van de Randstad, Berlijn en Oost-Europa ten behoeve van onder meer de ontwikkeling als internationaal kerngebied is essentieel. Versterking van de economische structuur is noodzakelijk. Kansrijk is in dat verband de versterking van de reeds aanwezige combinatie van onderwijs, technologie

toegespitst op de medische sector en de zorg. Daarbij is belangrijk dat het nationaal stedelijk netwerk er de komende periode in slaagt om hoger opgeleiden aan zich te binden. Het stedelijk netwerk strekt zich in feite uit over de grens en er bestaan contacten in het kader van de Euregio. Internationale afstemming met Gronau, Osnabrück en Münster is voor verschillende onderwerpen relevant.

### **Arnhem-Nijmegen**

De volgende gemeenten maken in ieder geval onderdeel uit van dit nationaal stedelijk netwerk: Arnhem en Nijmegen.

Het knooppunt Arnhem-Nijmegen (KAN) is centraal gelegen tussen de Randstad Holland en het Duitse Rijn/Roergebied. Binnen een brede economische structuur zijn in dit gebied met name de industrie en daaraan gelieerde logistiek relatief sterk vertegenwoordigd. Het wordt gekenmerkt door een brede economische structuur, gebaseerd op kernkwaliteiten als: een groot aanbod aan internationale vervoersmodaliteiten (weg, spoor, water en de nabijheid van het Duitse vliegveld Niederrhein), aanwezigheid van kenniscentra met een breed scala aan onderwijs- en culturele voorzieningen en een gevarieerd aanbod aan woon-, werk- en landschappelijke milieus. Logistiek, informatietechnologie en biomedische toepassingen zijn ook belangrijk in het internationaal economisch veld. De totstandkoming van transferhal en kantoren van het nieuw sleutelproject Arnhem-Centraal is van groot belang voor de verdere doorgroei van de zakelijke dienstverlening. Voor de versterking van de economische structuur is het van belang het kennis- en gezondheidszorgcluster (Health Valley) verder te benutten. Het stedelijk netwerk strekt zich in feite uit over de grens: internationale afstemming met Emmerik en Kleef is voor verschillende onderwerpen relevant. De ontwikkeling van het nieuwe sleutelproject Arnhem versterkt de regionaal economische structuur in de dienstensector. WERV kent een soortgelijke brede economisch structuur als het nationaal stedelijk netwerk Arnhem-Nijmegen, met een relatief sterke vertegenwoordiging van industrie en daaraan gelieerde logistiek. Het is bovendien een kenniscentrum van betekenis (Food Valley). De HST-Oost is belangrijk voor de internationale positionering van het KAN-gebied. Het gebied kent verder een aantal majeure opgaven op het gebied van waterberging, stedelijke herstructurering en infrastructuur, die binnen de kansrijke internationale concurrentiepositie om een oplossing vragen.

### **Groningen-Assen**

De volgende gemeenten maken in ieder geval onderdeel uit van dit nationaal stedelijk netwerk: Groningen en Assen.

De regio rond Groningen en Assen vormt de belangrijkste concentratie van bevolking en werkgelegenheid in Noord-Nederland. De regio is gelegen op de meest noordelijke verbinding tussen de Randstad en Noord-Duitsland (met name Hamburg en Bremen). De luchthaven Groningen Airport Eelde, de vaarweg Lemmer-Delfzijl en een mogelijk snelle OV-verbinding tussen het noorden en de Randstad kunnen bijdragen aan de internationale positionering van de regio. Woningbouwafspraken kunnen de samenhang van het nationaal stedelijk netwerk vergroten. Naast een landsdelige verzorgingsfunctie heeft Groningen een sterk ontwikkelde diensten-, ICT-, biomedische/ life science- en energiesector (Energy Valley). Ook zijn de sectoren industrie, handel en transport ruim vertegenwoordigd en is de stad hét noordelijke centrum van kunst, cultuur, onderwijs, kennis en zorg. Met de ontwikkeling van het Europapark geeft de gemeente invulling aan de transformatie van Groningen Zuidoost in een hoogwaardig stedelijk milieu. In Assen zijn met name de diensten- en de energiesector sterk vertegenwoordigd.

Leeuwarden zal, als tweede hoofdstad van Noord-Nederland, financieel-economisch en ruimtelijk-instrumenteel op gelijke voet worden behandeld als Groningen en Assen.

### 2.2.3 Organiseren in nationale stedelijke netwerken

#### 2.2.3.1 Samenwerken

De nationale stedelijke netwerken zijn van grote betekenis voor de economische, sociale en culturele kracht en vitaliteit van de grote(re) steden en voor de ruimtelijke structuur van Nederland. Samenwerking moet de kracht van de binnen het netwerk gelegen steden bevorderen en zorgen voor een (internationaal) concurrerend vestigingsklimaat en een grote diversiteit aan stedelijke functies. De steden en centra in een nationaal stedelijk netwerk vullen elkaar aan en versterken elkaar, zodat zij samen meer te bieden hebben dan elk afzonderlijk. Dit betekent dat het rijk verwacht dat de steden taken verdelen en afspraken maken over specialisatie en complementariteit.

Afhankelijk van het schaalniveau van de ruimtelijke opgaven zullen de decentrale overheden samenwerken in een daarbij passende samenwerkingsvorm. De samenwerking is vrijwillig. De met elkaar gemaakte afspraken zijn verplichtend naar elkaar toe. De (samenwerkende) gemeenten hebben het voortouw bij het maken van afspraken over de langetermijnontwikkeling van de nationale stedelijke netwerken, inclusief de daaruit voortvloeiende taakverdeling. De afspraken worden gemaakt in overleg met de provincies en met de WGR-plusregio's. De afspraken betreffen in elk geval de manier waarop aan het bundelingsbeleid voor verstedelijking, economische activiteiten en infrastructuur inhoud wordt gegeven. Het gaat daarbij om:

- verdeling van de ruimte voor wonen en werken over gemeenten;
- tijdige en voldoende beschikbaarheid van een bij de vraag aansluitend aanbod van ruimte voor wonen, bedrijven en voorzieningen, en van ruimte voor alle overige aan de verstedelijking verbonden functies;
- optimale benutting van bestaand bebouwd gebied;
- goede afstemming met het verkeers- en vervoerssysteem;
- ontwikkeling van een locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen;
- behoud en verbetering van de balans tussen groen en verstedelijking;
- optimale aansluiting op het watersysteem (zowel grond- als oppervlaktewater) waarbij nadelige effecten op de waterhuishouding voorkomen worden.

Voor een nadere uitwerking, inclusief de manier waarop het rijk (marginaal) toetst op de basiskwaliteit, wordt verwezen naar paragraaf 2.3.2. De afspraken over de langetermijnontwikkeling vormen echter primair een ontwikkelingsagenda voor het nationaal stedelijk netwerk zelf. De provincies zijn aan zet als de samenwerking vanuit het gemeentelijk niveau onvoldoende invulling krijgt. Hierin kan de provincie een coördinerende en stimulerende rol vervullen. Voor zover de afspraken de schaal van een WGR-plusregio niet te boven gaan, heeft de WGR-plusregio deze rol. Het rijk coördineert de bovenprovinciale aspecten. Waar nodig, zal het rijk de grensoverschrijdende samenwerking van de nationale stedelijke netwerken ondersteunen. Daarnaast vormt de ontwikkelingsagenda de basis voor overleg en eventuele afspraken met het rijk.

**Het rijk voert op basis van deze nota en van de diverse ontwikkelingsagenda's - selectief - overleg en maakt waar nodig en mogelijk afspraken met de in de verschillende nationale stedelijke netwerken samenwerkende gemeenten en met de provincie(s) over:**

- de gecoördineerde inzet van rijksinstrumenten en -middelen;
- de (vroegtijdige) afstemming van rijksinvesteringen in de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur op de afspraken die gemaakt zijn binnen de nationale stedelijke netwerken;
- (desgewenst) facilitering van de samenwerking en planvorming binnen de nationale stedelijke netwerken.

**Deze afspraken worden zonnodig vastgelegd in bestaande formele kaders.**

**Bij de inzet en afstemming van financiële middelen betreft het rijk de mate waarin de binnen een nationaal stedelijk netwerk participerende (samenwerkende) gemeenten afspraken met elkaar hebben gemaakt en deze ten uitvoer brengen.**

Voor de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de bestuurlijke samenwerking tussen rijk, provincies en samenwerkende gemeenten in het nationaal stedelijk netwerk Randstad Holland wordt verwezen naar paragraaf 4.2.3. Het rijk zal op initiatief van en in overleg met de binnen het nationaal stedelijk netwerk Brabantstad samenwerkende gemeenten, de WGR-plusregio en de provincie Noord-Brabant nader invulling geven aan de bestuurlijke samenwerking en de rol en positie daarbij van het rijk, gericht op verdere uitwerking van de ontwikkelingsagenda, verdere visievorming en formulering van eventuele gezamenlijke uitvoeringsprioriteiten naar plaats en tijd.

#### **Box: Samenwerking in nationale stedelijke netwerken: vier voorbeelden**

##### **Voorbeeld 1: Randstad Holland**

De samenwerking in de Randstad Holland heeft op 1 september 2002 geresulteerd in de oprichting van een nieuwe gemeenschappelijke regeling: het Samenwerkingsverband Randstad. Deelnemers aan dit samenwerkingsverband zijn de vier grote steden, de vier kaderwetgebieden en de vier randstadprovincies. Op dit moment zijn gesprekken gaande om het samenwerkingsverband uit te breiden met Almere. Het samenwerkingsverband heeft zich onder meer tot taak gesteld een evenwichtige en dynamische ontwikkeling van het gebied te bevorderen en de internationale concurrentiepositie te versterken. De samenwerking heeft alleen betrekking op aangelegenheden waarbij de belangen van de Randstad als geheel in het geding zijn. Deze overheden overleggen met het rijk in de Bestuurlijke Commissie Randstad. Naast samenwerking op het niveau van de Randstad Holland vindt ook afstemming en samenwerking plaats tussen de overheden op een lager schaalniveau, te weten in de Noordvleugel van de Randstad, in de Zuidvleugel van de Randstad, in de regio Utrecht en in het Groene Hart (bestuurlijk platform Groene Hart). Op het schaalniveau van steden en hun randgemeenten wordt samengewerkt in de vier kaderwetgebieden.

##### **Voorbeeld 2: Brabantstad**

De vijf grootste steden van Noord-Brabant en de provincie Noord-Brabant zijn in 2001 een programmatische samenwerking aangegaan. Er wordt samengewerkt op het vlak van verstedelijking, kantoor- en bedrijvenlocaties, openbaar vervoer, internationale bereikbaarheid, groenprogramma's, sociale en culturele topvoorzieningen, veiligheid en innovatiebeleid. De samenwerking heeft onder meer geleid tot samenhangende plannen voor een openbaarvervoernetwerk én stedelijkheid rondom de belangrijkste vervoersknopen. Spin-off is een Brabants innovatieplatform van overheden en bedrijfsleven dat in 2003 is ingesteld. De Brabantse steden en de provincie hebben op alle relevante beleidsterreinen bestuurscommissies geformeerd, die zorgen voor complementariteit van plannen en uitvoeringskracht. Naast samenwerking op het niveau van Brabantstad wordt samengewerkt in het kaderwetgebied Eindhoven-Helmond.

##### **Voorbeeld 3: Twente**

Ook in Twente vindt bestuurlijke samenwerking plaats op een aantal schaalniveaus. Er wordt reeds samengewerkt als kaderwetgebied. Binnen het kaderwetgebied werken vier steden, de regio Twente en de provincie samen als Netwerkstad Twente. Op basis van de visie Netwerkstad Twente, worden afspraken gemaakt over wonen, werken, voorzieningen en gezamenlijke grote

projecten (zoals agglomeratie, regionaal bedrijventerrein en centrumprojecten). De Netwerkstad Twente en de Duitse steden Münster en Osnabrück werken sinds 1989 samen als stedelijk netwerk in deze stedendriehoek c.q. dit 'Städtedreieck'. Het samenwerkingsverband is vooral een ambtelijk en bestuurlijk communicatienetwerk en heeft geen aparte juridische status. Het heeft in de afgelopen jaren onder meer de samenwerking van Kamers van Koophandel, universiteiten en hogescholen bevorderd. Ook de heringebruikname van de spoorlijn Enschede-Münster in november 2001 was een resultaat van dit samenwerkingsverband.

#### **Voorbeeld 4: Groningen-Assen**

In het nationaal stedelijk netwerk Groningen-Assen vindt regionale interbestuurlijke samenwerking plaats op basis van gelijkwaardigheid door de provincies Groningen en Drenthe en twaalf gemeenten. Reeds in 1996 werd daartoe een samenwerkingsconvenant gesloten, dat onder meer voorzorg in de totstandkoming van een ruimtelijke regiovisie en afspraken over gemeenschappelijke financiering en organisatie.

In de volgende paragrafen wordt op een aantal specifieke onderwerpen nader ingegaan. Het betreft grote(re) steden en hun randgemeenten, bundelingsgebieden, centrumvorming en transformatie van voormalige rijksbufferzones en ruimte voor dagrecreatie.

Gemeenten en provincies kunnen in aanvulling op de nationale stedelijke netwerken besluiten tot samenwerking in regionale stedelijke netwerken.

#### **2.2.3.2 Steden, randgemeenten en nationale stedelijke netwerken**

Afhankelijk van de schaal en structuur van elk van de nationale stedelijke netwerken en van het bij het onderwerp passende schaalniveau kunnen op het schaalniveau van dat netwerk dan wel op een kleinere schaal kansen worden benut voor een efficiënte allocatie van bovenlokale en/of regionale voorzieningen zoals culturele en maatschappelijke voorzieningen, zorg en welzijn en het aantrekken van specifieke bedrijvigheid, infrastructuur, woningbouw en groen en recreatie. Bestuurlijk zijn provincies en WGR-plusregio's verantwoordelijk voor regionale beleidsafstemming tussen gemeenten. Specifiek rijksbeleid met betrekking tot 'de verbetering van de leefbaarheid en sociaal-economische positie' wordt, met name voor de 'stad-rand problematiek' verder uitgewerkt volgens twee, elkaar aanvullende, lijnen, het GSB/ISV-beleid en de regionale woningbouwafspraken. De ambitie van het rijk daarbij is te komen tot een meer evenwichtige spreiding van lusten en lasten over de centrumstad en de regio.

Op het schaalniveau van de stad en de rand is het beleid gericht op het oplossen van stedelijke problemen. In het GSB/ISV maakt het rijk prestatieafspraken met de steden die betrokken zijn bij het grotestedenbeleid (G30) op het gebied van onder meer wonen en grootschalig groen. In het GSB gaat het op het economische terrein om prestaties op onder meer het gebied van (te herstructureren) bedrijventerreinen en economische bereikbaarheid. Het rijk wil zo krachtige steden bevorderen met differentiatie in woonwijken waardoor de hoge en middeninkomens voor de stad behouden kunnen worden. Hierbij is huisvesting van lage inkomensgroepen ook in de omliggende gemeenten noodzakelijk. Bij de prestaties op het gebied van wonen gaat het om aantallen nieuwbouwwoningen (op uitleglocaties en binnen bestaand bebouwd gebied), aantallen omzettingen van huurwoningen in koopwoningen en onttrekkingen/vervangende nieuwbouw, aantallen ingrijpende woningverbeteringen en de toename van het aantal volledig toegankelijke woningen. Daarnaast gaat het om concrete prestaties op de thema's omgevingskwaliteit (openbare ruimte, groen, cultuur en milieu), zorgvuldig ruimtegebruik en fysieke voorwaarden voor een aantrekkelijke en veilige omgeving. Het rijk levert meerjarige zekerheid over een financiële bijdrage via de inzet van het GSB/ISV. Naast deze meerjarige zekerheid is er flankerend beleid voor meer tempo in wijken met grote maatschappelijke problemen (50-wijkenaanpak). In de nieuwe GSB/ISV-

periode (2005 t/m 2009) is intergemeentelijke afstemming een vereiste. Op het fysieke beleidsterrein vervullen naast - primair- de gemeenten, ook provincie en regiobestuur daarbij een belangrijke rol. Aan het einde van de (convenants)periode leggen de budgethouders GSB/ISV eenmalig verantwoording af over de realisatie van de afgesproken prestaties. Deze partijen zijn aanspreekbaar en afrekenbaar op de geleverde resultaten. Voor de verdere uitwerking wordt verwezen naar de kabinetsnota 'Samenwerken aan de Krachtige stad'; uitwerking van het stelsel grotestedenbeleid 2005-2009, 2004.

Kwaliteitsverbetering van wijken, steden en randgemeenten wordt verder gerealiseerd via het verhogen van de woningbouwproductie. De minister van VROM zal hiertoe prestatieafspraken maken met provincies en WGR-plusregio's die mede ondertekend worden door de G30. De inzet daarbij is om in eerste instantie te zorgen dat in de stedelijke regio's het aantal woningen wordt gebouwd dat nodig is om het woningtekort in 2010 terug te brengen tot het door het rijk gewenste niveau van 1,75% van de totale -regionale- woningvoorraad. Daarnaast zal er tussen de 'centrale' stad en de randgemeenten overeenstemming bereikt moeten worden over de verdeling van het regionale woningbouwprogramma voor de periode 2005 t/m 2009. Hierbij verdient onder meer de huisvesting van lage-inkomensgroepen in de omliggende gemeenten aandacht. Regionale overeenstemming over de verdeling van het woningbouwprogramma is voor VROM een voorwaarde voor de finale accordering van de woningbouwafspraken 2005 t/m 2009 en de ISV-afspraken.

### **2.2.3.3 Bundelingsgebieden**

**Binnen elk van de nationale stedelijke netwerken geeft het rijk in deze nota een aantal gebieden aan om de verstedelijking te bundelen. De verhouding tussen de binnen deze gebieden gebundelde en de daarbuiten verspreide verstedelijking moet ten minste gelijk blijven. Dit draagt bij aan versterking van de economische positie van de (steden van de) nationale stedelijke netwerken en aan het draagvlak voor voorzieningen in en bij de steden. Op kaart 2 zijn deze bundelingsgebieden voor verstedelijking indicatief aangegeven. De provincies leggen de begrenzing van de bundelingsgebieden vast in de streekplannen. Provincies en (samenwerkende) gemeenten vullen het verstedelijkingsbeleid in de bundelingsgebieden nader in. De provincies moeten kunnen aantonen dat de bundelingspercentages voor woningen, bedrijventerreinen en arbeidsplaatsen ten minste gelijk blijven en de bundelingsgebieden daarmee ten minste hun positie behouden. Het rijk zal dit beoordelen.**

**Met het aangeven van bundelingsgebieden in de nationale stedelijke netwerken zet het rijk de eerste stap in het proces om de benodigde ruimte voor verstedelijking te vinden. De bundelingsgebieden omvatten zowel bebouwde als onbebouwde gebieden. De bundelingsgebieden in deze nota bieden voldoende ruimte voor de benodigde bouwproductie voor stedelijke functies. De provincies en WGR-plusregio's moeten ervoor zorgen dat dit ook in de streek- en structuurplannen zo blijft. Daarbij moet rekening worden gehouden met de mogelijkheden tot centrumvorming en versterking van de complementariteit en de ligging ten opzichte van de (hoofd)infrastructuur. Bij de planologische reservering en bestemming van ruimte binnen de bundelingsgebieden moet bovendien door de decentrale overheden, zowel binnen als buiten bestaand bebouwd gebied, rekening worden gehouden met risico's in de uitvoering. Er moet voorzien worden in voldoende, tijdig beschikbare 'harde' capaciteit voor wonen en werken in streek- en bestemmingsplannen, ook om eventuele plaatselijke stagnatie in de uitvoering op geschikte locaties elders op te kunnen vangen. Het is niet de bedoeling dat de bundelingsgebieden geheel verstedelijken. In deze gebieden ligt wel het accent op verstedelijking, maar er moet in samenhang daarmee ook ruimte gepland worden voor water, natuur, landschap,**



**recreatie, sport en landbouw en rekening worden gehouden met cultuur en cultuurhistorie. Vooral in de bundelingsgebieden moeten 'stad en land' in onderlinge samenhang worden ontwikkeld.**

#### **2.2.3.4 Centrumvorming**

In de nationale stedelijke netwerken is centrumvorming essentieel. Centra vergroten de stedelijkheid en bieden naast wonen en werken, een breed scala aan voorzieningen (zorg, kunst, cultuur, sport, recreatie en overige diensten). Versterking van de bestaande centra is belangrijk, evenals een betere benutting van het bestaand bebouwd gebied in samenhang met de (bestaande) infrastructuur en de verkeers- en vervoersknooppunten.

**De gemeenten zijn verantwoordelijk voor centrumvorming. Het rijk kan op verzoek van gemeenten een stimulerende rol vervullen. In zijn stimulerende rol geeft het rijk prioriteit aan de ontwikkeling van de Amsterdamse Zuidas tot een toplocatie met internationaal perspectief door een bijdrage te leveren aan de noodzakelijke investeringen in de infrastructuur en in de stationslocatie. Een soortgelijke aanpak wordt gevolgd voor (het stationsgebied van) Rotterdam Centraal en voor de andere vier nieuwe sleutelprojecten, te weten Den Haag-Centraal, Utrecht-Centraal, Arnhem en Breda. Bij de ontwikkeling van andere centra beperkt de rol van het rijk zich grotendeels tot stimulering van onderzoek en overdracht van daaruit verkregen kennis.**

Door bij centrumvorming invulling te geven aan bereikbaarheid, toegankelijkheid en aantrekkelijkheid kan een bijdrage worden geleverd aan de kracht van de stad. Naast de versterking van de bestaande binnensteden en stadscentra, kan het ook gaan om de ontwikkeling van andere (nieuwere) centra zoals bijvoorbeeld die voor kennis en innovatie ('kennisclusters'), voor logistiek en industrie of voor toerisme, recreatie en 'leisure'. Tevens is het van belang dat voorzieningen voor kunst, cultuur en onderwijs en de zorg- en welzijnsvoorzieningen goed bereikbaar en toegankelijk zijn, door ze zoveel mogelijk in 'diensten-knooppunten' onder te brengen.

De mogelijkheden tot centrumvorming zijn afhankelijk van de ruimtelijke en de marktpotenties van de locatie, de ruimtelijke context en van de aanwezigheid van (of de mogelijkheden tot ontwikkeling van) verkeers- en vervoersinfrastructuur. In zijn algemeenheid staat bij centrumvorming een betere benutting van het bestaand bebouwd gebied en van de bestaande infrastructuur voorop. Vooral centrumvorming rond knooppunten van infrastructuur is van belang. Een goed ontwerp van dergelijke centra kan bijdragen aan de stedelijkheid en de aantrekkelijkheid van de stad. Vaak kan er een hoge dichtheid en menging van functies gerealiseerd worden rond vervoersknooppunten die multimodaal, in meer richtingen en op verschillende schaalniveaus worden ontsloten. Dit is zeker het geval wanneer er weinig markttechnische, ruimtelijke of andere beperkingen spelen. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de beschikbare capaciteit van de infrastructuur, de nabijheid van andere stedelijke centra, de mogelijke aanwezigheid van ecologische, landschappelijke of cultuurhistorische waarden en de randvoorwaarden met betrekking tot milieu, water en externe veiligheid. Voor succesvolle planvorming én realisatie van de centrumontwikkeling, is betrokkenheid van diverse publieke en private partijen nodig. Ontwikkelingsplanologie kan hier concreet in de praktijk worden gebracht.

Door samenwerking en afstemming binnen de nationale stedelijke netwerken wordt onnodige concurrentie tussen de verschillende centra voorkomen en wordt de effectiviteit van het ruimtegebruik bevorderd.

#### **2.2.3.5 Transformatie van voormalige rijksbufferzones en ruimte voor dagrecreatie**

De ontwikkeling van voorzieningen voor dagrecreatie en ontspanning in en om de stad is met name in de nationale stedelijke netwerken achtergebleven bij de toenemende verstedelijking.

Aanbod van voldoende groene ontspanningsmogelijkheden is echter belangrijk voor de leefbaarheid, het welzijn en de gezondheid van bewoners en voor de economische concurrentiepositie (zie ook paragraaf 2.3.2.7).

**Het rijk vindt het van belang dat er binnen de nationale stedelijke netwerken voldoende recreatieve groenvoorzieningen zijn en dat duurzame recreatieve landschappen ontstaan en kunnen worden behouden. De samenwerkende gemeenten, de WGR-plusregio's en de provincies zijn hiervoor verantwoordelijk. Zij moeten in hun plannen voldoende ruimte voor groengebieden en andere recreatiemogelijkheden om de stad bieden. Het rijk zal dit beoordelen. Daarnaast heeft het rijk een stimulerende rol, ook in financiële zin. Bij de inzet van rijksmiddelen ter verbetering van de recreatieve groenstructuur wordt prioriteit gegeven aan inzet in die nationale stedelijke netwerken waar sprake is van een achterstand in de mogelijkheden voor dagrecreatie.**

In het verleden zijn door het rijk bufferzones aangewezen om de stadsgewesten ruimtelijk te scheiden en de ruimtelijke ontwikkelingen te 'geleden': Amsterdam-Haarlem, Amsterdam-Purmerend, Amstelland-Vechtstreek, Blaricum-Huizen, Den Haag-Leiden-Zoetermeer, Utrecht-Hilversum, Midden-Delfland, Oost-IJsselmonde, Sittard/Geleen-Heerlen en Maastricht-Sittard/Geleen. Deze gebieden zijn sindsdien gevrijwaard van grootschalige bebouwing en zijn mede daardoor van grote waarde voor de stedelingen die dicht bij huis van open landschappen willen genieten. In de loop van de jaren zijn de rijksbufferzones steeds meer onderdeel gaan uitmaken van de stedelijke netwerkvorming. Zij hebben naast hun belangrijke functie als 'buffer' tussen de steden ook een toenemende rol gekregen als recreatiemogelijkheid voor de stedelijke bevolking. Gezien de nog steeds grote tekorten aan dagrecreatie in deze gebieden is het belangrijk dat het accent nog meer komt te liggen op dagrecreatie. Toegankelijkheid en bruikbaarheid van het buitengebied voor fietsen, wandelen, varen en paardrijden heeft daarbij prioriteit, maar ook de aanleg van een openluchttheater is een voorbeeld van een dagrecreatieve voorziening, die hierbij past (zie ook paragraaf 4.2.7).

**De dagrecreatieve functie van de in het verleden totstandgekomen rijksbufferzones moet verder worden versterkt. De voormalige rijksbufferzones transformeren daarmee tot relatief grootschalige, groene gebieden met diverse mogelijkheden voor ontspanning en dagrecreatie. Door de verantwoordelijkheid voor de transformatie van de voormalige rijksbufferzones bij de provincies (en samenwerkende gemeenten) neer te leggen is ervoor gekozen geen nieuwe beleidscategorie te introduceren en worden deze gebieden betrokken bij het beleid voor (grootschalig) groen om de stad in de nationale stedelijke netwerken. De provincies hebben daarbij het voortouw. Het rijk heeft een stimulerende rol, ook in financiële zin.**

**De provincies kunnen de begrenzing en het planologisch regime voor de voormalige rijksbufferzones in streek- en structuurplannen zodanig herzien, dat versterking van de recreatieve functie mogelijk wordt. De provincies hebben het voortouw om, in overleg met de betrokken gemeenten, de verdere ontwikkeling van deze grootschalige, regionale groengebieden ter hand te nemen. In deze gebieden zijn ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk, mits de landschappelijke en recreatieve kwaliteiten worden behouden of worden versterkt. Nieuwe gebouwen en gebouwde structuren die hierbij passen mogen het groene karakter van het gebied niet wezenlijk aantasten. Op grond van het rijksbufferzonebeleid werd het groene karakter van deze gebieden verzekerd en ontwikkeld. Ook na de transformatie moet dit karakter van de grootschalige groengebieden worden gewaarborgd en recht worden gedaan aan de initiatieven van de afgelopen jaren op dit punt. Het rijk zal het planologisch regime hierop toetsen.**

Het rijk acht een evaluatie van het gewijzigde planologisch regime vóór de afloop van het investeringsprogramma voor de (voormalige) rijksbufferzones van belang teneinde de gevolgen van de aanpassing van het rijksbeleid, ten aanzien van bescherming en ontwikkeling van deze gebieden, te kunnen beoordelen. Het rijk zal de eerder gemaakte investeringsafspraken voor de rijksbufferzones nakomen. Door de investeringsmiddelen voor deze (voormalige) rijksbufferzones en voor de verbetering van de groenstructuur om de stad in de nationale stedelijke netwerken (geoomerkt) op te nemen in het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), draagt het rijk verder bij aan vereenvoudiging van het rijksinstrumentarium. In het Meerjarenprogramma Vitaal Platteland en in de Uitvoeringsagenda Nota Ruimte wordt de inzet van rijksmiddelen, en de daarvoor te leveren prestaties, verder uitgewerkt.

## **2.2.4 Hoofdverbindingssassen**

### **2.2.4.1 Hoofdlijn**

Het rijk richt zich in het ruimtelijk beleid op die delen van de hoofdinfrastructuur (weg, spoor, water), die de beide mainports, en daarmee de mainportregio's Noord- en Zuidvleugel van de Randstad, met de belangrijkste grootstedelijke gebieden in Nederland en het buitenland verbinden. Dit zijn de hoofdverbindingssassen. Deze ondersteunen op nationaal niveau de bundeling van verstedelijking en economische activiteiten, de ruimtelijke samenhang van Nederland als geheel en de verbinding van Nederland met het omliggende buitenland.

Het rijk is verantwoordelijk voor de hoofdverbindingssassen als onderdeel van de totale hoofdinfrastructuur.

Het rijk streeft ernaar op de gehele hoofdinfrastructuur een basiskwaliteit te bieden. Daar waar zich hierin knelpunten voordoen, geeft het rijk prioriteit aan de oplossing van knelpunten op de hoofdverbindingssassen boven knelpunten elders in de hoofdinfrastructuur. De knelpunten op de hoofdverbindingssassen, en daarbinnen met name de triple A-verbindingen<sup>3</sup>, worden in samenhang gezien en kunnen prioriteit krijgen, ook in geval van een enigszins gunstiger verhouding van kosten en baten bij knelpunten op andere verbindingen. De verkeerskundige uitwerking van deze strategie op hoofdlijnen vindt plaats in de Nota Mobiliteit. Daarnaast wordt bij de investeringsstrategie, die zich richt op de verbetering van de basiskwaliteit van de gehele hoofdinfrastructuur, nadrukkelijk rekening gehouden met ruimtelijke overwegingen, naast verkeerskundige, economische, (verkeers)veiligheids-, milieu-, waterhuishoudkundige overwegingen en overwegingen met betrekking natuur en landschap.

**De verbindingen met het buitenland sluiten aan bij de Trans-Europese Netwerken (TEN's).**

Het rijk spant zich in om binnen de Europese Unie prioriteit te verkrijgen voor opheffing van knelpunten in de hoofdinfrastructuur elders in Europa, wanneer dat de bereikbaarheid van en naar Nederland verbetert.

### **2.2.4.2 Selectie en karakteristieken**

De hoofdverbindingssassen zijn een belangrijk onderdeel van de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur en daarmee van de ruimtelijke visie van het rijk. Ze verbinden de beide mainports met de belangrijkste grootstedelijke gebieden in Nederland en in het buitenland. De hoofdverbindingssassen worden zowel weergegeven op kaart B van de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur, als op kaart E (infrastructuur). Beide kaarten zijn toelichtend van karakter. De

<sup>3</sup> De triple A-verbindingen zijn de A2, de A4 en de A12.

verdere uitwerking van het beleid voor de hoofdverbindingssassen, als onderdeel van de gehele hoofdinfrastructuur, vindt plaats in de Nota Mobiliteit.

Internationaal is sprake van een samenhangend netwerk van grootstedelijke gebieden en hun onderlinge verbindingen. Binnen de Noordwest-Europese context gaat het om de grootstedelijke netwerken Londen, Parijs, de Vlaamse Ruit, het Duitse Rijn/Roergebied en de regio Frankfurt en vanuit Nederland de Randstad met de daarbinnen gelegen economische kerngebieden en mainports. Dit netwerk wordt verder aangevuld met en versterkt door de op deze internationale verbindingssassen liggende economische kerngebieden.

In oostelijke richting verbinden de hoofdverbindingssassen de Noord- en de Zuidvleugel van de Randstad (en de Randstad Holland als geheel) met Twente, Arnhem-Nijmegen, het Duitse Rijn/Roergebied en verder onder meer richting Frankfurt en Berlijn. Deze verbindingen worden gevormd door de gehele A1, A12 en A15, de A9 tussen Badhoevedorp en Muiderberg, de A20 tussen Kethelplein en Gouda en de A50 tussen Valburg en Apeldoorn (wat betreft de weg), de hogesnelheidstrein Amsterdam – Keulen - Frankfurt (HST-Oost), de Betuweroute en de (internationale) intercity's die Schiphol en Amsterdam Centraal via Amersfoort en Hengelo verbinden met Berlijn en Centraal-Europa en Schiphol via Utrecht verbinden met Arnhem en Nijmegen (wat betreft het spoor) en de Nieuwe Waterweg, Nieuwe Maas, Lek, Rijn, Noord, Beneden Merwede, Waal, het Noordzeekanaal, Amsterdam-Rijnkanaal en IJssel/Twentekanaal (wat betreft water).

In zuidelijke richting verbinden de hoofdverbindingssassen de Noord- en de Zuidvleugel van de Randstad (en de Randstad Holland als geheel) met Brabantstad, Maastricht-Heerlen, de Vlaamse Ruit, en verder richting onder meer Parijs. Het gaat hier om de gehele A2, A4 en A16, de A27 tussen Eemnes en Breda en de A58 tussen Breda en Eindhoven/Ekkersweijer (weg), de hogesnelheidslijn Amsterdam – Brussel - Parijs (HSL-Zuid) en de intercity verbinding die Amsterdam via Utrecht en Eindhoven met Maastricht verbindt (spoor) en de Rijn-Scheldeverbinding, de Schelde, de Maas en delen van het Wilhelminakanaal en de Zuid-Willemsvaart (water).

In noordelijke richting verbinden de hoofdverbindingssassen de Noord- en de Zuidvleugel van de Randstad (en de Randstad Holland als geheel) met Groningen-Assen en verder. Het gaat om de A6/A7 van Muiderberg via Almere naar Groningen, de gehele A28 en de A7/N7 tussen Groningen en de Duitse grens (weg), de Zuiderzeelijn en de intercity-verbindingen vanuit Amsterdam (na aanleg van de Hanzelijn via Almere en Zwolle), Rotterdam en Den Haag (via Utrecht en Zwolle) naar Groningen (spoor) en de vaarweg tussen Lemmer en Delfzijl (water).

De vlieg- en (zee)vaarroutes en andere niet-fysieke infrastructuur, verbinden de Randstad Holland en de beide mainports met overzeese of verder weg gelegen grootstedelijke gebieden, zoals Londen.

Vanuit het nationaal economisch perspectief zijn de Triple A-verbindingen een belangrijk onderdeel van de in het ruimtelijk beleid opgenomen hoofdverbindingssassen. Langs de A2-as liggen de hoogste dichtheden van stuwende werkgelegenheid, onder andere van internationale zakelijke dienstverlening (Noordvleugel) en hoogwaardige industrie (Zuidoost-Nederland). De A4 is (samen met de A16) te positioneren als een snelle internationale verbinding, die met name relevant is voor de onderlinge verbinding van de luchthaven Schiphol (en de economische pijlers van de Noordvleugel als geheel) met de grote zeehavens in de Rijn-Scheldedelta (Rotterdam en Antwerpen). De A12 verbindt het westelijk deel van de Randstad (en met name de Zuidvleugel) met Utrecht en het KAN-gebied en vormt samen met de A15 een betrouwbaar en robuust stelsel

van internationale verbindingen naar het oosten. De Triple A-verbindingen vormen een belangrijk onderdeel van de Beleidsnotitie Gebiedsgerichte Economische Perspectieven.

Vanuit Noordwest-Europees perspectief is ook de A67 tussen de Belgische en de Duitse grens – als onderdeel van de wegverbinding tussen de Vlaamse Ruit via Eindhoven en Venlo en het Duitse Rijn/Roergebied – een hoofdverbindingssas. Hetzelfde geldt voor een toekomstige goederenspoorlijn tussen de Belgische- en de Duitse grens als onderdeel van de spoorverbinding tussen de haven van Antwerpen en het Duitse Rijn/Roergebied, beter bekend als de IJzeren Rijn. De ligging van de IJzeren Rijn is indicatief op de kaarten aangegeven, omdat nog geen definitief besluit genomen is over het tracé.

Mogelijk is sprake van een aantal ontbrekende schakels in de hoofdverbindingssassen. Daar waar op de toelichtende kaarten mogelijke nieuwe tracés zijn aangegeven, geldt dat deze in het kader van de Nota Mobiliteit de volledige PKB-procedure doorlopen. Na vaststelling van de Nota Mobiliteit dienen deze ruimtelijke reserveringen als basis voor de eventuele start van tracéstudies en daarop volgende uitvoeringsbesluiten. Dit geldt voor de Zuiderzeelijn en voor de langere termijn mogelijk voor de A4 tussen Hoogvliet en Klaaswaal als onderdeel van de A4-zuid tussen Hoogvliet en de Belgische grens en voor de doortrekking van de A15 naar de A12 (Ressen – Oud Dijk).

Met een snelle OV-verbinding van Schiphol en Amsterdam naar Almere en Groningen, wordt een verbetering van de bereikbaarheid van het noorden en de Noordvleugel van de Randstad beoogd.

Deze snelle verbinding kan tevens de positionering van het noorden en van het nationaal stedelijk netwerk Groningen-Assen op de as Amsterdam-Hamburg (en verder) verbeteren en mogelijkheden bieden om de regionaal-economische structuur van het noorden te versterken en wel op een dusdanige wijze, dat de huidige kernkwaliteiten van het noorden worden behouden en versterkt. Daarnaast kan een snelle OV-verbinding een structurend element zijn in de verdere ruimtelijke ontwikkeling van de as Schiphol – Amsterdam – Almere en de verbinding van Flevoland met het noorden verbeteren. Daarbij kan Almere, door het te ontsluiten met een openbaarvervoerssysteem van een hoog kwaliteitsniveau, een meer gelijkwaardige positie ten opzichte van de andere steden binnen de Randstad krijgen. Varianten voor de wegontsluiting van een groter Almere worden onderzocht in het kader van een planstudie Amsterdam – Almere die na vaststelling van deze nota wordt gestart.

Voor een snelle OV-verbinding van Schiphol en Amsterdam naar Almere en Groningen zijn vier alternatieven mogelijk, waarvoor twee alternatieven als voorkeursalternatieven zijn aangemerkt (magneetweefbaan en hogesnelheidslijn) en twee alternatieven gelden als terugvaloptie (Intercity en Hanzelijn-plus).

Het rijk heeft een financiële reservering gedaan van 2,73 miljard euro (netto contante waarde 2010). Dit is de maximale rijksbijdrage aan het project. Met regionale overheden wordt een samenwerkingsovereenkomst gesloten.

Voor de Zuiderzeelijn start het rijk in aansluiting op deze nota een planstudie. In deze planstudiefase wordt een geïntegreerde tracé/m.e.r.-aanbestedingsprocedure doorlopen. De eerste fase is een aanbesteding in de vorm van een prijsvraag. Marktpartijen worden in de prijsvraag uitgenodigd om plannen te ontwikkelen voor een magneetweefbaan of hogesnelheidslijn. Deze plannen moeten voldoen aan vooraf vastgestelde financiële randvoorwaarden en functionele eisen. Voor de prijsvraag is tevens voor het trajectdeel Schiphol-Almere een IJmeervariant als optie in beeld. Het primaire doel van de prijsvraag is om de private haalbaarheid te toetsen. Indien prijsvraagaanbiedingen aan de voorwaarden en eisen voldoen, wordt hiermee de tweede fase ingegaan. Indien geen van de prijsvraagaanbiedingen voldoet, wordt de aanbesteding stopgezet. Op dat moment zijn de terugvalopties aan de orde. De

geïntegreerde tracé/m.e.r.-aanbestedingsprocedure kent een aantal expliciete 'go/no go' beslismomenten.

### **2.2.4.3 Vervoer van gevaarlijke stoffen**

Het rijk zal in aansluiting op deze nota reguleringssystematieken opstellen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over weg, spoor, water en via buisleidingen.

Het vervoer van gevaarlijke stoffen is voor een groot deel verbonden aan industriële activiteiten, in het bijzonder het Rotterdamse havengebied als 'mainport', het Amsterdam-Noordzeekanaalgebied en enkele andere grote industrielocaties, die voornamelijk gelegen zijn in de economische kerngebieden en het aangrenzende buitenland: Moerdijk, Vlissingen-Sloehaven, Kanaalzone Terneuzen-Gent, Antwerpen, Delfzijl, Geleen, en het Duitse Rijn/Roergebied. Het vervoer tussen deze locaties vindt vanwege de veelal grote hoeveelheden, behalve over de weg, voor een belangrijk deel plaats over het spoor en het water of via buisleidingen. De locaties beschikken over een goede multimodale ontsluiting (weg, water, spoor en buisleidingen). Verspreide transporten in de distributiesfeer verlopen veelal over de weg (bijvoorbeeld de autobrandstof LPG, benzine en diesel) en via buisleidingen (bijvoorbeeld aardgas). Bovengenoemde locaties moeten goed bereikbaar zijn voor het vervoer van gevaarlijke stoffen.

Er is vaak sprake van een spanning tussen ruimte, economie en milieu/veiligheid. Het opzetten van reguleringssystematieken voor het vervoer van gevaarlijke stoffen via spoor, weg en water is een van de manieren om maatschappelijke begrenzingen (aan de onveiligheid door transport en door ruimtelijke ontwikkelingen) vast te leggen. Tevens worden onder meer modaliteiten en transportverbindingen aangewezen waarvoor geldt dat het vervoer van gevaarlijke stoffen niet onmogelijk wordt gemaakt. Afhankelijk van de maatschappelijke kosten en baten moet een evenwicht worden bepaald tussen het vervoer van gevaarlijke stoffen en de ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving. Daarbij dient onder andere de toepassing van operationele maatregelen en innovaties die een veiliger afwikkeling van het vervoer mogelijk maken te worden betrokken. Ook nieuw beleid, op basis van bijvoorbeeld de uitkomsten van de ketenstudies, kan uitkomst bieden.

In concreto wordt gekozen voor de volgende aanpak:

- Langs infrastructuur waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd worden ruimtelijke veiligheidszones aangehouden, waarbinnen ruimtelijke beperkingen gelden, waaronder die ten aanzien van nieuwe kwetsbare bestemmingen. Deze zones en beperkingen worden mede gebaseerd op de Nota RNVGS (Risiconormering Vervoer Gevaarlijke Stoffen) waarbij tevens rekening wordt gehouden met ruimtelijke en vervoersontwikkelingen;
- Via het ruimtelijk-economisch beleid en het milieubeleid wordt een bijdrage geleverd aan beperking en bundeling van transportstromen en daarbij toegepaste modaliteiten. Ook het Europese vervoerbeleid kan hier aan bijdragen;
- Het vervoer van gevaarlijke stoffen zal zodanig beheerst moeten worden dat het binnen de gegunde risicoruimte blijft. Daarbij gaat de voorkeur uit naar marktconforme sturing (verhandelbare rechten, prijsbeleid en dergelijke).

Per vervoerswijze (spoor, weg, water, buisleidingen) wordt dit op hoofdlijnen als volgt uitgewerkt.

#### **Spoor:**

Een reguleringssystematiek voor het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor zal operationeel zijn wanneer de Betuweroute wordt opengesteld. Daarbij wordt gestreefd naar een driedeling: verbindingen waar het vervoer van gevaarlijke stoffen geen beperkingen krijgt opgelegd, verbindingen waarlangs vanwege het vervoersbelang in zekere mate ruimtelijke beperkingen gelden, en tot slot verbindingen waarlangs geen ruimtelijke beperkingen gelden.

Tot de eerste categorie behoort de Betuweroute. De Betuweroute (inclusief de Rotterdamse Havenspoorlijn) vormt de belangrijkste schakel in de achterlandverbinding vanuit de Rotterdamse haven naar Duitsland. De tracering van de Betuweroute is zodanig gekozen dat omvangrijke goederenstromen, inclusief gevaarlijke stoffen, gefaciliteerd kunnen worden.

Door optimaal gebruik te maken van de Betuweroute zullen andere routes zoveel mogelijk worden ontlast van het transport van gevaarlijke stoffen. In lijn met het Tracébesluit Betuweroute, krijgt het vervoer op de Betuweroute prioriteit boven ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving daarvan. Dit gebeurt door ruimtelijke ontwikkelingen in het invloedsgebied van de externe veiligheid aan weerszijden van de Betuweroute, en daaraan gerelateerde vervoersknooppunten (met name Kijfhoek) aan beperkingen te binden.

Eventuele ontwikkeling van een soortgelijke goederenspoorverbinding naar het zuiden (België, Frankrijk) via Antwerpen kan in dit verband op langere termijn betekenis hebben. Deze verbinding zou de Brabantroute kunnen ontlasten door treinen met gevaarlijke stoffen vanuit Vlissingen-Sloehaven met bestemming het oostelijke achterland (en vice versa) via deze verbinding en de Betuweroute te 'herrouteren'.

Het voornemen is om aan bestaande spoorverbindingen, zoals die van de Rotterdamse haven naar het zuidelijke achterland waar mogelijk maatregelen te treffen die de milieukwaliteit en de externe veiligheid ten goede komen. Daarbij wordt mede rekening gehouden met vervoersontwikkelingen en het huidige stedelijk gebied en toekomstige ontwikkelingen daarin.

Naast deze twee hoofdassen zal ook een aantal andere spoorverbindingen een bijzondere functie behouden voor het vervoer van gevaarlijke stoffen, namelijk de verbindingen die van belang zijn voor de bereikbaarheid van het Amsterdam-Noordzeekanaalgebied en de overige in deze paragraaf genoemde grote haven- en industrielocaties. Deze vormen de tweede categorie. Voor deze verbindingen streeft het rijk naar een balans tussen enerzijds centrumvorming en intensivering in stedelijke gebieden en anderzijds facilitering van het vervoer. Op basis van vervoersprognoses en de bekende ruimtelijke plannen lijkt dat goed mogelijk binnen de huidige maatschappelijke opvattingen voor externe veiligheid. Vroegtijdig zoeken naar veilige ruimtelijke ontwerpen is daarvoor essentieel. Ook goede gemeentelijke plannen voor rampenbestrijding (zelfredzaamheid en hulpverlening) kunnen daaraan een bijdrage leveren.

Voor de rest van het spoorwegnet (de derde categorie) zullen geen planologische beperkingen ten gevolge van het vervoer van gevaarlijke stoffen gelden.

#### **Weg:**

Voor het wegvervoer bestaat een netwerk van routes voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Door de structuur van het wegennet en de aanwezigheid van oeververbindingen levert dit in een aantal gevallen conflicten op met centrumvorming en betere benutting van bestaand bebouwd gebied met name langs ringwegen in de Randstad (met name die rond Amsterdam en Rotterdam). Hier zal een balans tussen het vervoersbelang en het ruimtelijk belang gevonden moeten worden door onder andere 'herrouteren'. Ook de aanleg van enkele ontbrekende schakels in het hoofdwegennet kan soelaas bieden. In de Nota Mobiliteit zal, ook met het oog hierop, een aantal ruimtelijke reserveringen worden gedaan, zoals voor de A5 bij Amsterdam (Westrandweg).

#### **Water:**

Vervoer van gevaarlijke stoffen over het water zorgt voor betrekkelijk weinig knelpunten. Bezien zal worden of in aanvulling op de regelgeving inzake oeverbescherming en de scheepvaartveiligheid nadere regulering nodig is. Aandachtspunten blijven het centrum van Rotterdam, de Westerschelde, Dordrecht en het Amsterdam-Rijnkanaal.

### **Buisleidingen:**

Voor het vervoer van gevaarlijke stoffen via buisleidingen wordt verwezen naar paragraaf 4.8.4.

## **2.2.5 Mainports, brainports en greenports**

### **2.2.5.1 Mainports algemeen**

Nederland heeft twee mainports: de luchthaven Schiphol en de Rotterdamse haven. Daarbij gaat het niet alleen om het haven- en luchthavengebied in engere zin, maar ook, gezien de grote economische synergie, om het internationaal grootstedelijk en industrieel vestigingsmilieu daaromheen (de 'mainportregio'). De mainports zijn van groot belang voor de internationale concurrentiepositie van veel Nederlandse bedrijven en vormen daarmee een belangrijke motor voor de Nederlandse economie. Het economisch belang van de mainports reikt verder dan de directe toegevoegde waarde van de transport- en overslagbedrijven zelf. Naast uitstralingseffecten op andere sectoren zorgen ze voor goede verbindingen met de wereld en bieden ze een hoogwaardig vestigingsklimaat voor internationaal georiënteerde bedrijven. Zo hebben de mainports ook betekenis voor toegevoegde waarde en werkgelegenheid bij dit internationaal georiënteerde bedrijfsleven. In de Randstad vraagt het economisch belang en de ruimtedruk rond beide mainports om coördinatie van de bovenprovinciale aspecten van het ruimtelijk beleid door het rijk.

### **2.2.5.2 Luchthaven Schiphol**

**Het rijk houdt vast aan het uitgangspunt dat Schiphol zich tot 2030 op de huidige locatie verder moet kunnen ontwikkelen. Het beleid is gericht op een blijvende bijdrage van de luchthaven aan de internationale concurrentiepositie van de Randstad.**

**Voor het beleid inzake de vestiging van bedrijven en kantoren in de directe nabijheid van de luchthaven geldt het criterium van gerelateerdheid aan de luchthaven. Dit omwille van behoud van de landzijdige bereikbaarheid, veiligheidsdoelstellingen en toekomstige duurzame ruimtebehoefte van de primaire vervoersfunctie van de mainport.**

**Bij de inrichting van de Noordvleugel van de Randstad voor andere ruimtevragende functies moet voldoende ruimte worden gelaten voor de verdere ontwikkeling van de mainport Schiphol. Dit betekent dat woningbouw in de omgeving van de luchthaven op plaatsen waar dit uit een oogpunt van geluid en veiligheid niet wenselijk is, moet worden vermeden. Dit sluit aan bij het eerder door het kabinet in de Schipholwet gehanteerde principe om zo min mogelijk over dichtbebouwde stedelijke gebieden te vliegen. In het verlengde van dit principe past het derhalve niet in het kabinetsbeleid om onder intensief gebruikte vliegroutes nieuwe stedelijke gebieden tot stand te laten komen.**

**Concreet betekent dit dat er buiten de in de verstedelijkingsafspraken vastgelegde locaties (Vinex en Vinac 2010) geen nieuwe uitleglocaties kunnen worden ontwikkeld ten behoeve van woningbouw binnen en direct gelegen aan de 20 Ke-contour behorende bij het vijfbanenstelsel. Het gaat hierbij om locaties die liggen onder de intensief gebruikte vliegroutes. 'Direct gelegen aan de 20Ke-contour' heeft in elk geval betrekking op de gebieden bij Hoofddorp-West, Noordwijkerhout en de Legmeerpolder (zie kaart 3). Herstructurering en intensivering in bestaand bebouwd gebied zijn binnen de 20 Ke-contour nu en in de toekomst wel mogelijk.**

Onder bestaand bebouwd gebied wordt verstaan het bestaand bebouwd gebied 2000 (zie ook paragraaf 2.3.2.4). Dit bebouwde gebied komt ook voor in de streekplannen Noord-Holland-Zuid van 17 februari 2003, Zuid-Holland-West van 19 februari 2003 en Zuid-Holland-Oost van 12



november 2003. De daaraan in die streekplannen toegevoegde bouwmogelijkheden blijven overeind, met uitzondering van de genoemde gebieden bij Hoofddorp-West, Noordwijkerhout en de Legmeerpolder.

**In het geval in de toekomst vliegroutes wijzigen dan wel tot een ander banenstelsel wordt besloten, zal de 20 Ke-contour respectievelijk de dan geldende Lden contour bepalend zijn voor de mogelijkheden voor nieuwe uitleglocaties. Na de evaluatie van de Schipholwetgeving zal het kabinet bezien of door verlegging van intensief gebruikte vliegroutes de noodzaak van deze bouwbeperking vervalt. Ook zal dan worden bezien in hoeverre het beleid inzake de direct aan de 20 Ke-contour gelegen gebieden een aanpassing behoeft.**

### **2.2.5.3 Rotterdamse haven**

Met de besluiten in de PKB-plus Mainportontwikkeling Rotterdam zijn de ruimtelijke reserveringen en randvoorwaarden vastgesteld om slagvaardig te kunnen reageren op marktontwikkelingen in de komende decennia. Zo wordt voldoende ruimte gecreëerd voor diepwater gebonden sectoren als containers, chemie en distributie én wordt ruimte gecreëerd voor een verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving.

**Om in de ruimtevraag naar 300 hectare havengerelateerde bedrijventerreinen ten behoeve van Rotterdam te kunnen voorzien acht het rijk het noodzakelijk dat hiervoor in de noordrand van de Hoeksche Waard ruimte wordt geboden.**

**Het rijk wil de mogelijkheid openhouden voor vestiging van grootschalige chemische bedrijven op de Tweede Maasvlakte en verbindt daaraan randvoorwaarden ten aanzien van het vervoer van gevaarlijke stoffen. Met het oog op transportpreventie zal het bevorderen van clustering een belangrijke plaats innemen. Het rijk ziet daarbij clustering als een belangrijke mogelijkheid om risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen tussen productielocaties te beperken en zal toetsen in hoeverre de ruimtelijke plannen van provincies en gemeenten clustering bevorderen. Waar het ontstaan van nieuwe vervoersstromen van gevaarlijke stoffen niet voorkomen kan worden, dient bij de decentrale besluitvorming over de vestiging van chemische bedrijven de wijze waarop het vervoer van gevaarlijke stoffen wordt gereguleerd expliciet te worden meegenomen. Daarbij gaat het om alle modaliteiten.**

### **2.2.5.4 Brainport Eindhoven/Zuidoost-Brabant**

Nederland heeft net zoals de andere landen van de Europese Unie erop ingezet te komen tot een hoogproductieve en concurrerende kenniseconomie (Lissabon-doelstelling). Met name de stap van fundamentele kennisontwikkeling naar toepassing in concrete procesinnovaties ('research en development' - R&D) is hierbij van essentieel belang. Bedrijven en instellingen gericht op dergelijke innovatieve ontwikkelingen bevinden zich in Nederland met name langs de 'kennisas' A2 (zie ook paragraaf 1.2.1). Het rijk vindt het van belang dat de regio's waar zich activiteiten op het gebied van kennis en kenniseconomie concentreren, hun internationale betekenis kunnen behouden en versterken.

Binnen Nederland wordt het grootste deel van de R&D-activiteiten in de regio Eindhoven/Zuidoost-Brabant gegenereerd (ca. 40% in 2001<sup>4</sup>). De regio heeft een spilfunctie binnen de toptechnologieregio Zuidoost-Nederland en is onderdeel van de kennisdriehoek Eindhoven–

<sup>4</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek, StatLine, 2004

Leuven–Aken. De regio Eindhoven/Zuidoost-Brabant is in dit verband van bijzonder belang. Deze regio wordt gekenmerkt door stuwende industriële bedrijvigheid en is sterk kennisintensief en innovatief en gericht op hoogtechnologische producten. Mede door een veelvoud aan private investeringen is hier een belangrijk netwerk van onderzoeks- en kennisinstellingen, industrie en kennisintensieve bedrijven ontstaan. Dit heeft er toe geleid dat de regio Eindhoven/Zuidoost-Brabant de derde plaats op de ranglijst van innovatieve Europese topregio's inneemt. Voor Nederland is de regio dan ook van groot belang voor de innovatie en kennisontwikkeling van de industrieel gerichte economie en de uitwaaiing daarvan naar andere (kennis)regio's. In deze nota wordt de regio Eindhoven/Zuidoost-Brabant op grond van de internationaal vooraanstaande en toonaangevende positie op het gebied van onderzoek en ontwikkeling aangeduid als brainport en opgenomen in de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur.

Het is voor Nederland van belang om de kennis- en innovatiekracht van de brainport te behouden en te versterken. Het locatiebeleid in deze nota en het beleid ten aanzien van centrumvorming in nationale stedelijke netwerken ondersteunt in ruimtelijke zin de ontwikkeling van de brainport en andere kennis- en innovatieclusters. Het beleid ten aanzien van de brainport Eindhoven/Zuidoost-Brabant wordt verder uitgewerkt in de nota Gebiedsgerichte Economische Perspectieven.

#### **2.2.5.5 Greenports**

**Het rijk vindt het van belang dat de tuinbouwfunctie in vijf locaties van internationaal belang behouden blijft en versterkt wordt. Deze zogenoemde greenports betreffen het Zuid-Hollands glasdistrict (Westland en Oostland), Aalsmeer en omstreken en het agro(logistieke) cluster Venlo voor de glastuinbouw, de Bollenstreek voor de bollenteelt en Boskoop voor de pot- en containerteelt. De provincies hebben het voortouw om dit beleidsmatig uit te werken en ruimtelijk te verankeren in hun streekplannen. Het rijk heeft een stimulerende en faciliterende rol.**

Door de ontwikkeling van een hoogwaardige productie en versterkt door de ontwikkeling van de haven van Rotterdam en van de luchthaven Schiphol is de Nederlandse tuinbouwsector uitgegroeid tot een speler van wereldformaat. De totale productiewaarde van de tuinbouwsector ligt op 7 miljard euro per jaar (2003) met een constante groei van 2 tot 4 procent per jaar. Vanuit dit internationale economisch perspectief is een beperkt aantal locaties van belang, waar de primaire productie, de handel en de distributie zich ruimtelijk gebundeld hebben: de 'greenports'. Deze bundeling leidt tot economische schaalvoordelen en tot efficiëntie in de agrobiologie.

Greenports hebben zowel een rode als een groene functie. Het sterke punt van een greenport is dat functies en schakels en tussen ketens op elkaar zijn afgestemd en van elkaar afhankelijk zijn of worden. Dat wordt mede bereikt met zoveel mogelijk intensief en doordacht ruimtegebruik en door gebruik te maken van elkaars reststoffen. In dit verband kan eraan gedacht worden 'industriële' ecosystemen op te zetten. Greenports kunnen ook bijdragen aan dikkere, efficiëntere vervoersstromen die de transportbehoefte als geheel kunnen doen afnemen. Er kan hierbij gebruik gemaakt worden van diverse vervoersmodaliteiten (spoor, weg, water, buisleidingen). Het is van belang dat decentrale overheden hiermee rekening houden bij hun ruimtelijke planvorming.

Voor de positionering van de greenports binnen de landbouw wordt verwezen naar paragraaf 3.4.6.1.

#### **2.2.6 Bedrijventerreinen**

Nederland heeft bedrijventerreinen nodig voor een duurzame economische groei. Ruimte scheppen om te ondernemen betekent niet alleen herstructurering van verouderde terreinen maar

ook aanleg van nieuwe terreinen. De nationale opgave voor herstructurering is ruim 21.000 hectare, ruim 20% van het huidige areaal. De problematiek op deze terreinen is dusdanig dat regulier onderhoud niet meer voldoende is. Knelpunten zijn vaak bodemsanering, bereikbaarheid, bedrijfsverplaatsing, sociale onveiligheid en criminaliteit. Een zeer groot deel van de nationale behoefte voor nieuwe ruimte kan alleen worden ingevuld met de aanleg van nieuwe terreinen. De ervaring leert namelijk dat herstructurering maar in zeer beperkte mate extra terreinwinst oplevert. Tot en met het jaar 2020 is daarom naar verwachting nog ruim 23.000 hectare nieuwe bedrijventerreinen nodig. Ontwikkeling en herontwikkeling van bedrijventerreinen blijft een uiterst complex proces, ondanks de inspanningen van alle partijen.

**Het rijk zal zich extra inzetten voor de grote en complexe bedrijventerreinen, de zogenaamde 'topprojecten'. Het gaat dan om terreinen waarmee belangrijke kansen kunnen worden verzilverd voor de economie. De 'topprojecten' voor nieuwe bedrijventerreinen zijn gelegen binnen de economische kerngebieden. De topprojecten voor herstructurering, liggen voor het grootste deel binnen deze gebieden.**

De uitvoering van het beleid voor bedrijventerreinen is opgenomen in de Uitvoeringsagenda bij deze Nota Ruimte en in het Actieplan Bedrijventerreinen. In de paragrafen 2.2.2.1, 2.2.2.2 en 2.2.5.3 is aandacht besteed aan de topprojecten in de Hoeksche Waard en de Moerdijkse Hoek. Om in de vraag naar 300 hectare havengerelateerde bedrijventerreinen ten behoeve van de Rotterdamse haven te kunnen voorzien, acht het rijk het noodzakelijk dat hiervoor in de noordrand van de Hoeksche Waard ruimte wordt geboden. Daarnaast acht het rijk een ruimtelijke reservering voor de aanleg van een bovenregionaal bedrijventerrein van 600 hectare in de Moerdijkse Hoek noodzakelijk.

**Het rijk acht de aanleg van een bedrijventerrein van 300 hectare in de Hoeksche Waard van nationaal belang voor een duurzame economische groei. Datzelfde geldt voor de aanleg van een bedrijventerrein van 600 hectare op de locatie Moerdijkse Hoek.**

Bij de verdere planontwikkeling van en besluitvorming over het bedrijventerrein op de locatie Moerdijkse Hoek dient rekening te worden gehouden met de aansluiting op en capaciteit van de bestaande hoofdinfrastructuur dan wel de regionale infrastructuur. Indien maatregelen aan de hoofdinfrastructuur als gevolg van deze ruimtelijke ontwikkeling noodzakelijk blijken te zijn, dan dienen deze op hun (financiële) haalbaarheid te worden getoetst. De aan de ontsluiting van dit terrein verbonden investeringen dienen in eerste instantie uit de planopbrengsten te worden gedekt.

## **2.3 Steden, dorpen, bereikbaarheid**

### **2.3.1 Inleiding**

**Het beleid met betrekking tot de basiskwaliteit van steden, dorpen en bereikbaarheid kent vier pijlers: bundeling van verstedelijking en economische activiteiten, bundeling van infrastructuur, aansluiting van Nederland op de internationale netwerken van luchtvaart en zeevaart en borging van milieukwaliteit en externe veiligheid. In deze nota is een aantal regels opgenomen, gericht op borging van deze basiskwaliteit voor steden, dorpen en bereikbaarheid.**

Voor verstedelijking en economische activiteiten gaat het rijk uit van de bundelingsstrategie. Daarbij wordt voldoende aanbod van ruimte gereserveerd voor stedelijke functies en bij de vraag aangesloten. Er wordt optimaal gebruik gemaakt van de ruimte die in het bestaande bebouwde gebied aanwezig is en er wordt ruimte geboden aan gemeenten om te kunnen bouwen voor de

eigen bevolkingsgroei. Daarbij wordt de infrastructuur optimaal benut, het groen in en om de stad in samenhang met het bebouwd gebied verder ontwikkeld en aangesloten op het watersysteem.

Ook voor mobiliteit en infrastructuur gaat het rijk uit van een bundelingstrategie. Om op toekomstige ontwikkelingen voorbereid te zijn wordt rekening gehouden met de benodigde uitbreidingsruimte voor de hoofdinfrastructuur. Het rijksbeleid is gericht op een goede inpassing van infrastructuur in stad en land en op opheffing en voorkoming van barrièrewerking. Daarnaast streeft het rijk naar een optimale aansluiting van Nederland op de internationale netwerken van luchtvaart en zeevaart (zie ook kaart D) en naar ontwikkeling van kennis- en innovatieclusters.

Ter bescherming van de gezondheid en veiligheid van mensen, de condities voor natuur en ecologische waarden, zijn er, ten aanzien van de basismilieukwaliteit, normen gesteld in wet- en regelgeving. Om een voldoende goede milieukwaliteit te realiseren en knelpunten te voorkomen, moeten milieu- en veiligheidsaspecten naast andere belangen vroegtijdig en geïntegreerd in de ruimtelijke planvorming betrokken worden. Hierdoor kan de basiskwaliteit worden gegarandeerd en soms meer dan dat worden gerealiseerd.

**Het is de verantwoordelijkheid van provincies en (samenwerkende) gemeenten om dit generieke ruimtelijke beleid integraal en concreet gestalte te geven en integraal op elkaar af te stemmen zowel bij planvorming als uitvoering en daarmee te zorgen voor basiskwaliteit. Uitzondering hierop vormen vastgelegde rijksverantwoordelijkheden, zoals die voor de hoofdinfrastructuur.**

## **2.3.2 Bundeling van verstedelijking en economische activiteiten**

### **2.3.2.1 Hoofdlijn**

Bundeling van verstedelijking en economische activiteiten in algemene zin ondersteunt de steden in hun functie van economische en culturele motor en zorgt voor een bepaalde basiskwaliteit in heel Nederland. Gebundelde vormen van verstedelijking en economische activiteiten kunnen eenvoudiger worden ontsloten en ondersteunen een optimale benutting van infrastructuur. Bundeling in steden en dorpen maakt het eveneens mogelijk functies bij elkaar te brengen, waardoor het draagvlak voor voorzieningen ondersteund wordt en arbeid, zorgtaken en ontspanning beter te combineren zijn. Bundeling van verstedelijking en economische activiteiten vereist een in onderlinge samenhang geplande optimale benutting van het bestaande bebouwde gebied en tegelijk nieuwe bebouwing daarbuiten.

**Bundeling van verstedelijking en economische activiteiten betekent dat nieuwe bebouwing voor deze functies grotendeels geconcentreerd wordt gelokaliseerd, dat wil zeggen in bestaand bebouwd gebied, aansluitend op het bestaande bebouwde gebied of in nieuwe clusters van bebouwing daarbuiten. Daarbij wordt aangesloten bij de bestaande ruimtelijke structuren. Voor wat betreft het verspreid bouwen in het buitengebied wordt verwezen naar paragraaf 3.4.3. Provincies en – voorzover het om binnenregionale vraagstukken gaat – de WGR-plusregio's, geven het bundelingsbeleid zo vorm dat het de vraag naar ruimte van alle aan de verstedelijking verbonden functies in al zijn diversiteit accommodeert en de rijksdoelstelling krachtige steden en vitaal landelijk gebied ondersteunt. De invulling van het provinciale bundelingsbeleid sluit aan bij de integrale ontwikkelingsdoelstellingen van het betreffende gebied en de daarin liggende steden en dorpen. Dit geldt specifiek voor de keuze van locaties voor verstedelijking en economische activiteiten (zowel in bestaand bebouwd gebied als daarbuiten) en van de verhouding tussen de omvang van de gebundelde en de meer verspreide bebouwing in het buitengebied. Waar in het buitengebied bijzondere natuurlijke en landschappelijke waarden beschermd of ontwikkeld**

moeten worden en voor gebieden die de waterproblematiek moeten helpen oplossen gelden mogelijk beperkingen voor verstedelijking. Het rijk toetst of provincies en – voorzover het om binnenregionale vraagstukken gaat – de WGR-plusregio's het bundelingsbeleid voor verstedelijking en economische activiteiten in het provinciale en regionale ruimtelijk beleid opnemen.

Het provinciale, respectievelijk regionale, beleid voor bundeling van verstedelijking en economische activiteiten voorziet verder in:

- verdeling van de ruimte voor wonen en werken over gemeenten, waarbij uitgangspunt is dat in heel Nederland ruimte wordt geboden aan de natuurlijke bevolkingsaanwas en lokaal georiënteerde bedrijvigheid (zie 2.3.2.2);
- tijdige en voldoende beschikbaarheid van een bij de vraag aansluitend aanbod van ruimte voor wonen, bedrijven en voorzieningen, en van ruimte voor alle overige aan de verstedelijking verbonden functies (zie 2.3.2.3);
- optimale benutting van bestaand bebouwd gebied (zie 2.3.2.4);
- goede afstemming met het verkeers- en vervoerssysteem (zie 2.3.2.5);
- ontwikkeling van een locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen (zie 2.3.2.6);
- behoud en verbetering van de balans tussen groen en verstedelijking (zie 2.3.2.7);
- optimale aansluiting op het watersysteem (zowel grond- als oppervlaktewater) waarbij nadelige effecten op de waterhuishouding voorkomen worden (zie 2.3.2.8).

Het rijk toetst of het provinciale en – voorzover het om vraagstukken binnen de WGR-plusregio's gaat – het regionale ruimtelijk beleid hierin voorziet. Ten aanzien de verdeling van ruimte voor wonen en werken over gemeenten, een voldoende beschikbaarheid van ruimte, het locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen en de aansluiting op het watersysteem toetst het rijk daarbij alleen nog op de in de desbetreffende paragrafen beschreven voorwaarden. Het rijk stimuleert en faciliteert de andere overheden bij de invulling van het bundelingsbeleid gericht op realisatie van de basiskwaliteit door middel van gerichte financiële bijdragen waar het een specifieke rijksverantwoordelijkheid betreft, instrumentatie en/of kennisontwikkeling en/of -overdracht.

### **2.3.2.2 Opvang natuurlijke bevolkingsaanwas**

De provincie en – voorzover het om binnenregionale vraagstukken gaat – de WGR-plusregio's regelen de verdeling van de ruimte voor wonen en werken over de gemeenten. Daarbij wordt rekening gehouden met uiteenlopende ruimtelijke belangen van bovenlokale aard, zoals het bovengemeentelijk niveau van woning- en bedrijventerreinenmarkt, waterberging, natuurbehoud, infrastructuur en de kwaliteit van grotere kernen. In iedere gemeente zal voldoende ruimte worden geboden om te voorzien in de natuurlijke bevolkingsaanwas. Dit geldt ook voor het landelijk gebied, waar vooral starters en ouderen moeite hebben aan een geschikte woning te komen, waardoor de sociale samenhang onder druk komt te staan. Met de Huisvestingswet hebben gemeenten onder voorwaarden een instrument in handen om woningen toe te kunnen wijzen aan woningzoekenden met lokale binding.

Het provinciale respectievelijk regionale ruimtelijk beleid biedt elke gemeente de mogelijkheid:

- om zoveel woningen te kunnen laten bouwen als overeenkomt met hun natuurlijke bevolkingsaanwas, gedefinieerd als het aantal woningen dat nodig is wanneer het saldo van alle verhuisbewegingen op nul wordt gesteld. Dit wordt ook wel de 'migratiesaldo nul'-benadering genoemd;
- voldoende ruimte te bieden voor lokaal georiënteerde bedrijvigheid.

Gemeenten zijn niet verplicht (al dan niet volledig) gebruik te maken van deze mogelijkheid: afstemming in regionaal verband is wenselijk om te komen tot de juiste woonmilieutypen en locatiekeuzen, met name in relatie tot de woningbouwafspraken (zie ook paragraaf 2.2.3.2). Waar dit aan de orde is, kunnen, in overleg met de provincie of waar dit relevant is WGR-plusregio's, gemeenten hierover onderling afspraken maken. Bij de wijze waarop gemeenten hieraan invulling geven, dienen deze onder andere rekening te houden met hetgeen beschreven staat in paragraaf 3.4.5.

Voor de nationale landschappen geldt dat per nationaal landschap ruimte geboden wordt voor ten hoogste migratiesaldo nul. De provincie overlegt met betreffende gemeenten hoe deze woningbouwopgave over de gemeenten wordt verdeeld en maakt daarover afspraken. Daarbij kunnen wettelijke basiskwaliteitsregels (bijvoorbeeld met betrekking tot geluid of externe veiligheid) aanzienlijke ruimtelijke beperkingen opleggen. Ook ander rijksbeleid uit deze nota ten aanzien van Ecologische Hoofdstructuur, de Vogel- en Habitatrichtlijn- en Natuurbeschermingswetgebieden en veiligheid voor hoog water kunnen dusdanig omvangrijke ruimtelijke beperkingen opleggen, dat het moeilijk, onmogelijk dan wel ongewenst is om aan de betreffende gemeente ruimte te bieden om te kunnen bouwen voor 'migratiesaldo nul'. De provincie, respectievelijk de WGR-plusregio, mag in dergelijke gevallen gemotiveerd de woningbouwbehoefte elders accommoderen.

### 2.3.2.3 Beschikbaarheid van ruimte

Provincies en gemeenten zijn verantwoordelijk voor een voldoende en tijdige beschikbaarheid van ruimte voor wonen en werken en de daarbij behorende voorzieningen, groen, water recreatie, sport en infrastructuur. Het aanbod van ruimte sluit ook kwalitatief aan bij de vraag. De provincie, respectievelijk de WGR-plusregio's zijn met name verantwoordelijk voor de reservering van ruimte op de lange termijn, gemeenten met name voor de beschikbaarheid van ruimte op kortere termijn. Om eventuele tekorten aan ruimte voor de functies wonen en werken te voorkomen toetst het rijk of provincies en – voorzover het om binnenregionale vraagstukken gaat – de WGR-plusregio's in voldoende mate de ruimtebehoefte honoreren.

Voor de korte termijn is het nodig voldoende capaciteit beschikbaar te hebben in bestemmingsplannen, zodat de realisatie aan de maatschappelijke vraag kan voldoen. Om zicht te houden op de ontwikkeling van de plancapaciteit van deze vitale functie zal het rijk de monitoring van streek- en bestemmingsplancapaciteit voor wonen in gang zetten. Eerder heeft het rijk in samenwerking met de provincies al voor bedrijventerreinen een monitoringsysteem opgezet (IBIS). Als maatstaf van wat het rijk als een voldoende ruimtereservering op langere termijn ziet heeft het eerder het hoge ruimtebehoeftescenario (HRT) gepubliceerd. Deze schattingen gaan uit van het streven bevolking en bedrijvigheid over Nederland grosso modo ongewijzigd te laten. Voor Noord-Nederland wordt daarbij rekening gehouden met de effecten van het Langman-akkoord en een verbeterde verbinding tussen het noorden en de Randstad Holland ('trend++'). Dit betekent dat voor Noord-Nederland bovenop de trendmatige groei, wordt uitgegaan van een hogere groei door toevoeging van aantallen arbeidsplaatsen en woningen. Er is voor een hoog scenario gekozen om niet voor verrassingen te worden gesteld. Uitgaan van te lage verwachtingen brengt risico's met zich mee als ruimtetekort voor vitale functies, onvoldoende kwaliteit van het aanbod, flexibiliteit en concurrentie. Deze schattingen zullen periodiek worden geactualiseerd.

**Tabel 1: Woningbehoefte, ontwikkeling arbeidsplaatsen en behoefte aan bedrijventerreinen**

(volgens het hoge ruimtedrukscenario (HRT) <sup>5</sup> en woningbehoefte volgens de PRIMOS-middenprognose <sup>6</sup> in Nederland tot 2030)

	2000 - 2009	2010 - 2019	2020 - 2029
PRIMOS Midden			
Woningbehoefte*	459**	517	306
HRT:			
Woningbehoefte*	709	648	570
Ontwikkeling arbeidsplaatsen***	803	936	509
Behoefte aan bedrijventerreinen****	14,8	17,7	8,7

\* in duizenden woningen  
\*\* 2002 –2009  
\*\*\* in duizenden arbeidsplaatsen  
\*\*\*\* in duizenden hectaren

**Op basis van deze of een geactualiseerde schatting zal het rijk in het kader van de streekplanprocedure beoordelen of er per provincie voldoende en bij de vraag aansluitende ruimte voor de aan de verstedelijking verbonden functies wordt gereserveerd. Een beargumenteerde en met berekeningen gestaafde onderbouwing van streek- en structuurplannen, die rekening houdt met herstructurering en transformatie en met de samenhang tussen vernieuwing en uitleg (die onder meer kan bijdragen in de noodzakelijke 'schuifruimte') is daarvoor wenselijk.**

Hoewel met name op de woningmarkt de kwantitatieve problemen momenteel overheersen blijft verhoging van de kwaliteit eveneens een hoofdpunt van beleid. Daarbij gaat het erom aan de veranderende vraag naar woningen en woonomgevingen te voldoen. De behoefte aan kwalitatief betere woningen blijft op hoofdlijnen en voor de langere termijn onveranderd. Dat geldt ook voor de veranderende behoeften wat betreft de woonomgeving, waarbij met name de vraag naar woningen in een centrumstedelijke en een groene (stedelijk of landelijke) woonomgeving groot blijft. Vergroting van de concurrentie kan ook bijdragen aan een betere kwalitatieve afstemming tussen vraag en aanbod. Indien regio's op verschillende plaatsen tegelijkertijd ruimte voor woningbouwprojecten bieden, kan dat concurrentie bevorderen en de woonconsument een grotere keuze in het woningaanbod verschaffen.

**Tabel 2: Verdeling van de woningbehoefte per woonmilieu in Nederland 2010 –2030 in het HRT-scenario<sup>7</sup>.**

Woonmilieu	Percentage
Centrum stedelijk	21
Buitencentrum	14
Groen stedelijk	14
Centrum dorps	27
Landelijk dorps	23
Totaal *	100

\* NB: Door afronding op hele getallen tellen percentages niet op tot 100.

<sup>5</sup> ABF, Ruimtebehoefte wonen, werken en voorzieningen herberekend. Delft, 2002.

<sup>6</sup> RPB, PRIMOS-prognose 2003. Den Haag, 2003.

<sup>7</sup> ABF, Ruimtebehoefte wonen, werken en voorzieningen herberekend. Delft, 2002.

#### **2.3.2.4 Benutting van bestaand bebouwd gebied**

Een deel van de ruimtevrage van burgers, bedrijven en voorzieningen kan in het bestaande bebouwd gebied worden geaccommodeerd. Tussen 1997 en 2000 is circa 35% van de uitbreidingsproductie, en voor het westen van het land 25%, voor woningbouw binnen het bebouwde gebied van 1996 gerealiseerd. In Nederland als totaal is in recente jaren (tot 2002) circa 30% van de uitbreiding van de woningvoorraad binnen bestaand bebouwd gebied van 1996 gerealiseerd. Het risico is aanwezig dat dit aandeel de komende jaren zal dalen, omdat in de afgelopen jaren de makkelijkere en goedkopere locaties het eerst gerealiseerd zijn. De moeilijker en duurdere locaties komen de komende jaren aan bod. Een optimale benutting van het bebouwd gebied blijft van groot belang. Zowel hoogbouw als ondergronds bouwen kunnen daarbij een rol spelen. Met name in eenzijdig samengestelde woonwijken met een lage sociaal-economische status en een eenzijdig en laagwaardig woningaanbod staat de kwaliteit van de ruimte en de sociale samenhang onder druk. Het is daarom van belang dat ook voor de komende jaren wordt vastgehouden aan de ambitie een flink deel van de productie binnenstedelijk te realiseren. Ook bedrijventerreinen voldoen niet altijd meer aan de huidige eisen. Soms is revitalisering een optie, maar in geval van functieverlies (zoals bij verouderde spoorwegemplacements, haven- en industriegebieden) kan transformatie in nieuwe woon- en werkgebieden een reële mogelijkheid zijn.

**Verdichtingsmogelijkheden in het bestaand bebouwd gebied moeten in elk geval in de steden van de verschillende nationale stedelijke netwerken, zo optimaal mogelijk worden benut. Nieuwe woonwijken en bedrijventerreinen buiten het bestaande bebouwde gebied van steden en dorpen in 2000 worden gezien als nieuwe uitleglocaties.**

Het streefgetal voor de realisatie van woningen en arbeidsplaatsen in het bestaand bebouwd gebied is 40% van het totale uitbreidingsprogramma. Als grens van het bestaand bebouwd gebied geldt de grens zoals gerealiseerd in het jaar 2000. In de praktijk van de afgelopen jaren ligt dit percentage lager vanwege de relatief hoge kosten van bouwen binnen bestaand bebouwd gebied voor een beperkt aantal partijen, vertragingen die kunnen optreden door complexiteit en draagvlak, problemen om het evenwicht tussen rood en groen/blauw in de stad te kunnen bewaren en veranderende woonvoorkeuren. Het kabinet hanteert als achtergrond voor investeringsbeslissingen een tegenvallende productie binnen bestaand bebouwd gebied, i.c. 25% van het totale uitbreidingsprogramma.

Tegen de achtergrond van het bovenstaande is er aanleiding nader onderzoek te doen naar de mogelijkheden tot intensivering in het bestaande bebouwde gebied 2000, waarbij onderzoek uit de eerste helft van de jaren negentig naar bouwen in bestaand bebouwd gebied versus bouwen in nieuwe uitleglocaties, wordt geactualiseerd. Mede op basis van de uitkomsten van dit onderzoek zal worden nagegaan of er aanleiding is de ambitie voor bouwen in bestaand bebouwd gebied te herzien.

Revitalisering, herstructurering en transformatie van woon- en werkgebieden (waaronder soms ook bedrijfsverplaatsing) is derhalve cruciaal om de ruimtelijke doelen van deze nota te kunnen bereiken. Tegelijk voorkomt tijdig ingrijpen het ontstaan van achterstandswijken met een negatieve uitstraling, die een succesvolle integratie van minderheden in Nederland in de weg staan. Ook bieden herstructurering en transformatie kansen om het grond- en oppervlaktewatersysteem op orde te brengen. In revitaliserings-, herstructurerings- en transformatiegebieden, maar ook elders binnen het bebouwde gebied is het van belang dat gemeenten zorgen voor behoud van gebouwen en gebouwde structuren die, in historisch perspectief, van architectonische of



stedenbouwkundige betekenis zijn, de sociaal-culturele of religieuze geschiedenis en verscheidenheid zichtbaar maken, of in een ander opzicht van cultuurhistorische waarde zijn<sup>8</sup>.

**De revitaliserings-, herstructurerings- en transformatieopgave in bestaand bebouwd gebied moet in beleid en uitvoering krachtig ter hand wordt genomen, gelijktijdig en/of in samenhang met de mogelijke ontwikkeling van nieuwe uitleglocaties. Gemeenten (in samenwerking met marktpartijen) zijn verantwoordelijk voor planvorming en uitvoering. Teneinde herstructurering en transformatie in stedelijke knooppunten en centra mede mogelijk te maken, acht het rijk optimalisatie van het gebruik en zonodig opheffing van met name binnenstedelijke emplacements gewenst - voor zover die daarvoor belemmerend werken - op zodanige wijze, dat stedelijke ontwikkelingen niet leiden tot nieuwe (externe) veiligheidsknelpunten en er ook zo min mogelijk extra vervoersstromen ontstaan.**

**Het rijk stimuleert herstructurering en transformatie van zowel (verouderde) wijken als bedrijventerreinen in het algemeen. Het rijk richt zijn financiële ondersteuning voor wat betreft herstructurering met name op de grote(re) steden. Hierbij wordt aangesloten op het grotestedenbeleid (GSB) en de bijbehorende selectie van steden (G30). Voor wat betreft transformatie richt het rijk zijn financiële ondersteuning op de grotere steden in de nationale stedelijke netwerken.**

Het rijk stimuleert herstructurering, transformatie en zorgvuldig ruimtegebruik door inzet van onder meer het BLS, GSB en ISV/IPSV. Daarnaast wordt in overleg met andere betrokken partijen gewerkt aan opheffing van belemmeringen en stimuleringen van kennisontwikkeling en – uitwisseling, waarbij ook gebruik gemaakt zal worden van initiatieven van kenniscentra op dit gebied. Het rijk zal een Actieplan Bedrijventerreinen uitbrengen, waarin het rijksbeleid is verwoord om knelpunten bij de herstructurering en realisatie van nieuwe bedrijventerreinen weg te nemen. Het rijk stimuleert voldoende ontwikkeling van bovenregionale bedrijventerreinen in de economische kerngebieden (zie 2.2.2). Om de voortgang van herstructurering en transformatie en de elders in deze nota geformuleerde streefwaarde ten aanzien van bouwen in het bestaande bebouwde gebied te kunnen monitoren zal het rijk de grens van het bestaande bebouwde gebied 2000 separaat publiceren.

In nationale stedelijke netwerken kunnen gemeenten verder afspraken maken over de ruimtelijke spreiding van de uitbreiding van bedrijfslocaties en de woningvoorraad, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin (zie paragraaf 2.2.3.2). Buiten nationale stedelijke netwerken kan de provincie hier een coördinerende rol spelen. Op deze manier kan de concentratie en cumulatie van problemen in de grote(re) steden op het hogere schaalniveau worden aangepakt en/of voorkomen.

Verspreid over Nederland komen er situaties voor waar bedrijfsvestiging en woonomgeving met elkaar in conflict zijn, dan wel elkaars ontwikkeling tegenhouden. Sanering van dit soort gevallen kan een flinke impuls geven aan de kwaliteit en de ontwikkelingsmogelijkheden van de woonomgeving, maar ook aan de economische ontwikkeling van zo'n gebied. Opheffing van veelal urgente gevallen zal voor een belangrijk deel door betrokken partijen moeten worden gedragen. Initiatieven van onderaf zijn daarvoor één van de voorwaarden voor een eventuele financiële rijksbijdrage.

In het buitengebied kan herstructurering en transformatie eveneens in een deel van de vraag naar ruimte voorzien. Het rijk ziet de mogelijkheden van bestaande voorraad bebouwing graag ruim benut, mits aan een aantal doelstellingen en randvoorwaarden (onder meer vanuit water) wordt voldaan. Deze doelstellingen en randvoorwaarden zijn in hoofdstuk 3 van deze nota beschreven.

---

<sup>8</sup> Zie ook paragraaf 1.3.4.1

### **2.3.2.5 Afstemming met het verkeers- en vervoerssysteem**

Een belangrijke kwaliteit van een stad, een dorp, een woonwijk of een werkgebied is de bereikbaarheid. Schaalvergroting en individualisering doen het belang van bereikbaarheid voor burger en bedrijfsleven nog toenemen. Onderlinge afstemming tussen de verstedelijking en het verkeers- en vervoerssysteem is noodzakelijk. De afstemming is het meest succesvol als zij reeds in de planvormingsfase begint en tot en met de uitvoering voortduurt.

**Bij de ontwikkeling van nieuwe uitbreidingen van steden en dorpen, bij herstructurering, transformatie en centrumontwikkeling moet, naast de ruimtelijke en marktpotenties van de locatie en de ruimtelijke context, gestreefd worden naar een optimale benutting van de bestaande infrastructuur en van de potenties van knooppunten in deze infrastructuur. Anderzijds moet bij ontwikkeling van infrastructuur geanticipeerd worden op mogelijkheden van verstedelijking en centrumvorming.**

Vanuit verkeers- en vervoerskundig opzicht is het van belang, dat binnen het invloedsgebied van vervoersknooppunten in het bebouwde gebied zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden tot verdichting en menging van functies, gericht op het creëren van aantrekkelijke (stedelijke) centra. Daarbij is tevens een in vervoerskundig opzicht evenwichtige verdeling van activiteiten over centra van belang: het beginsel van complementariteit. Vervoerskundige complementariteit draagt bij aan een optimale benutting van de infrastructuur door te zorgen voor ongeveer even grote stromen in beide richtingen. Zo kan tegelijkertijd de eventueel bestaande restcapaciteit op de infrastructuur beter worden gebruikt en de bereikbaarheid worden verbeterd.

### **2.3.2.6 Locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen**

Het locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen (ABC-locatiebeleid) en het locatiebeleid voor Perifere en Grootschalige Detailhandelsvestiging (PDV/GDV-beleid) worden vervangen door een integraal locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen. Het locatiebeleid heeft er aan bijgedragen dat er in Nederland, in tegenstelling tot het buitenland, nauwelijks weidewinkels zijn. Dit locatiebeleid wordt nu gedecentraliseerd naar de provincies en – voorzover het om binnenregionale vraagstukken gaat – naar de WGR-plusregio's.

Het doel van het nieuwe locatiebeleid is een goede plaats voor ieder bedrijf te bieden, zodat een optimale bijdrage wordt geleverd aan de versterking van de kracht van steden en dorpen. Voor wat dan wel een 'goede' plaats is, kan de rijksoverheid geen standaard recept geven, wel een aantal regels die zorgen voor de gewenste basiskwaliteit op dit punt. Het best kunnen provincies en – voorzover het om binnenregionale vraagstukken gaat – de WGR-plusregio's zelf bepalen wat een 'goede' plaats is.

**Het nieuwe locatiebeleid dient verschillende doelstellingen:**

- **Economische ontwikkelingsmogelijkheden: het bieden van voldoende geschikte vestigingsplaatsen voor bedrijvigheid en voorzieningen;**
- **Bereikbaarheid: het optimaal gebruik van alle vervoersmogelijkheden voor personen en goederen over de weg, het spoor en het water;**
- **Leefbaarheid: kwaliteit en variatie in vestigingplaatsen voor alle stedelijke activiteiten, functiemenging en kwaliteit van de leefomgeving (veiligheid, emissies en geluid).**

**Provincies en gemeenten zijn verantwoordelijk voor een voldoende en gevarieerd op de vraag afgestemd aanbod van locaties voor bedrijven en voorzieningen. Provincies en – voorzover het om binnenregionale vraagstukken gaat – de WGR-plusregio's concretiseren het integrale locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen in het provinciale ruimtelijke en**

**verkeers- en vervoersbeleid. Essentieel is hierbij dat zij ten minste regels en criteria bevatten die waarborgen dat:**

- **bestaande en nieuwe bedrijven en voorzieningen die uit oogpunt van veiligheid, hinder en verkeersaantrekkende werking niet inpasbaar zijn in of nabij woonbebouwing ruimte wordt geboden op specifieke daarvoor te bestemmen (bedrijven)terreinen;**
- **aan nieuwe en zo mogelijk ook aan bestaande bedrijven en voorzieningen met omvangrijke goederenstromen en/of een omvangrijke verkeersaantrekkende werking ruimte wordt geboden op locaties met een goede aansluiting op (bestaande) verkeers- en vervoersverbindingen van bij voorkeur verschillende modaliteiten (multimodale ontsluiting).**

Het beleid richt zich op de ontwikkeling van voldoende geschikte vestigingsmogelijkheden voor bedrijven en voorzieningen in elke regio, inclusief detailhandel, attractieparken en andere vrijetijdsvoorzieningen, onderwijs, zorg en welzijn, niet-grondgebonden en/of kapitaalsintensieve landbouw en specifieke voorzieningen, zoals bordelen. Ruimte- en bezoekersintensieve kantoren, winkels en andere voorzieningen passen bij uitstek in goed en veelzijdig bereikbare centra, waar ruimte is voor wonen, werken, winkelen en voorzieningen. De meeste bedrijven en voorzieningen en ook de grootste aantallen werkenden zijn nog te vinden in de gemengde woon- en werkgebieden. Maar de ruimtelijke scheiding tussen wonen en werken neemt toe. Voorzover de schaal, gevaar of hinder van bedrijven en voorzieningen het toelaten verdient functiemenging voorrang. Juist gemengde woon- en werkgebieden bieden een aantrekkelijke omgeving met mogelijkheden om lopend of op de fiets tal van bestemmingen te bereiken. Op specifieke daarvoor bestemde bedrijfslocaties, zijn vooral bedrijven en voorzieningen gevestigd, die door hun aard niet inpasbaar zijn in centra of wijken. Het is zaak te zorgen dat er ruimte beschikbaar blijft voor dit soort activiteiten. Deze globale driedeling van vestigingsplaatsen is niet hiërarchisch: aan elk van deze soorten bedrijfslocaties is behoefte.

In dit nieuwe, integrale locatiebeleid is aanwijzing van specifieke daarvoor bestemde bedrijventerreinen voor inrichtingen waarin gevaarlijke stoffen worden geproduceerd, verwerkt en/of opgeslagen – bij voorkeur met multimodale ontsluiting - wenselijk. Daarmee wordt het zoveel mogelijk bij elkaar vestigen van producenten en gebruikers van gevaarlijke stoffen mogelijk gemaakt. Vanwege het doorgaans bovenlokale karakter spelen de provincies hierbij een coördinerende rol. Daarbij is van belang, dat de vestiging van andersoortige bedrijvigheid in dergelijke concentratiegebieden en daarmee ruimtebeslag van de gereserveerde 'risico-ruimte' zoveel mogelijk wordt voorkomen.

### **2.3.2.7 Balans tussen rood en groen/blauw**

De kwaliteit van steden en dorpen wordt mede bepaald door de landschappelijke en recreatieve mogelijkheden in de directe omgeving. De kwantiteit en de kwaliteit van het groen in en om de stad zijn de afgelopen decennia aanzienlijk verminderd. Mede door het 'compacte stadbeleid' is veel groen verdwenen. Sportvelden en volkstuincomplexen zijn vaak naar de randen van de stad verplaatst, 'groene' plekken bebouwd. Door de hoge grondprijzen hebben nieuwe wijken veelal een hoge woningdichtheid en weinig groen. De beschikbaarheid van bereikbare en toegankelijke 'groene' en 'blauwe' recreatievoorzieningen in en rond de (grote) steden houdt geen gelijke tred met de vergaande verstedelijking van de laatste jaren. Met name in de grote steden van de Randstad bestaat (ook rondom de steden) een groot tekort aan vaar-, fiets-, wandel- en andere 'groene' en 'blauwe' recreatiemogelijkheden. Het aantal inwoners is toegenomen, maar ook de eisen met betrekking tot de vrijetijdsbesteding en de benodigde hoeveelheid sport- en recreatievoorzieningen. Het aanwezige groen voldoet bovendien dikwijls niet aan de huidige kwaliteitseisen. Het is veelvuldig versnipperd door barrières, zoals spoorwegen en (snel)wegen en de aantrekkelijke vormgeving van verschillende stadsparken en monumentale lanen is aangetast.

Tevens zijn er onvoldoende verbindingen tussen het groen in de stad en het buitengebied en is het buitengebied zelf matig toegankelijk voor recreatief gebruik. Ondanks de aanleg van nieuwe sportterreinen en recreatiegebieden en de investeringen in groen (en blauw), zijn de kwantitatieve en kwalitatieve tekorten in het algemeen dan ook per saldo toegenomen. Aanbod van voldoende 'rode' én 'groen/blauwe' ontspanningsmogelijkheden is echter belangrijk voor de leefbaarheid, het welzijn en de gezondheid van bewoners en zelfs voor de economie. Het is belangrijk dat provincies en gemeenten voldoende ruimte voor parken, groengebieden, sportterreinen en 'groene' en 'blauwe' recreatiemogelijkheden reserveren in en om de stad. Aangezien er onder meer verschillen zijn tussen de steden door de ligging, de grondprijs, de bevolkingssamenstelling, de van oudsher aanwezige kwaliteit van het groen, maar ook door een sterk uiteenlopende mate van drukte en stedelijkheid, is lokaal en regionaal maatwerk essentieel voor een goede balans tussen 'rood' en 'groen en blauw'.

**In de planning van provincies en gemeenten zal niet alleen ruimte voor 'rode' functies moeten worden gevonden, maar ook voor parken, groengebieden, sportterreinen en 'groene' en 'blauwe' recreatiemogelijkheden in en om de stad. In de ruimtelijke plannen van provincies en gemeenten wordt de balans tussen bebouwing en groen en blauw integraal meegenomen. De kwaliteiten van de stedelijke en regionale groenstructuur wordt behouden en zonodig vergroot, waarbij het groen in en om de stad in samenhang met herstructurering, transformatie en nieuwe uitleg wordt ontwikkeld. De gemeenten geven aan welke mate van intensivering van bebouwing nagestreefd wordt, zonder dat dit ten koste gaat van het oppervlakte groen in het bebouwde gebied, en waar verdichting en verdunding mogelijk is. Over de verdeling van de opgaven voor wat betreft groen en blauw en zorgvuldig ruimtegebruik kunnen gemeenten in regionaal verband nadere ruimtelijke afspraken maken. Bij de inzet van rijksmiddelen ter verbetering van de stedelijke en regionale groenstructuur wordt prioriteit gegeven aan inzet in de nationale stedelijke netwerken waar sprake is van een achterstand in mogelijkheden voor dagrecreatie (zie paragraaf 2.2.3.4).**

Het rijk acht het een onderdeel van de te garanderen basiskwaliteit voor alle burgers, dat aan de vraag naar zowel 'rode' als 'groene' en 'blauwe' recreatiemogelijkheden wordt voldaan. Daarbij is het belangrijk dat de mogelijkheden hiervoor in het buitengebied in balans zijn met de ontwikkeling van het bebouwde gebied. De kwaliteiten van de stedelijke en regionale groenstructuur worden versterkt waarbij ook tevens recreatieve tekorten weggewerkt worden. Afhankelijk van de omstandigheden kunnen maatregelen getroffen worden, die het recreatieve gebruik of de beleving verbeteren. Bij de gelijktijdige ontwikkeling van rood, groen en blauw en de integrale financiële planvorming daarvan, kunnen gemeenten en provincies gebruik maken van de exploitatieopzet voor de verstedelijking, bovenplanse verevening en/of andere financiële constructies. In het Balansboek rood-groen van de ministeries LNV en VROM (september 2003) worden voorbeelden gegeven hoe rood en groen beter in balans komen. Met zorg constateert het rijk dat ook op nieuwe uitleglocaties het groen nogal eens sluitpost van de begroting is. In de praktijk blijkt circa 75 vierkante meter groen per woning een goed richtgetal. Het rijk rekent erop dat gemeenten bij de opzet van nieuwe uitleglocaties dit richtgetal hanteren.

Parken en groenstructuren in steden en dorpen leveren eveneens een belangrijke bijdrage aan de kwaliteit van steden en dorpen. Voor de mentale en fysieke ontwikkeling van kinderen bijvoorbeeld is buitenspelen en zich zelfstandig buiten verplaatsen van groot belang. Dat stelt eisen aan de vormgeving van de dagelijkse leefomgeving. Behoud van parken en groenstructuren is derhalve wenselijk, zodat als het ware ten minste een 'stand-still'-situatie ontstaat. Voor de herstructureringsopgave in steden en dorpen kan het echter noodzakelijk zijn een stuk van een park of voetbalveld te bebouwen. Op het betreffende niveau moet door de verantwoordelijke overheden zelf een afweging worden gemaakt. Oplossingen die vermindering van het areaal groen

in het bebouwd gebied eventueel aanvaardbaar maken zijn gelegen in een compensatie buiten het bebouwd gebied of door een kwaliteitsimpuls in het resterende groen waardoor de gebruikswaarde ten minste op het oude niveau blijft. Het is aan provincie en gemeente om in concrete gevallen deze afweging te maken.

### **2.3.2.8 Waarborging van de wateropgave bij verstedelijking**

**Bij de bundeling van de verstedelijking moet optimaal aangesloten worden op het watersysteem (grond- en oppervlaktewater). Provincies en gemeenten kunnen bij locatiekeuzen en (her)inrichting van bestaand en nieuw bebouwd gebied door uitwerking te geven aan de uitgangspunten van het ruimtelijk waterbeleid, nadelige effecten op kwantiteit en kwaliteit van grond- en oppervlaktewater voorkomen, verminderen dan wel compenseren. Waar mogelijk wordt optimaal gebruik gemaakt van mogelijkheden die water biedt voor verbetering van de stedenbouwkundige structuur en voor wonen, werken en recreëren aan het water en wordt dit als een gecombineerde meervoudige ontwerpogave met bovenstaande waterbeheerdoelen opgepakt. Het rijk ziet hierop toe bij de algemene toetsing van het provinciale en – voorzover het om vraagstukken binnen de WGR-plusregio's gaat – regionale bundelingsbeleid, zoals hiervoor beschreven en/of bij toepassing van de watertoets.**

Om te verzekeren dat provincies en (samenwerkende) gemeenten bij ruimtelijke ingrepen die de waterhuishouding beïnvloeden – zoals locatiekeuzen en (her)inrichting van nieuw of bestaand bebouwd gebied - rekening houden met de wateropgave is dit als verplichting in het Besluit op de ruimtelijke ordening (BRO) opgenomen. Dit is een proces waarmee – van initiatieffase tot en met uitvoeringsbesluit – wordt gewaarborgd dat waterhuishoudkundige aspecten in de besluitvorming over desbetreffende ruimtelijke plannen wordt afgewogen (zie 3.2.3). Centraal staat dat de wateropgave binnen de betrokken verstedelijkingsopgave moet worden opgelost. De gevolgen mogen niet worden afgewenteld op naastgelegen gebieden of op de toekomst. In deelstroomgebiedsvisionen zijn de doelstellingen met betrekking tot regionale wateroverlast, waterkwaliteit, verdroging en waterwinning uitgewerkt. In het stedelijk gebied worden deze, conform de afspraken in het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) nader uitgewerkt in stedelijke waterplannen. In streekplannen, regionale structuurplannen en stedelijke waterplannen worden de uit de deelstroomgebiedsvisionen voortvloeiende gevolgen voor het ruimtegebruik uitgewerkt en beschreven op welke wijze rekening is gehouden met de gevolgen voor de waterhuishouding. Daarmee worden nadelige effecten voor de waterhuishouding voorkomen en/of gecompenseerd. Nieuw bebouwd gebied dient zo te worden ingericht dat het reguliere waterbergend vermogen gehandhaafd blijft. Een toename van het verharde oppervlak wordt gecombineerd met compenserende ruimte voor berging van afvoerpieken en aanvulling van zoetwatervoorraden ('waterneutraal' of 'waterpositief' bouwen: zie 3.2.3). De kosten komen voor rekening van de planexploitatie, tenzij het waterbergend vermogen in de uitgangssituatie niet op orde was. Deze laatstgenoemde kosten zijn voor rekening van de betreffende waterbeheerder.

De noodzaak om aan water ook in het bebouwde gebied meer ruimte te geven kan worden benut om de structuur en kwaliteit van steden en dorpen te verbeteren. De betekenis en kwaliteit van water als publiek domein worden steeds meer ontdekt en geëxploiteerd bij de inrichting en het gebruik van Nederland; wonen aan het water is niet voor niets populair. Water kan worden gebruikt om de herinrichting en herstructurering van stedelijke centra en gebieden te ondersteunen, bijvoorbeeld door het herstel van historische structuren (door bijvoorbeeld oude watergangen weer te openen en waterfronten te ontwikkelen) of door de ontwikkeling van nieuwe waterrijke woon- en werkgebieden ('by-passes' waar bebouwd gebied de piekafvoer van de grote rivieren belemmert). Ook bij herinrichting van andere bebouwde gebieden kan de variatie en aantrekkelijkheid worden

vergroot door water in te brengen en (overkluisde) waterlopen weer zichtbaar te maken. Tegelijkertijd kan de bruikbaarheid van dergelijke waterlopen voor recreatie worden vergroot.

### **2.3.3 Bundeling van infrastructuur en vervoersstromen**

#### **2.3.3.1 Hoofdlijn**

Rijk, provincies, waterschappen en (samenwerkende) gemeenten zijn ieder voor zich verantwoordelijk voor een deel van de infrastructuur en voor het borgen van een basiskwaliteit hierop. Voorzover deze basiskwaliteit betrekking heeft op de hoofdinfrastructuur zal het rijk hieraan uitwerking geven in de Nota Mobiliteit. Provincies, waterschappen, gemeenten en – voorzover het om binnenregionale vraagstukken gaat – de WGR-plusregio's zijn verantwoordelijk voor de op de rijkshoofdinfrastructuur aansluitende regionale en lokale verbindingen. De opgave is de bereikbaarheid integraal te verbeteren om zo een bijdrage te leveren aan de verbetering van de internationale concurrentiepositie van Nederland. Bij het invullen van deze verantwoordelijkheid neemt het bundelingsprincipe een belangrijke plaats in. Bundeling van infrastructuur betekent dat de groei van de mobiliteit op bepaalde, voor het overgrote deel bestaande, verbindingen wordt geconcentreerd. Bij uitbreiding van de capaciteit gaat de voorkeur uit naar bundeling met bestaande infrastructuur. Bij de bundeling van infrastructuur vormt een goede inpassing conform de wettelijke en beleidsmatige eisen een belangrijke randvoorwaarde. De verdere uitwerking van het bundelingsbeleid voor infrastructuur vindt plaats in de provinciale en regionale verkeers- en vervoersplannen en wat betreft de niet-ruimtelijke aspecten daarvan in de Nota Mobiliteit. Het rijk zal door het voeren van bestuurlijk overleg en door monitoring de vinger aan de pols houden hoe de provincies en de WGR-plusregio's het bundelingsbeleid voor infrastructuur in het provinciale en regionale beleid opnemen.

Het rijk geeft zelf op de volgende wijze uitvoering aan het bundelingsprincipe voor infrastructuur. Het rijk is integraal verantwoordelijk voor de hoofdinfrastructuur (weg, spoor, water). Zowel het personenvervoer als het goederenvervoer zal tot 2020 verder toenemen. Het vervoer over de weg neemt daarbij het grootste deel van de groei voor zijn rekening. Als gevolg van deze mobiliteitsontwikkeling zal de congestie op het hoofdwegennet bij ongewijzigd beleid verdubbelen. De rijksopgave is de bereikbaarheid via de hoofdinfrastructuur integraal te verbeteren om zo een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de economische positie van Nederland. Daarbij zijn veiligheid en milieu randvoorwaarden. Bundeling van infrastructuur betekent voor het rijk dat de groei van de mobiliteit op bepaalde, voor het overgrote deel bestaande, hoofdverbindingen wordt geconcentreerd. Het rijksverkeers- en vervoersbeleid richt zich er dan ook voor een belangrijk deel op de bestaande hoofdinfrastructuur optimaal te laten functioneren door goed beheer en onderhoud, maximale benutting, slimme samenwerking en goed besturen. Daarbij richt het rijk zich met voorrang op knelpunten op de hoofdverbindingssassen. Daarnaast blijft uitbreiding van de capaciteit nodig. In dat geval gaat de voorkeur uit naar bundeling met bestaande hoofdinfrastructuur. Tenslotte kan op termijn ook beprijzing als instrument, mede ten gunste van de bereikbaarheid van stedelijke centra (in met name de nationale stedelijke netwerken), worden ingezet.

#### **2.3.3.2 Afstemming tussen hoofdinfrastructuur en regionale en lokale verbindingen**

De hoofdinfrastructuur en de regionale- en lokale verbindingen staan in nauwe relatie tot elkaar. Dit vereist een goede onderlinge afstemming in de vorm van een integrale, gemeenschappelijke, gebiedsgerichte aanpak van de bereikbaarheidsproblemen. De aanbevelingen van de Commissie-Luteijn en het concept van de ontwikkelingsplanologie bieden hiervoor goede aanknopingspunten.

Deze aanpak vereist maatwerk. De rijksbetrokkenheid zal per gebied en in overleg met de regio worden uitgewerkt. Daarbij heeft de regio het voortouw.

De Commissie-Luteijn heeft in opdracht van het rijk aanbevelingen gedaan om de bereikbaarheidsproblemen op de A4 aan te pakken. De commissie concludeert dat een betere probleemanalyse en een betere samenwerking tussen de verschillende betrokken partijen de sleutel vormen tot succes. Centraal staat een multimodale aanpak, waarbij naast oplossingen voor de weg ook gekeken wordt naar de organisatie van het openbaar vervoer, fietsen, lopen en zaken als vervoersmanagement. Om te komen tot duurzame oplossingen voor de langere termijn is het van belang, dat nadrukkelijk de relatie wordt gelegd met oplossingen op het gebied van de ruimtelijke ordening.

### **2.3.3.3 Uitbreidingsruimte hoofdinfrastructuur**

**Om toekomstige verbredingen en/of bundeling van hoofdinfrastructuur fysiek en financieel niet te belemmeren, moet langs de hoofdinfrastructuur uitbreidingsruimte beschikbaar blijven. Het is echter niet redelijk en ook niet noodzakelijk om langs alle hoofdinfrastructuur ruimte vrij te houden. Met name in het stedelijk gebied is de opgave om evenwicht te vinden tussen het vrijhouden van ruimte voor infrastructuur en de aanspraken op diezelfde ruimte door andere (stedelijke) functies. De meerkosten van inpassing van de geplande infrastructuuruitbreidingen die veroorzaakt worden door nieuwe bestemmingen langs de hoofdinfrastructuur, nadat het rijk betreffende infrastructuuruitbreidingen in een PKB heeft aangekondigd, worden door de gemeente betaald.**

Het rijk geeft op plankaarten in de Nota Mobiliteit en in de verkenningen en de planstudies in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) aan welke uitbreidingen en nieuwe tracés voorzien zijn. De plankaarten die in het kader van de Nota Mobiliteit de PKB-procedure doorlopen, zijn in deze nota als toelichtende kaarten opgenomen (kaart E). Zolang het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer vigeert, gelden de daarin opgenomen plankaarten. Het rijk toetst of provincies, plusregio's en gemeenten in hun streek-, structuur- en bestemmingsplannen rekening houden met de inpassing van deze geplande infrastructurele ontwikkelingen. Bij voornemens tot gebiedsontwikkelingen in de zone direct langs de geplande infrastructuuruitbreidingen voeren de betrokken overheden overleg met het rijk over de ruimtelijke en financiële consequenties van inpassing van de toekomstige infrastructuuruitbreiding. De grootte van de bedoelde zone hangt af van de reikwijdte van de effecten van de geplande gebiedsontwikkeling en van de reikwijdte van de effecten van de geplande infrastructuuruitbreiding.

### **2.3.3.4 Inpassing van infrastructuur**

**Bij ruimtelijke inpassing van hoofdinfrastructuur richt het rijk zich op opheffing van bestaande knelpunten op het gebied van geluid, lucht en externe veiligheid en voorkoming van nieuwe knelpunten (zie 2.3.5.3). Waar hoofdinfrastructuur en de Ecologische Hoofdstructuur (inclusief de robuuste ecologische verbindingen) elkaar kruisen, ligt er een belangrijke opgave om barrièrewerking van infrastructuur op te heffen. Hoofdinfrastructuur vormt ook in stedelijke gebieden soms een barrière. Het rijk streeft ernaar de infrastructurele barrières in de Ecologische Hoofdstructuur (inclusief de robuuste verbindingen) op te heffen en panorama's vanaf de infrastructuur op steden, dorpen en landschap te behouden. Het rijk neemt bij de aanleg van nieuwe of verbreding van bestaande infrastructuur gebiedsgericht ontwerpen in samenhang met de omgeving als uitgangspunt en vraagt provincies en gemeenten hetzelfde te doen.**

Het streven naar bundeling brengt als risico met zich mee dat barrièrewerking door infrastructuurbundels toeneemt of ontstaat. Het streven is om barrièrewerking bij hoofdinfrastructuur te minimaliseren. Het rijk geeft daarbij prioriteit aan opheffing van barrièrewerking daar waar robuuste ecologische verbindingen en hoofdinfrastructuur elkaar kruisen. Het rijk streeft ernaar de infrastructuurle barrières in de Ecologische Hoofdstructuur (inclusief de robuuste ecologische verbindingen) in 2018 opgeheven te hebben. Dit is verder uitgewerkt in het Meerjarenprogramma Ontsnippering. Waar de infrastructuur stedelijke gebieden doorsnijdt, ontstaan op een aantal plekken knelpunten op het gebied van geluid, lucht en externe veiligheid. Het beleid wat hierop betrekking heeft, is beschreven in paragraaf 2.3.5.3.

Door de toename van het bebouwde oppervlak van steden en dorpen en de verspreide bebouwing in het buitengebied ontstaat, gezien vanaf de infrastructuur, het beeld van 'Nederland als een grote stad'. De overwegend lage dichtheden en eenvormigheid van het stedelijk gebied roepen tegelijkertijd een beeld op van voortgaande ontstedelijking. Het rijk vindt beide beelden van Nederland onwenselijk, niet passen bij variatie van stad en land en een ondermijning van de op dit punt gewenste basiskwaliteit. Het behoud van afwisselende panorama's op steden, dorpen en landschap is zowel belangrijk voor de reisbeleving als voor het algemene welbehagen van de burgers. In principe is de bundelingsstrategie voor verstedelijking ook hierop het antwoord. Echter, door de opvulling van restructuuren tussen infrastructuur en kernen of de situering van bedrijventerreinen bij op- en afritten van snelwegen kan beleving van steden, dorpen en landschap vanaf de infrastructuur soms nauwelijks meer plaats vinden. Hier kan tegenover staan dat aan een alternatieve locatie voor bedrijventerrein of woonwijk andere nadelen kleven. Per situatie zal derhalve door de verantwoordelijke overheden een afweging moeten worden gemaakt.

Integraal gebiedsontwerpen in samenhang met de omgeving is een goede aanpak om knelpunten op het gebied van geluid, lucht en externe veiligheid, barrièrewerking van infrastructuur en het verdwijnen van panorama's te voorkomen. Dit houdt in dat de ruimte in de omgeving van het betreffende infrastructuurtraject wordt ingericht op een manier die zich zowel verdraagt met de infrastructuur als met de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Dit kan zowel binnen dichtbebouwd stedelijk gebied (meervoudig ruimtegebruik) als daarbuiten (bijvoorbeeld 'parkways'). Een goed voorbeeld van een integraal ontwerp in stedelijk gebied is het zogenoemde W4-project ter hoogte van Leiden. Een ander voorbeeld, dat zowel in het stedelijk als het landelijk gebied ligt, is het Routeontwerp A12, waarin de relatie tussen hoofdinfrastructuur en omgeving wordt onderzocht in het kader van de Nota Architectuurbeleid. Het resultaat dient als voorbeeld voor andere rijksweeginfrastructuur.

### **2.3.4 Luchthavens, zeehavens en kennis- en innovatieclusters**

#### **2.3.4.1 Luchthavens**

Een goede aansluiting op het internationale luchtvaartnetwerk is belangrijk voor de economische concurrentiepositie van Nederland. In Nederland wordt het internationale luchtverkeer voor het overgrote deel afgehandeld op de luchthaven Schiphol. Het specifieke ruimtelijk beleid ten aanzien van Schiphol wordt beschreven in paragraaf 2.2.5.2. Daarnaast richt het rijk zich op een goede en eerlijke ordening van markten door een 'level playing field' te bevorderen. Naast Schiphol bezit Nederland een aantal regionale en kleine luchthavens. Voor deze luchthavens is een aanpassing van de Wet Luchtvaart gestart. De voor Schiphol gekozen systematiek staat hierbij model. De nagestreefde regeling voorziet in decentralisatie van taken en bevoegdheden naar de provincies en bevat de normstelling voor milieu en externe veiligheid, alsmede de ruimtelijke neerslag daarvan. Hierdoor wordt een integrale afweging mogelijk op het niveau waarop ook de lusten en de lasten neerslaan. Het is dan aan de betrokken overheden om de gewenste omvang van de luchtvaart in de regio te bepalen met inachtneming van de door het rijk vastgestelde normen voor



geluid en externe veiligheid alsmede de ruimtelijke neerslag daarvan (i.c. de resulterende planologische beperkingen). Bij keuzen voor een verdere groei van de luchtvaart op deze terreinen is het aan de provincies en de betrokken gemeenten de voordelen van deze groei af te wegen tegen de beperkingen daarvan op het ruimtegebruik in een ruim gebied rond de betrokken luchthavens. Dit laatste wordt in elk geval gevraagd bij de afweging ten opzichte van grootschalige verstedelijkingsopties.

**Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de nieuwe regelgeving voor regionale en kleine luchthavens zal specifiek voor externe veiligheid een planologisch interim-beleid gevoerd worden ter voorkoming van nieuwe ongewenste risicosituaties. Het gaat hierbij om voorkoming van nieuwe bebouwing op - vanuit externe veiligheidsperspectief - ongewenste plekken. In de Wet Luchtvaart zal een basiskwaliteit voor externe veiligheid worden geregeld. Na decentralisatie van taken en bevoegdheden staat het de provincies dan vrij verdergaande beperkingen aan regionale en kleine luchthavens op te leggen.**

#### **2.3.4.2 Zeehavens**

De Nederlandse zeehavens zijn gelegen in of nabij de economische kerngebieden die in deze nota zijn opgenomen. Het Rotterdamse havengebied heeft een vooraanstaande positie in de wereld, is veruit het grootste van Europa en is een belangrijk onderdeel van de Zuidvleugel van de Randstad. Deze haven is als mainport van grote betekenis voor de internationale concurrentiepositie van Nederland en neemt een belangrijke positie in het nationaal ruimtelijk beleid in. De Rotterdamse haven is zowel een draaischijf van omvangrijke internationale goederenstromen als een concentratie van (petro)chemische industrie en tal van andere bedrijven. Voor het ruimtelijke beleid voor de Rotterdamse haven wordt verwezen naar paragraaf 2.2.5.2.

De havens van het Amsterdam-Noordzeekanaalgebied zijn de vijfde van Europa en vormen één van de pijlers van de economie van de Noordvleugel van de Randstad. Het internationale en intra-Europese vervoer (short sea diensten) door deze havens staat met name in functie van de industriële verwerking (assemblage) en de handel. Door de verwevenheid met andere activiteiten in dit economisch kerngebied, waaronder de internationale zakelijke en financiële dienstverlening rondom de luchthaven Schiphol, speelt de haven een belangrijke rol in de nationale en regionale economie (zie ook paragraaf 2.2.2.2.).

De Nederlandse havens in het Westerscheldebekken zijn vooral van betekenis voor de bedrijvigheid in Zeeland, Noord-Brabant en de grote steden van de Vlaamse Ruit en ze hebben daarnaast een doorvoerfunctie naar andere regio's. Deze havens kunnen een rol spelen in met name het intra-Europese (container)vervoer en hebben – als economisch kerngebied - potentie om door te groeien. Het is belangrijk dat havenontwikkelingen in dit gebied passen bij het streefbeeld 2030 uit de Langetermijnvisie Schelde-Estuarium (zie paragraaf 4.5.4.). Gerelateerd aan deze havens zijn belangrijke economische activiteiten op het gebied van (petro)chemie, metaal-, electro- en scheepsbouwindustrie en (inter)nationale transport en logistiek.

De Groningse zeehavens staan vooral in functie van de bedrijvigheid in het noorden en zijn van betekenis in enkele belangrijke marktniches in het intra-Europese vervoer en in de ontwikkeling van enkele industriële clusters.

De zeehavens hebben een belangrijke functie bij de import en export van Nederlandse (en Europese) bedrijven. Daarnaast zijn het belangrijke vestigingsplaatsen voor industrie, onder andere bij de industriële verwerking van aangevoerde grondstoffen en halffabrikaten. In beginsel bepaalt de markt het succes van de bedrijven in de zeehavens. Zij hebben posities verworven in internationale netwerken van productie en consumptie.

Het kabinet voert zeehavenbeleid gericht op versterking van de maatschappelijke meerwaarde van de zeehavens voor de Nederlandse economie. De ambitie daarbij is om de internationale concurrentiekracht van de zeehavens te verbeteren, binnen de randvoorwaarden van leefbaarheid en veiligheid. Daartoe voert het rijk een selectief investeringsbeleid en een voorwaardenscheppend beleid. Vanuit dit perspectief is het aan de betrokken overheden om de gewenste groei en omvang van de zeehavengebieden te bepalen, met inachtnaam van de gestelde randvoorwaarden en de ruimtelijke neerslag daarvan. Daarbij moeten keuzen worden gemaakt in de besteding van publieke middelen en de benutting van beschikbare ruimte. Het rijk richt de investeringen in de zeehavens primair op de maritieme toegang en op de landzijdige ontsluiting waarbij investeringen die bijdragen aan de versterking van de internationale concurrentiekracht voorrang krijgen. Belangrijkste voorwaarden bij rijksinvesteringen ten behoeve van de maritieme toegang van de Nederlandse zeehavens zijn een positief maatschappelijk rendement en additionaliteit. Dat laatste wil zeggen dat het rijk alleen investeert in projecten die nieuwe goederenstromen of activiteiten aantrekken die niet ten koste gaan van andere Nederlandse zeehavens. Bij een keuze tussen projecten met een vergelijkbare score op de genoemde voorwaarden gaan de investeringen in de mainport Rotterdam voor op investeringen in de havens in de andere economische kerngebieden (die weer voorgaan op investeringen in de havens die niet in economische kerngebieden zijn gelegen).

Wat betreft het voorwaardenscheppend beleid richt het rijk zich op versterking van de marktomstandigheden en op heldere, op Europese leest geschoeide randvoorwaarden. Daarbij gaat het met name om een goede marktwerking en om een effectieve en efficiënte implementatie van Europese regelgeving. Doelstelling is om Nederlandse bedrijven in staat te stellen binnen een 'level playing field' met buitenlandse bedrijven te kunnen concurreren. Het rijk zal verder bevorderen dat havens nationaal en internationaal kunnen samenwerken. Het rijk zal op verzoek van de provincies waar nodig grensoverschrijdende samenwerking faciliteren door aan overleg met vertegenwoordigers van buitenlandse overheden deel te nemen.

De verschillende Nederlandse zeehavens ontplooiën mede in dit licht dan ook activiteiten in internationaal verband. De bestaande samenwerking in de Schelderegio is hiervan een voorbeeld. Deze kan de complementariteit en de gezamenlijke Vlaams-Nederlandse concurrentiepositie versterken.

#### **2.3.4.3 Kennis- en innovatieclusters**

Voor de waarborging van de economische groei op de langere termijn acht het rijk het essentieel dat het innovatiekracht van de Nederlandse economie wordt vergroot en dat kennis wordt uitgewisseld en toegepast. Daarbij is niet alleen het opleidingsniveau van de bevolking en de mate van kennisoverdracht van belang, maar dient ook het kennisniveau van Nederlandse universiteiten en (de daaraan gelieerde) wetenschappelijke instellingen en bedrijven van een dusdanig hoog niveau te zijn, dat deze zich de binnen de mondiale top kunnen handhaven.

Onderzoek en ontwikkeling (research & development) concentreren zich met name in kennis- en innovatieclusters. Deze clusters worden in het algemeen gekenmerkt door een grote aanwezigheid van een bovengemiddeld aantal innovatieve internationaal concurrerende bedrijven, een hoge organisatiegraad van alle actoren rond het thema innovatie en de aanwezigheid van een kennisinfrastructuur van een hoog niveau. In alle nationale stedelijke netwerken en in de daarbinnen gelegen economische kerngebieden zijn in de loop der jaren vooral regionale kennis- en innovatieclusters ontstaan, onder andere op het gebied van informatie- en

communicatietechnologie (ICT), kennisintensieve ('high tech') bedrijven, landbouwinstituten en kapitaalsintensieve bedrijven. Private inspanningen op het gebied van onderzoek en ontwikkeling zijn sterk geconcentreerd in Eindhoven/Zuidoost-Brabant, en in de tweede plaats in en rondom Twente, Groot-Amsterdam, de Zuidvleugel van de Randstad en Utrecht. Relatief gezien kennen het zuidoosten en oosten van Nederland de hoogste intensiteit op het gebied van onderzoek en ontwikkeling.

Op grond van de internationaal vooraanstaande positie op het gebied van onderzoek en ontwikkeling is de regio Eindhoven/Zuidoost-Brabant in deze nota als brainport opgenomen. De regio is van nationaal belang voor het innovatieve vermogen van de Nederlandse economie en maakt deel uit van de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur (zie ook paragraaf 2.2.5.4.).

De kennis- en innovatieclusters binnen de driehoek Nijmegen – Enschede - Wageningen hebben een vooraanstaande positie in onder meer voedingstechnologie, –onderzoek en gewasveredeling ('Food Valley', met als centrum Wageningen) en gezondheidszorg (Health Valley, met als centrum Nijmegen). Twente, en met name de regio Enschede, wordt onder meer gekenmerkt door veel onderzoek en ontwikkeling (R&D) en is een regio met veel ICT-activiteiten.

De regio Groot-Amsterdam kan bogen op twee universiteiten, waaraan talrijke kennisinstituten zijn gelieerd. De aanwezige kennisinfrastructuur (inclusief faciliteiten voor congressen en symposia), de grootste internethub van continentaal Europa (AmsIX) en het internationaal grootstedelijk vestigingsklimaat van de hoofdstad bieden een goede voedingsbodem voor innovatie. Kansen liggen hier met name in versterking van de creatieve branches binnen de zakelijke dienstverlening, zoals ICT en multimedia. Hechtere kennisrelaties kunnen de innovatiekracht van het bedrijfsleven in deze regio verbeteren. In de Zuidvleugel van de Randstad zijn innovatieve bedrijven in en rond Rotterdam van belang evenals de universiteiten en kennisinstituten en daaraan gelieerde bedrijvigheid in met name Delft (als 'technopolis') en Leiden. Utrecht en omgeving is met name van betekenis op grond van de diverse kennisinstituten, ICT-activiteiten en de belangrijke congresfunctie van de regio en de betekenis als ontmoetings- en uitwisselingsplek.

Groningen en omgeving heeft vanwege de kennis op het gebied van gasvormige energiedragers de naam 'Energy Valley'. Op termijn zijn er ook kansen op het gebied van waterstoftechnologie (als onderdeel van het transitiebeleid).

Het locatiebeleid in deze nota en het beleid ten aanzien van centrumvorming in nationale stedelijke netwerken ondersteunt in ruimtelijke zin de ontwikkeling van de brainport en andere kennis- en innovatieclusters. Het beleid ten aanzien van de kennis- en innovatieclusters wordt verder uitgewerkt in de nota Gebiedsgerichte Economische Perspectieven.

### **2.3.5 Milieu en externe veiligheid**

#### **2.3.5.1 Hoofdlijn**

**Het rijk streeft naar een schone, veilige en aantrekkelijke leefomgeving voor burgers en bedrijven. Het rijk en andere overheden zijn er aan gehouden de gestelde basiskwaliteit te realiseren. Zij stellen waar dat mogelijk is, een hogere ambitie. Een belangrijk uitgangspunt bij de ontwikkeling van ruimtelijk beleid is dat milieu- en veiligheidsaspecten naast andere belangen vroegtijdig, gebiedsgericht en geïntegreerd in de planvorming betrokken worden. Het rijk legt de basismilieukwaliteit in wet- en regelgeving vast (minimumnormen) en biedt kaders waarbinnen overheden lokale afwegingen kunnen maken. Het rijk zal daarbij provincies en gemeenten meer ruimte bieden voor lokaal en regionaal maatwerk. De decentrale overheden realiseren ten minste de basiskwaliteit voor milieu en veiligheid**

**binnen deze door het rijk gestelde kaders. Het rijk zorgt, in overleg met de decentrale overheden, ten minste voor basiskwaliteit langs de hoofdinfrastructuur. Bij de oplossing van bestaande knelpunten met betrekking tot milieu en externe veiligheid past het rijk het veroorzakersprincipe toe voorzover de knelpunten het gevolg zijn van het negeren van op dat moment van kracht zijnde wettelijke normen. Het rijk en decentrale overheden voorkomen gezamenlijk dat er nieuwe knelpunten ontstaan.**

Waar sprake is van een (mogelijke) samenloop tussen milieubelastende activiteiten en ruimtelijke ontwikkelingen zoals woningbouw, zijn drie typen maatregelen denkbaar om de basismilieukwaliteit in de omgeving te garanderen en zo mogelijk te verbeteren: maatregelen aan de bron, inpassingsmaatregelen en vergroting van de afstand tussen de milieubelastende en kwetsbare functies. Welke maatregelen in concrete situaties de voorkeur verdienen, is afhankelijk van een gebiedsgerichte afweging. Daarbij moeten de maatschappelijke kosten en baten van de diverse ruimte vragende belangen en oplossingsrichtingen transparant worden afgewogen.

### **2.3.5.2 Milieu**

Rijk en andere overheden realiseren de basismilieukwaliteit overal en stellen waar mogelijk hogere ambities. Vooral bij nieuw te ontwikkelen woongebieden zijn er veel mogelijkheden om dit te realiseren. In bestaande situaties wordt herstructurering tevens benut om de milieukwaliteit te verbeteren. Om de ontwikkelingsdynamiek niet te blokkeren wordt voor een aantal milieuaspecten bij herstructurering een ander regime gehanteerd dan bij nieuwe situaties, waarbij het van belang is dat het aantal belaste personen afneemt. Realisatie van ten minste de basismilieukwaliteit en voorkoming van knelpunten kan worden bereikt door bij de ontwikkeling van ruimtelijke plannen milieubelangen naast andere belangen vroegtijdig, gebiedsgericht en geïntegreerd te betrekken.

Het rijk zet zich in om de problematiek voor de overschrijding van grenswaarden in het bebouwd gebied als gevolg van rijksinfrastructuur te verminderen. Ten aanzien van geluidshinder wil het kabinet de grote knelpunten bij weg en spoor voor 2020 aanpakken. Voor weg gaat het daarbij om de knelpunten boven de 65 dB(A). Voor spoor wordt aan een aanpak gedacht, waarbij gewerkt wordt aan knelpunten boven de 70 dB(A). De keuze in niveaus heeft te maken met verschil in geluidsbeleving tussen weg- en spoorweglawaai.

Nadat er bronmaatregelen getroffen zijn, zullen er in Nederland, gerelateerd aan rijksinfrastructuur, nog circa 10 hotspots luchtkwaliteit zijn, waar de norm voor stikstofdioxide wordt overschreden. De beleidsvoornemens van het rijk zullen er naar verwachting in resulteren, dat uiterlijk in 2015 wordt voldaan aan de Europese normstelling voor stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>). Daarmee wordt niet tijdig voldaan aan de eisen van de Europese richtlijn luchtkwaliteit. Het rijk blijft zich inspannen om de richtlijn op dit punt aangepast te krijgen. De bodem zal naar verwachting in 2030 waar nodig gesaneerd zijn.

Voor het overige beperkt het rijk zich tot kaders en instrumenten waarmee de decentrale overheden lokale afwegingen kunnen maken om ten minste de basismilieukwaliteit te realiseren en zo mogelijk meer dan dat. Dit betekent onder meer, dat wet- en regelgeving wordt aangepast, zoals de Wet Geluidshinder en de Wet bodembescherming. Tevens zal de Interimwet Stad- en milieubenadering in 2004 aan de Tweede Kamer worden aangeboden, waardoor er kan worden afgeweken van de basiskwaliteit wanneer de leefkwaliteit daardoor per saldo kan toenemen. De nieuwe Wro zal mogelijkheden bieden voor integratie tussen ruimtelijke ordening en milieu door een kader te bieden voor doorwerking van milieukwaliteitseisen in bestemmingsplannen (zie hiervoor paragraaf 1.4). In overleg met andere partijen zal het rijk werken aan de opheffing van belemmeringen en stimulering van kennisontwikkeling en -uitwisseling, waarbij gebruik gemaakt zal worden van bestaande initiatieven op dit gebied.

### **2.3.5.3 Externe veiligheid**

Met het oog op het maatschappelijk belang van veiligheid wordt het externe veiligheidsbeleid in aansluiting op deze nota uitgewerkt. Het rijk en de decentrale overheden hebben permanente aandacht voor verbetering van de veiligheid voor de burgers. Het is echter onmogelijk overal en onder alle omstandigheden absolute veiligheid te bieden. Acceptatie van een zeker risiconiveau is onontkoombaar. Het beleid wordt enerzijds gericht op waarborging van persoonlijke veiligheid en voorkoming van rampen en anderzijds op beperking en beheersbaar maken van de gevolgen als zich toch ongevallen of rampen voordoen (hulpverlening, rampbestrijding, communicatie). Belangrijk element hierin is een eenduidige toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden aan partijen die bepalend zijn voor de veiligheid in (productie)ketens, (transport)netwerken en op locaties. Initiatieven tot ruimtelijke ontwikkelingen komen grotendeels op decentraal niveau tot stand, en ook de besluitvorming hierover vindt in de meeste gevallen daar plaats. Het rijk bepaalt daarom selectief normen en randvoorwaarden.

**Het kabinet neemt verantwoordelijkheid voor verbetering van de veiligheid voor burgers door normen en randvoorwaarden ten aanzien van externe veiligheid vast te leggen. Daarbinnen komen bevoegdheden en verantwoordelijkheden zoveel mogelijk toe aan de decentrale overheden.**

Voor enkele onderwerpen neemt het rijk echter zelf de nadere uitwerking van het externe veiligheidsbeleid ter hand. Daarbij gaat het om het vervoer van gevaarlijke stoffen, het externe veiligheidsbeleid voor de luchthaven Schiphol. Het kan mogelijk ook gaan om vestiging en clustering van grootschalige chemische bedrijvigheid in de Rotterdamse haven. Deze onderwerpen zijn elders in dit hoofdstuk al beschreven.

Voor het plaatsgebonden risico<sup>9</sup> legt het rijk de normering vast in wettelijke kaders (zoals AmvB's). Voor het groepsrisico<sup>10</sup> stelt het rijk uiterlijk in 2005 een beoordelingskader vast dat de verantwoordelijke overheden een handvat biedt voor een evenwichtige en transparante belangenafweging inzake de acceptatie van risico's in relatie tot de maatschappelijke kosten en baten van een risicovolle activiteit<sup>11</sup>. Het rijk zal bezien of een gebiedsgerichte aanpak, conform het gezamenlijke advies van de VROM-raad en de Raad voor Verkeer en Waterstaat<sup>12</sup> gebruikt kan worden bij de beheersing van het groepsrisico.

Ook in situaties waarin zich in normatieve zin geen plaatsgebonden veiligheidsknelpunt voordoet of waarin is besloten tot acceptatie van een zeker groepsrisico, bestaat met name in bebouwde gebieden de mogelijkheid om bij de besluitvorming over ruimtelijke ontwikkeling en inrichting aanvullende maatregelen te nemen die de bereikbaarheid en toegankelijkheid van gebouwen, locaties en infrastructuur (inclusief kunstwerken) voor hulpdiensten en de mogelijkheden voor zelfredzaamheid van burgers vergroten. De acceptatiegraad van risico's kan dankzij dergelijke maatregelen (verder) toenemen.

<sup>9</sup> Plaatsgebonden risico (PR; voorheen 'individueel risico'): kans dat een persoon die onafgebroken en onbeschermd op een plaats nabij een risicovolle activiteit - inrichting met of transport van gevaarlijke stoffen - verblijft, overlijdt als gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen.

<sup>10</sup> Groepsrisico (GR): risico dat een groep omwonenden tegelijkertijd overlijdt als gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen. De hoogte van dit risico wordt derhalve beïnvloed door de mate van concentratie van personen in de nabijheid van de risicovolle activiteit.

<sup>11</sup> Zie de derde voortgangsrapportage externe veiligheid; op 1 september 2003 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer toegestuurd (met kenmerk: vrom030567).

<sup>12</sup> VROM-raad en de Raad voor Verkeer en Waterstaat, Verantwoorde risico's, veilige ruimte. Den Haag, 2003)

Hoofdstuk 3 Nota Ruimte: Water en groene ruimte

Vastgesteld in de Ministerraad d.d. 23 april 2004

---

Inhoudsopgave:

<b>HOOFDSTUK 3: WATER EN GROENE RUIMTE</b>	<b>3</b>
<b>3.1 Inleiding</b>	<b>3</b>
3.1.1 Borging van de veiligheid tegen overstromingen	3
3.1.2 Voorkoming van wateroverlast en watertekorten	4
3.1.3 Verbetering van water- en bodemkwaliteit	4
3.1.4 Borging en ontwikkeling van natuurwaarden	4
3.1.5 Ontwikkeling van landschappelijke kwaliteit	4
3.1.6 Borging en ontwikkeling van bijzondere landschappelijke en cultuurhistorische waarden	4
3.1.7 Ruimte voor hergebruik van bebouwing en nieuwbouw in het buitengebied	5
3.1.8 Vergroting en aanpassing van de toeristisch-recreatieve mogelijkheden	5
3.1.9 Duurzame en vitale landbouw	5
<b>3.2 Anticiperen op en meebewegen met water</b>	<b>5</b>
3.2.1 Inleiding	5
3.2.2 Grote rivieren	6
3.2.2.1 Doelen en uitgangspunten	6
3.2.2.2 Rampenbeheersingsstrategie overstromingen Rijn en Maas	7
3.2.2.4 PKB Ruimte voor de Rivier	8
3.2.2.5 Beleidslijn Ruimte voor de Rivier.	8
3.2.2.6 Internationale aanpak	9
3.2.3 Ruimtelijk waterbeleid	9
3.2.3.1 Verantwoordelijkheden	10
3.2.4 <i>Afstemming met waterbeleid</i>	11
3.2.4.1 Watertoets en Waterparagraaf	11
3.2.4.2 Deelstroomgebiedsvisies	11
3.2.4.3 'Blauwe Knopen'	12
<b>3.3 Investeren in de kwaliteit van natuur</b>	<b>13</b>
3.3.1 Inleiding	13
3.3.2 Natuur: bescherming van natuurgebieden	13
3.3.3 Robuuste ecologische verbindingen	15
3.3.4 <i>Planologische verankering</i>	16
3.3.5 <i>Afwegingskader VHR-, NB-wet- en EHS-gebieden</i>	17
3.3.5.1 EHS-gebieden	17
3.3.5.2 VHR- en NB-wet -gebieden	18
3.3.5.3 Compensatie (VHR, NB-wet en EHS)	18
3.3.5.4 EHS-saldobenadering	19
3.3.6 Cultuurhistorische waarden in natuurgebieden	20
3.3.7 Overige natuur	20
3.3.7.1 Soortenbeleid	20
<b>3.4 Landschap ontwikkelen met kwaliteit</b>	<b>21</b>
3.4.1 Inleiding	21
3.4.2 <i>Werelderfgoed</i>	21

3.4.3	Nationale landschappen	22
3.4.4	Landschap	31
3.4.5	Wonen, werken en recreëren in het buitengebied	32
3.4.5.1	Optimale benutting van de bestaande bebouwing en ruimte voor nieuwbouw	32
3.4.5.2	Toeristisch-recreatief gebruik van de groene ruimte	33
3.4.5.3	Ruimtelijk kader voor recreatiewoningen	33
3.4.5.4	Toegankelijkheid en bereikbaarheid	34
3.4.6	Duurzame en vitale landbouw	35
3.4.6.1	Greenports	35
3.4.6.2	Landbouwontwikkelingsgebieden	36
3.4.6.3	Landbouwontwikkelingsgebieden glastuinbouw	36
3.4.6.4	Landbouwontwikkelingsgebieden bloembollenteelt	37
3.4.6.5	Grondgebonden landbouw	37
3.4.6.6	Reconstructiewet Concentratiegebieden	38

## HOOFDSTUK 3: WATER EN GROENE RUIMTE

Het nationaal ruimtelijk beleid voor water en groene ruimte richt zich op borging en ontwikkeling van natuurwaarden, de ontwikkeling van landschappelijke kwaliteit, en van bijzondere, ook internationaal erkende, landschappelijke en cultuurhistorische waarden. Tevens is borging van veiligheid tegen overstromingen, voorkoming van wateroverlast en watertekorten en verbetering van water- en bodemkwaliteit van groot belang. Het rijk realiseert op deze wijze de centrale doelstellingen: versterking van de internationale concurrentiepositie van Nederland, bevordering van krachtige steden en een vitaal platteland, de borging en ontwikkeling van belangrijke (inter)nationale waarden en de borging van veiligheid. Provincies en gemeenten zijn in belangrijke mate verantwoordelijk voor de vormgeving en realisering van het ruimtelijk beleid in het buitengebied. Het rijk heeft daarbij speciale aandacht voor het hoofdwatersysteem, de Ecologische Hoofdstructuur (inclusief robuuste ecologische verbindingen) en de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden en natuurbeschermingswetgebieden. Hetzelfde geldt voor de nationale landschappen, de Werelderfgoedgebieden en de greenports.

### 3.1 Inleiding

**De gezamenlijke overheden staan voor een aantal ruimtelijke opgaven met betrekking tot de groene ruimte en het water, die voortvloeien uit de vier hoofddoelstellingen van het nationale ruimtelijke beleid: de versterking van de internationale concurrentiepositie van Nederland, de bevordering van krachtige steden en een vitaal platteland, de borging en ontwikkeling van belangrijke (inter)nationale ruimtelijke waarden en de borging van de veiligheid.**

**De doelstellingen voor het ruimtelijk beleid die hieruit voortkomen omvatten: borging van veiligheid tegen overstromingen, voorkoming van wateroverlast en watertekorten en verbetering van water- en bodemkwaliteit. Daarnaast hecht het rijk bij de uitvoering van het ruimtelijk beleid grote betekenis aan de borging en ontwikkeling van natuurwaarden, de ontwikkeling van landschappelijke kwaliteit, en van bijzondere, ook internationaal erkende, landschappelijke en cultuurhistorische waarden. De vitaliteit van het platteland wordt versterkt door ruimte te geven aan hergebruik van bebouwing en nieuwbouw in het buitengebied, vergroting en aanpassing van de toeristisch-recreatieve mogelijkheden en door een duurzame en vitale landbouw.**

**Als uitwerking van deze doelen voor het water en de groene ruimte van Nederland, kiest het rijk voor 'anticiperen op en meebewegen met water', 'investeren in de kwaliteit van natuur', en 'landschap ontwikkelen met kwaliteit' als ruimtelijke strategieën.**

In dit hoofdstuk wordt daaraan nader invulling gegeven voor water (3.2), natuur (3.3) en landschap (3.4).

#### 3.1.1 Borging van de veiligheid tegen overstromingen

Op mondiale schaal verandert het klimaat. In combinatie met de daling van de bodem heeft dit grote invloed op het ruimtegebruik, het waterbeheer en de ecologische ontwikkeling in Nederland. De belangrijkste opgave waarvoor het rijk zich met betrekking tot water gesteld ziet is de handhaving van voldoende veiligheid tegen overstromingen. Het rijk richt zich daarbij op het hoofdwatersysteem: de grote rivieren, het kustgebied en het IJsselmeergebied. Voor het regionale watersysteem draagt het rijk geen directe verantwoordelijkheid. Wel formuleert het rijk in dit



hoofdstuk de randvoorwaarden waar andere overheden in hun planvorming rekening mee moeten houden.

### **3.1.2 Voorkoming van wateroverlast en watertekorten**

De klimaatverandering bezorgt Nederland periodiek zware regenval en lange perioden van droogte. Het rijksbeleid richt zich op voorkoming van wateroverlast en watertekorten die daarmee samenhangen. Vanwege het regionale karakter van deze opgave acht het rijk de provincies en waterschappen primair verantwoordelijk voor het resultaat. De strategie 'vasthouden, bergen en afvoeren' moet voorkomen dat waterhuishoudkundige problemen van het ene gebied op het andere gebied worden afgewenteld. Daarnaast zet het rijk in op veiligstelling van de zoetwatervoorraad van het IJsselmeer en Markermeer.

### **3.1.3 Verbetering van water- en bodemkwaliteit**

Met name kwetsbare gebieden, zoals grote delen van de Ecologische Hoofdstructuur, en kwetsbare functies, zoals de drinkwatervoorziening, lopen risico's bij een verdere vervuiling van bodem en water. Daarom is een goede kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater van belang voor het rijk. Het generieke ruimtelijk beleid in deze nota en met name in dit hoofdstuk, draagt bij aan een goede positionering van de verschillende functies ten opzichte van het watersysteem en het bodemtype. Voor de uitwerking zijn met name de provincies - en waar relevant de WGR-plusregio's - verantwoordelijk.

### **3.1.4 Borging en ontwikkeling van natuurwaarden**

Het rijk heeft een resultaatverantwoordelijkheid voor de borging en (waar nodig) ontwikkeling van (inter)nationale natuurlijke waarden. Deze waarden bevinden zich in Vogel- en Habitatrichtlijngebieden, natuurbeschermingswetgebieden (NB-wet-gebieden) en in de Ecologische Hoofdstructuur. Deze gebieden zijn een belangrijk onderdeel van de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur. Aanleg van een aantal robuuste ecologische verbindingen tussen grotere natuurgebieden is nodig om de samenhang van de Ecologische Hoofdstructuur te bevorderen. De voor ontwikkeling van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) noodzakelijke condities voor veiligstelling en grondverwerving, en de rol van het provinciaal bestuur daarin, worden in dit hoofdstuk behandeld.

### **3.1.5 Ontwikkeling van landschappelijke kwaliteit**

Landbouwkundige ontwikkelingen, verstedelijking en de aanleg van infrastructuur hebben Nederland de afgelopen decennia ingrijpend veranderd. Deze ontwikkelingen hebben op verschillende plaatsen geleid tot 'verrommeling' en nivellering van het landschap. Het kabinet wil daarom dat de ruimtevraag zorgvuldig, en zoveel mogelijk overeenkomstig de bestaande patronen, wordt geacommodeerd, zodat de ruimtelijke kwaliteit wordt ontwikkeld en verbeterd. Provincies hebben voor deze kwaliteitsslag een grote verantwoordelijkheid. In dit hoofdstuk worden de uitgangspunten daarvoor beschreven.

### **3.1.6 Borging en ontwikkeling van bijzondere landschappelijke en cultuurhistorische waarden**

Het rijk heeft een specifieke verantwoordelijkheid voor de borging en ontwikkeling van gebieden en structuren met zowel internationaal unieke als voor Nederland kenmerkende landschappelijke en cultuurhistorische waarden. In het verlengde hiervan heeft het kabinet in deze nota een aantal nationale landschappen aangewezen. Het beleid voor deze landschappen is in dit hoofdstuk opgenomen. Het is gericht op behoud en ontwikkeling van de kernkwaliteiten. De betrokken provincies zijn verantwoordelijk voor de uitwerking van het beleid en stellen daarvoor ontwikkelingsprogramma's op, die door het rijk zullen worden ondersteund.

### **3.1.7 Ruimte voor hergebruik van bebouwing en nieuwbouw in het buitengebied**

Het economisch draagvlak en de vitaliteit van de meer landelijke gebieden staan onder druk. Om deze te vergroten, wil het kabinet de mogelijkheden voor zowel hergebruik, als (vervangende) nieuwbouw in het buitengebied verruimen, gekoppeld aan ontwikkeling van de landschappelijke kwaliteit en realisatie van bijvoorbeeld nieuwe natuurgebieden of extra capaciteit voor waterberging. Het kabinet noemt daarvoor in dit hoofdstuk een aantal criteria.

### **3.1.8 Vergroting en aanpassing van de toeristisch-recreatieve mogelijkheden**

De groei en samenstelling van de bevolking en het toenemende belang van vrijetijdsbesteding vragen om aanpassing van het huidige toeristisch-recreatieve aanbod. Van belang daarbij zijn niet alleen de stedelijke mogelijkheden op dit gebied, maar ook de meer landelijke vormen van toerisme en recreatie die in de groene ruimte buiten de steden te vinden zijn. Aan dit laatste wordt in dit hoofdstuk aandacht gegeven. Daarbij gaat het onder andere om verbetering van de bereikbaarheid en de toegankelijkheid van de groene ruimte en realisatie van het basisrecreatietoerismet.

### **3.1.9 Duurzame en vitale landbouw**

Het Nederlandse agrocomplex heeft zich sterk ontwikkeld. Dat geldt vooral voor de groente- en de sierteelt en de daaraan verbonden logistieke en dienstverlenende bedrijvigheid. Het kabinet wil dat de gebieden waar deze bedrijvigheid zich in hoofdzaak concentreert (de 'greenports'), deze functie ook op lange termijn kunnen blijven vervullen zodat ze daarmee hun sterke positie op de wereldmarkt kunnen behouden.

Het kabinet streeft voor de niet-grondgebonden en/of kapitaalsintensieve landbouw naar bundeling. Dat geldt ook voor de eventueel daaraan gerelateerde bedrijvigheid. Het kabinet acht een economisch vitale, grondgebonden landbouw van belang voor het beheer en het grondgebruik van het buitengebied. Door de toenemende druk op de inkomensvorming neemt het aantal van dit type bedrijven in snel tempo af. De (ruimtelijke) perspectieven voor deze bedrijven worden in dit hoofdstuk globaal geschetst. Van de provincies wordt verwacht dat zij in hun ruimtelijke plannen meer mogelijkheden voor een bredere bedrijfsvoering creëren en rekening houden met de eisen die de wereldmarkt stelt aan agrarische bedrijven.

De toestand van de intensieve veehouderij op de zandgronden vraagt speciale aandacht. Vooral vanwege spanningen tussen deze bedrijven en hun omgeving. Beide factoren zijn bijvoorbeeld zichtbaar geworden bij de uitbraak van ernstige veeziekten in de afgelopen jaren. De Reconstructiewet Concentratiegebieden (uit 2002) is een kader voor een duurzaam ontwikkelingsperspectief voor de intensieve veehouderij, gekoppeld aan een vitalisering van een intensief gebruikt en kwetsbaar deel van de meer landelijke gebieden. Een aantal ruimtelijk relevante aspecten is in dit hoofdstuk opgenomen.

## **3.2 Anticiperen op en meebewegen met water**

### **3.2.1 Inleiding**

De klimaatverandering heeft grote gevolgen voor de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland in verband met waarborging van de veiligheid tegen overstromingen en voorkoming van schade door wateroverlast of watertekorten. De effecten van de klimaatverandering kunnen worden verminderd door bestemming, inrichting en gebruik van de ruimte af te stemmen op de eigenschappen van de ondergrond (water en bodem).

**Tegen deze achtergrond is er voor gekozen water te beschouwen als één van de structurerende principes voor bestemming, inrichting en gebruik van de ruimte. Voor de**

**waarborging van de veiligheid tegen overstromingen geeft het rijk meer ruimte aan de grote rivieren en aan de kustverdediging.**

Het beleid voor de betreffende onderdelen van de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur is beschreven in 3.2.2 (Grote Rivieren) en in hoofdstuk 4 (Kust, Zuidwestelijke Delta en IJsselmeergebied). Voor de realisatie van de basiskwaliteit voor water zijn generieke uitgangspunten en instrumenten geformuleerd. Met dit ruimtelijk waterbeleid (3.2.3) wordt eraan bijgedragen het watersysteem op orde te brengen en te houden, zoals overeengekomen in het Nationaal Bestuursakkoord Water. Daarmee wordt onder meer geanticipeerd op de implementatie van de EU-Kaderrichtlijn Water. De in het ruimtelijk beleid gehanteerde strategie voor water, past bij de in hoofdstuk 1 beschreven lagenbenadering (zie paragraaf 1.3.3). Op kaart 4 zijn de bindende uitspraken (PKB-uitspraken) voor water aangegeven, die in deze nota zijn opgenomen.

### **3.2.2 Grote rivieren**

Het gebied van de grote rivieren Rijn en Maas is internationaal economisch, ecologisch en landschappelijk van belang en is daarmee een belangrijk onderdeel van de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur. Het behoud van de veiligheid tegen overstromingen en de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit staan er centraal. Het rijk kiest voor behoud van de bestaande ruimte voor de rivier en – waar nodig – voor meer ruimte via rivierverruimende maatregelen. Dit is geen eenvoudige opgave. Bovendien staat de ruimtelijke kwaliteit langs de grote rivieren onder druk, onder andere door een grote stedelijke dynamiek op verschillende plaatsen. ‘Ruimte voor de rivier’ biedt kansen om combinaties te maken met de inrichtingsopgaven die de veiligheid stelt.

#### **3.2.2.1 Doelen en uitgangspunten**

**Het rijk wil in het gebied van de grote rivieren de veiligheid tegen overstromingsgevaar handhaven en de ruimtelijke kwaliteit verbeteren.**

Deze hoofddoelstelling is nader uitgewerkt door:

- handhaving van het in de Wet op de Waterkering aangegeven beschermingsniveau;
- vergroting van de ruimtelijke diversiteit tussen de riviertakken;
- handhaving en versterking van het open karakter met de karakteristieke waterfronten;
- behoud en ontwikkeling van landschappelijke, ecologische, aardkundige en cultuurhistorische waarden en verbetering van de milieukwaliteit;
- versterking van de mogelijkheden van het gebruik van hoofdvaarwegen voor beroeps- en pleziervaart.

Deze doelstellingen worden als volgt gerealiseerd:

**Het rijk zal maatregelen nemen om de te verwachten hogere rivierafvoeren te verwerken. De bestaande ruimte voor de rivier wordt behouden. Gebieden die mogelijk nodig zijn voor de verbreding van het winterbed, de inrichting als waterbergingsgebied (voor regulier rivierbeheer of voor noodsituaties) of voor de versterking van de dijken, worden gedurende een periode van tien jaren (na vaststelling van deze nota) gevrijwaard van ontwikkelingen die een inrichting ten behoeve van de bescherming tegen overstromingen kunnen bemoeilijken. De zoekruimte voor deze gebieden staat onder de noemer ‘ruimte voor de rivieren’ op de bij deze nota behorende kaart 3. De vrijwaring van deze zoekruimte betekent dat nieuwe grootschalige of kapitaalsintensieve ruimtelijke ontwikkelingen (zoals woonwijken en bedrijventerreinen) die de bescherming tegen overstromingen kunnen bemoeilijken, worden geweerd. Het rijk toetst hierop bij de beoordeling van provinciale en gemeentelijke plannen, projecten of handelingen.**

De maatregelen om de bestaande ruimte voor de rivier te behouden zijn neergelegd in de Beleidslijn Ruimte voor de rivier (3.2.2.5). In de PKB Ruimte voor de Rivier (voor de Rijntakken en de Maas benedenstrooms van Hedikhuizen; 3.2.2.4) en in de Integrale Verkenning Maas 2 (voor de Maas van Eijsden tot Hedikhuizen) zullen de voor rivierversuiming en eventuele dijkverhoging benodigde maatregelen nader worden uitgewerkt en zullen de specifieke ruimtelijke consequenties daarvan worden aangegeven.

### **3.2.2.2 Rampenbeheersingsstrategie overstromingen Rijn en Maas**

Het kabinet acht voor calamiteiten een reservering voor gebieden voor noodoverloop noodzakelijk. Op grond van het advies van de Commissie Noodoverloopgebieden heeft het kabinet hierbij een voorlopige voorkeur voor de gebieden Rijnstrangen, Ooijpolder en het oostelijk deel van de Beersche Overlaat. Het kabinet zal uiterlijk in 2006 een definitief besluit nemen over de rampenbeheersingsstrategie overstromingen Rijn en Maas. Indien het kabinet hiertoe besluit, zal een wet worden ingediend waarin de procedures en bevoegdheden ten aanzien van noodoverloopgebieden worden vastgelegd, alsmede de hierbij geldende schadevergoeding. Na vaststelling van deze wet zal, in samenhang met de PKB Ruimte voor de Rivier en op basis van een milieueffectrapportage een definitieve keuze worden gemaakt, die naar verwachting zijn uitwerking zal vinden in een rijksprojectenprocedure. Reservering van de genoemde drie gebieden, als onderdeel van de in deze PKB opgenomen zoekgebieden voor ruimte voor de rivieren, betekent dat nieuwe grootschalige of kapitaalsintensieve ruimtelijke ontwikkelingen (zoals woonwijken en bedrijventerreinen) die de functie van noodoverloopgebied kunnen bemoeilijken of die bij de daadwerkelijke inzet van een noodoverloopgebied een milieuramp kunnen veroorzaken, worden geweerd. Als in 2006 besloten wordt deze gebieden niet voor rampenbeheersing te benutten, dan vervalt daarmee ook de specifieke rijksaandacht die past bij dergelijke potentiële noodbergingsgebieden. De gebieden blijven deel uitmaken van de algemene reservering voor water, die in deze PKB is uitgewerkt onder de noemer 'ruimte voor de rivieren'.

### **3.2.2.3 Uitwerking ruimtelijk beleid grote rivieren**

De handhaving van het beschermingsniveau uit de Wet op de Waterkering vraagt om een mix van ruimtelijke en technische maatregelen, die het winterbed vrijhouden, verruimen of, als sluitstuk, dijkversterking mogelijk maken. De benodigde extra ruimte voor de rivier kan zowel binnen- als buitendijks worden gevonden. Het winterbed van de rivier is een gebied waar op korte termijn rivierversuimende maatregelen worden genomen. Maar het is ook een 'spaarpot' voor maatregelen op de lange termijn. In veel gevallen kan extra ruimte voor de rivier worden gerealiseerd door combinaties met bijvoorbeeld de winning van oppervlaktedelfstoffen en andere activiteiten en functies (meervoudig ruimtegebruik). Vooral binnen de nationale stedelijke netwerken kan de ontwikkelkracht van de regio's worden benut om zulke combinaties tot stand te brengen. Van belang is voorts dat rivierversuimende maatregelen binnen de randvoorwaarden blijven, die worden gesteld door de Europese regelgeving, met name de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Voor de vergroting van de ruimtelijke diversiteit van de riviertakken zullen de specifieke karakteristieken als uitgangspunt dienen en nader worden uitgewerkt. De Waal is 'stoer en ruig'. De ontwikkeling is gericht op robuustheid, dynamiek en grootschaligheid. Accenten liggen op grootschalige natuurontwikkeling, watergebonden bedrijvigheid, winning van oppervlaktedelfstoffen en landbouwontwikkeling. De IJssel is rijk aan landschappelijke en cultuurhistorische waarden. Centraal staat het behoud en de ontwikkeling van landschappelijke eenheden, verbrede landbouw en ecologische verbindingen waarbinnen de ontwikkeling van een aantal steden kan plaatsvinden. De Nederrijn-Lek is verstild. De ontwikkeling zal hier gericht zijn op het tot stand brengen van een parklandschap, waarbinnen plaats blijft voor verbrede landbouw. Het benedenstroomse deel van de Lek heeft het karakter van een 'werkriever'. Op en langs de onbedijkte Maas met zijn

karacteristieke dalvorm, zijn dode armen en ontgrondingsplassen, ligt het accent op watergebonden recreatie en recreatietoervaart.

#### **3.2.2.4 PKB Ruimte voor de Rivier**

De PKB Ruimte voor de Rivier dient twee doelen: primair waarborging van voldoende veiligheid, en als tweede doel verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Daarom wordt in de PKB Ruimte voor de Rivier een visie neergelegd op de ontwikkeling van meer ruimte voor de rivier, met een concreet maatregelenpakket voor de korte termijn, een doorkijk voor de lange termijn en, in samenhang daarmee, een gedifferentieerde ontwikkeling van de ruimtelijk kwaliteit. Het regio-advies, dat door de betrokken provincies gezamenlijk wordt opgesteld is een belangrijke bouwsteen voor deze visie. De PKB Ruimte voor de rivier heeft betrekking op de Rijntakken en op de Maas benedenstrooms van Hedikhuizen.

Voor de Rijntakken streeft het rijk naar een combinatie van maatregelen in het winter- en zomerbed van de rivieren ('buitendijks') met dijkverleggingen, zogenoemde 'stedelijke by-passes' op plekken waar verstedelijking de piekafvoeren van de rivier belemmert. Dit lijkt een ontwikkelingsrichting die voldoende veiligheidsgarantie biedt voor de lange termijn en kansen biedt voor de ontwikkeling van de ruimtelijke kwaliteit.

#### **3.2.2.5 Beleidslijn Ruimte voor de Rivier.**

Naar aanleiding van de hoogwaters in 1993 en 1995 is in 1996 door de ministers van VROM en Verkeer & Waterstaat de beleidslijn Ruimte voor de Rivier opgesteld en in de Staatscourant gepubliceerd (1997). De beleidslijn heeft als doel bestaande ruimte voor de rivier te handhaven, mens en dier duurzaam tegen overstromingen te beschermen en materiële schade bij hoogwater te beperken. De beleidslijn biedt een toetsingskader voor de beoordeling van activiteiten in het winterbed. Activiteiten die onlosmakelijk gebonden zijn aan de rivier worden – onder voorwaarden – toegelaten (hiervoor geldt een 'ja, mits' principe). Overige nieuwe activiteiten in het winterbed worden in principe niet toegestaan, tenzij er sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang, de activiteit redelijkerwijs niet buiten het winterbed gerealiseerd kan worden én de activiteit geen feitelijke belemmering vormt voor de rivierafvoer. De activiteiten en voorwaarden en het toepassingsgebied (het winterbed van de Rijn en de Maas en enige grotere zijrivieren) zijn in de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier nader omschreven. In 2004 publiceert het rijk – op basis van een evaluatie uit 2000 - de beleidslijn opnieuw in de Staatscourant.

Op nader aan te duiden plaatsen biedt het rijk ruimte aan experimenten met aangepaste bouwvormen in het winterbed. Het rijk stelt een limitatieve lijst op met de betreffende locaties. Als randvoorwaarden geldt dat daarmee de ruimte voor de rivier op kosten van de initiatiefnemer toeneemt en dat ruimte gemaakt wordt op plaatsen waar dat uit het oogpunt van rivierbeheer het meeste gewenst is.

**Gebieden, die op termijn als gevolg van het beleid voor de grote rivieren worden toegevoegd aan het winterbed door middel van dijkverlegging, zullen gaan vallen onder het regime van de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier.**

Vanuit het oogpunt van regionale ruimtelijk-economische ontwikkelingsmogelijkheden is de beleidslijn restrictief van karakter. Een meer ontwikkelingsgerichte opzet lijkt wenselijk. Hiertoe zal het rijk een nieuwe evaluatie van de beleidslijn uitvoeren. Op basis daarvan zal in 2005 worden besloten of, en zo ja hoe de beleidslijn kan worden aangepast. Anticiperend op deze evaluatie zal het rijk, met de huidige beleidslijn als leidraad, bij een aantal situaties onderzoeken in hoeverre de mogelijkheden van de beleidslijn voor nieuwe ontwikkelingen maximaal benut kunnen worden.

### 3.2.2.6 Internationale aanpak

Gezien de benedenstroomse ligging van Nederland in de internationale stroomgebieden van de Rijn en de Maas, is het voor een goede hoogwaterbescherming sterk afhankelijk van samenwerking met andere landen in dezelfde stroomgebieden. Na de hoogwaters van 1993 en '95 zijn al internationale actieplannen voor Rijn en Maas opgesteld. Teneinde deze lijn verder uit te bouwen hebben Nederland en Frankrijk het initiatief genomen om na te gaan welke mogelijkheden er zijn voor een Europese aanpak voor hoogwaterbescherming. De Europese Commissie heeft reeds aangegeven een Mededeling en een voorstel voor een juridisch instrument op te stellen. Nederland zet in op een kaderstellend instrument met enkele algemene principes en doelstellingen, en flexibiliteit voor de lidstaten om zelf hun beschermingsniveaus vast te stellen. Het principe van niet-afwentelen dient centraal te staan en nadruk dient te worden gelegd op integrale preventieve maatregelen, zowel ruimtelijke als technische.

### 3.2.3 Ruimtelijk waterbeleid

Ter bescherming van het land tegen overstromingen en wateroverlast, ter veiligstelling van de zoetwatervoorraden, ter voorkoming van verdroging, en onnodige bodemdaling, watertekorten en verzilting en ter verbetering van de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater is water één van de structurerende principes bij de bestemming, de inrichting en het beheer van de ruimte. Dit betekent dat meer ruimte wordt geboden aan water en dat waterkwantiteit en –kwaliteit meer dan voorheen sturend zijn voor ontwikkeling en locatiekeuzen van grondgebruik. Hiermee wordt beoogd dat het watersysteem op orde wordt gebracht en gehouden, een goede ecologische (grond)waterkwaliteit wordt bereikt (anticiperen op implementatie van de EU-Kaderrichtlijn Water) en de ruimtelijke kwaliteit wordt versterkt. Andere overheden (provincies, waterschappen en gemeenten) hanteren bij het ontwikkelen, uitwerken en toetsen van hun ruimtelijk beleid water als een structurerend principe.

De ruimtelijke uitwerking van deze hoofdlijn betekent het aanduiden van (zoek)gebieden voor extra ruimte voor water en/of het behouden en zonodig aanpassen van het ruimtegebruik met de volgende uitgangspunten:

- Met het oog op veiligheid tegen overstromingen wordt uitgegaan van het principe dat ruimte die reeds beschikbaar is voor water wordt behouden. Waar nodig wordt nog extra ruimte gecreëerd. Dit vergt regionaal maatwerk, waarbij afhankelijk van de waterhuishoudkundige karakteristieken van de betreffende wateren verschillende bepalingen gelden voor buitendijkse activiteiten. Voor het gebied van de Rijn en Maas is dit uitgewerkt in de beleidslijn Ruimte voor de Rivier (zie paragraaf 3.2.2.5). Voor de benedenrivieren, de wateren van het IJsselmeergebied, de kust en de wateren van Zuidwest-Nederland heeft het rijk het voornemen dit ruimtelijk uit te werken in een aanvullende beleidslijn voor buitendijkse activiteiten.
- Ter voorkoming van (grond)wateroverlast, ter beperking van wateraanvoer, ter vergroting van de voorraadberging en ter vermindering van de verdroging wordt de ruimte zodanig bestemd, ingericht en gebruikt dat water beter vast wordt gehouden. Als dat niet voldoende is worden maatregelen genomen om water te bergen. Hiervoor wordt het areaal oppervlaktewater al of niet tijdelijk, vergroot en zo nodig het peilbeheer aangepast. Pas in laatste instantie wordt zo nodig water af- of aangevoerd. Deze prioriteitsvolgorde (vasthouden – bergen – afvoeren) wordt aangeduid als de 'drietrapsstrategie waterkwantiteit'. Dit betekent in principe dat: per saldo het waterbergend vermogen per stroomgebied toeneemt; geen bebouwing plaats vindt in gebieden die door de provincies op termijn nodig worden geacht voor waterberging; dat geen ruimtelijke besluiten worden genomen of peilverlaging plaats vindt die direct of indirect leiden tot bodemdaling in gebieden met dikke laagveenpakketten; dat

onttrekking van het grondwater de natuurlijke aanvulling niet mag overstijgen en dat peilverlaging in de beïnvloedingsgebieden van hydrologisch kwetsbare delen van de EHS wordt voorkomen;

- De ruimte wordt zodanig bestemd, ingericht en gebruikt dat geen vervuiling optreedt naar het grond- en oppervlaktewater. Als dat niet voldoende is, worden zo mogelijk (aanvullend) maatregelen getroffen om schone en vuile waterstromen gescheiden te houden. Wanneer ook dat onvoldoende soelaas biedt, is zuiveren van de vuile waterstromen aan de orde. Deze prioriteitenvolgorde (voorkomen – scheiden – zuiveren) wordt aangeduid als de 'drietrapsstrategie waterkwaliteit'. Dit betekent: verbetering van de kwaliteit van (het diepe) grond- en oppervlakte water met name in grondwaterbeschermingsgebieden en in de beïnvloedingsgebieden van hydrologisch kwetsbare delen van de EHS;
- De nadelige invloed op het watersysteem die veroorzaakt wordt door een ruimtelijke ingreep, wordt waterneutraal of waterpositief gecompenseerd. Dit betekent voor nieuw stedelijk gebied en nieuwe infrastructuur een zodanige inrichting dat afwenteling van problemen met (grond)waterkwaliteit of –kwantiteit op de omgeving wordt voorkomen. Bij de herstructurering van bestaand bebouwd gebied wordt deze afwenteling verminderd;
- Waar mogelijk wordt ruimte voor water gevonden door combinatie van waterbeheer met andere functies om bij te dragen aan vergroting van de ruimtelijke kwaliteit.

Deze uitgangspunten betekenen dat in ruimtelijke visies en plannen locatiekeuzen, inrichtings- en beheersmaatregelen nadrukkelijk mede op grond van waterhuishoudkundige argumenten worden afgewogen. De afspraken uit het Nationaal Bestuursakkoord Water waarmee het watersysteem op orde wordt gebracht en gehouden, zijn daarbij richtinggevend.

### 3.2.3.1 Verantwoordelijkheden

**Het rijk is verantwoordelijk voor uitwerking van voornoemde uitgangspunten in het nationale en internationale waterbeleid en bij het op orde brengen en houden van het hoofdwatersysteem.**

Hieraan wordt ruimtelijk uitwerking gegeven door het specifieke beleid voor de grote rivieren (3.3.2) en voor kust, delta en IJsselmeergebied (hoofdstuk 4). Dit in combinatie met het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van genoemde gebieden. Het beleid voor deze gebieden en wateren is in deze nota verwoord. Het rijk heeft het voornemen om in aansluiting daarop een aanvullende beleidslijn voor buitendijkse gebieden voor de benedenrivieren, de wateren van het IJsselmeergebied, de kust en de wateren uit de Zuidwestelijke Delta uit te brengen. Doel hiervan is om verantwoordelijkheden en rollen van betrokken overheden en gebruikers en het toetsingskader voor buitendijkse activiteiten te expliciteren.

Rijk, provincies, (samenwerkende) gemeenten, en waterschappen hebben ieder hun eigen verantwoordelijkheden voor het uitwerken van de hiervoor genoemde uitgangspunten ten aanzien van het op orde brengen en houden van de regionale watersystemen en het grondwater.

**Provincies en gemeenten leggen de definitieve taakstellende afspraken over de ruimtelijke aanspraken voor de regionale watersystemen vast in provinciale beleids- en streekplannen (uiterlijk 2007), respectievelijk in gemeentelijke structuur- en bestemmingsplannen.**

Daarbij zijn de navolgende generieke instrumenten voor afstemming van ruimtelijk met waterbeleid van kracht.

### 3.2.4 Afstemming met waterbeleid

#### 3.2.4.1 Watertoets en Waterparagraaf

**De watertoets omvat het hele proces van vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen en uiteindelijk beoordelen van waterhuishoudkundige aspecten in relevante ruimtelijke plannen en besluiten.**

Daarbij is het vooral van belang dat de initiatiefnemer in een vroegtijdig stadium van het planproces de relevante waterbeheerder(s) betreft. De initiatiefnemer en waterbeheerder informeren elkaar en werken samen aan een ruimtelijk plan waarin waterhuishoudkundige aspecten gewaarborgd worden. De waterbeheerder wordt in staat gesteld om een specifiek wateradvies op te stellen dat bij het opstellen van de waterparagraaf betrokken wordt (Handreiking Watertoets 2, december 2003).

**Bestuurlijk is overeengekomen dat alle waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen en besluiten een waterparagraaf bevatten, als resultaat van het uitgevoerde watertoets proces. Een waterparagraaf bevat een toelichting op het doorlopen watertoetsproces en maakt de besluitvorming ten aanzien van water transparant. Voor streekplannen, streekplanuitwerkingen, regionale en gemeentelijke structuurplannen, bestemmingsplannen en de ruimtelijke onderbouwing bij vrijstellingen daarvan op grond van artikel 19 eerste lid van de huidige WRO is er een wettelijke verplichting om een dergelijke beschrijving op te nemen van de wijze waarop rekening is gehouden met de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding.**

**Uitgangspunt bij de watertoets is om negatieve gevolgen voor de waterhuishouding van ruimtelijke plannen en besluiten te voorkomen. Als dit redelijkerwijs niet mogelijk is, dienen de negatieve gevolgen gecompenseerd te worden. De besluitvorming over compensatie vindt gelijktijdig met de besluitvorming over het ruimtelijk plan of besluit plaats. De compenserende maatregelen worden bij voorkeur binnen het plangebied genomen, om afwenteling naar andere gebieden te voorkomen. De relevante waterbeheerder stelt in overleg met de initiatiefnemer de criteria voor een watertoets vast, op basis van de uitgangspunten van het ruimtelijk waterbeleid als hierboven (3.2.3) beschreven.**

**Vanuit de toezichthoudende rol op ruimtelijke plannen zal het rijk provinciale en gemeentelijke plannen en besluiten toetsen op de uitvoering van de watertoets als hierboven beschreven en nagaan in hoeverre de algemene uitgangspunten van het ruimtelijk waterbeleid zijn meegewogen.**

#### 3.2.4.2 Deelstroomgebiedsvisies

Op grond van de Startovereenkomst Waterbeleid 21<sup>e</sup> eeuw uit 2002 hebben provincies en waterschappen gezamenlijk voor heel Nederland deelstroomgebiedsvisies opgesteld. Deze geven per deelstroomgebied inzicht in de ruimtelijke consequenties die voortvloeien uit de wateropgaven voor de regionale watersystemen. Het gaat daarbij in principe om alle aspecten van het waterbeheer: veiligheid, wateroverlast, waterkwaliteit, watertekorten, verzilting en de inrichting van het watersysteem, zowel met betrekking tot grondwater als oppervlaktewater. De nadruk van de opgestelde deelstroomgebiedsvisies ligt evenwel op het voorkomen van wateroverlast (vasthouden, bergen, afvoeren). De visies kwantificeren de ruimtelijke wateropgave per deelstroomgebied en maken inzichtelijk welke ruimtelijke ontwikkelingen onverenigbaar zijn met het op orde brengen en houden van het regionale watersysteem. Een soortgelijke inventarisatie



van de ruimteclaims ten behoeve van watertekort, waterkwaliteit en ecologie zal de komende periode uitgevoerd worden. Gemeenten werken de ruimtelijke aanspraken van de deelstroomgebiedsvisionen uit tot stedelijke waterplannen (uiterlijk in de eerste helft van 2006).

**Provincies en gemeenten dienen er voor te zorgen dat de ruimtelijke aanspraken uit de deelstroomgebiedsvisionen en de stedelijke waterplannen – na afweging – vastgelegd worden in provinciale beleids- en streekplannen (uiterlijk 2007), respectievelijk in structuur- en bestemmingsplannen. Het rijk ziet hierop toe vanuit zijn toezichthoudende rol op ruimtelijke plannen. Bij in gebreke blijven zal het rijk zijn aanwijzingsbevoegdheid gebruiken.**

#### **3.2.4.3 'Blauwe Knopen'**

'Blauwe Knopen' zijn de belangrijkste uitwisselingspunten tussen het hoofdwatersysteem en de regionale watersystemen. Het betreft locaties waar water van een deelstroomgebied afwatert of waar water ten behoeve van het regionale watersysteem wordt ingelaten. Zoals vastgelegd in het Nationaal Bestuursakkoord Water zullen Blauwe Knopen voor eind 2004 worden vastgesteld door het rijk in samenwerking met provincies, waterschappen en gemeenten. Na het aanwijzen van deze Blauwe Knopen kunnen de partijen – zo gewenst – inhoudelijke en procedurele afspraken maken over de te realiseren waterdoelen en de daarvoor te leveren inspanningen. Eind 2004 wordt het kader voor deze afspraken door het rijk in samenwerking met provincies, waterschappen en gemeenten vastgelegd. Het gaat onder andere om de uitwisseling van hoeveelheden water, de kwaliteit ervan en over de mate waarin afwenteling is toegestaan en de manier waarop afspraken gerealiseerd zullen worden. Gezien het belang en de omvang van de te realiseren wateropgaven, dienen bij voorkeur alle relevante sectoren – landbouw, natuur, verstedelijking en infrastructuur – hierbij betrokken te worden. Deze bestuurlijke afspraken worden uiterlijk eind 2007 vastgelegd in nieuwe waterakkoorden of regionale akkoorden. De provincies hebben bij het opstellen van deze convenanten een coördinerende rol. Het rijk zal erop toezien dat deze bestuurlijke afspraken voldoen aan het nationaal en internationaal vastgestelde (water)beleid.

#### **3.2.4.4 Functiecombinaties met water**

Het rijk stimuleert provincies en gemeenten waar mogelijk ruimte voor water te vinden door combinatie van waterbeheer met andere functies (meervoudig ruimtegebruik). Uitgaande van de huidige functie van gebieden kan daarbij onderscheid gemaakt worden tussen: functieverandering, functiebehoud met aanpassingen en functiebehoud zonder aanpassingen.

Functiecombinaties met water bieden goede mogelijkheden om de identiteit van gebieden te versterken. Hierbij past aandacht voor het ruimtelijk ontwerp, voortbouwend op de bestaande ontwerptraditie. Door de samenhang van de natuurlijke ontstaansgeschiedenis, het waterbeheer en de occupatie van het land weer zichtbaar te maken, ontstaat een goede basis voor steden en landschappen met een herkenbare identiteit. De historische ontwikkeling van de landbouw, maar ook van de dorpen en steden en hun bewoners – in Nederland nauw verbonden met die van het water – wordt zo weer uit het landschap afleesbaar.

Praktijkervaringen maken duidelijk dat er mogelijkheden zijn voor functiecombinaties met een scala aan andere vormen van gebruik. Zo kan water bij de transformatieopgave in bestaand stedelijk gebied of bij het ontwerp van een nieuwe locatie de stedenbouwkundige structuur versterken. De combinatie met het realiseren van waterdoelstellingen biedt perspectieven voor verbreding in de agrarische sector ('blauwe diensten'). Langs de rivieren en de kust wordt de behoefte aan ruimte voor functieverandering vooral gecombineerd met natuurontwikkeling. Ook elders kan een natuurlijker watersysteem kansen bieden voor natuur of worden natuurgebieden tevens ingericht voor waterberging. Sommige diepe (voormalige) zand- en kleiputten kunnen door de opslag van

baggerspecie ondieper worden gemaakt, waarmee de betekenis voor andere vormen van gebruik (natuur, recreatief medegebruik) toeneemt. In kwelgebieden bestaan mogelijkheden voor de combinatie van natuur en waterwinning. De functie van het IJsselmeer als strategische zoetwatervoorraad wordt gecombineerd met het vergroten van de bergingscapaciteit en met de ontwikkelingen op het gebied van natuur, recreatie en wonen. De waterwegen zijn goed inpasbaar in het streven naar een betere benutting en duurzame inrichting van het transportstelsel. De winning van oppervlaktedelfstoffen krijgt meer ruimte in het IJsselmeergebied en in de uiterwaarden van de grote rivieren, waar deze de aanpassingen van het watersysteem ten goede komen.

Het rijk zal realisatie van functiecombinaties met water stimuleren door middel van betere afstemming van subsidiestromen en ondersteuning van de kennisontwikkeling en -uitwisseling op dit gebied. De particuliere sectoren, met name de bouw en de recreatie, worden betrokken bij de ontwikkeling van functiecombinaties met water, evenals betrokken maatschappelijke organisaties.

### **3.3 Investeren in de kwaliteit van natuur**

#### **3.3.1 Inleiding**

In 1992 ondertekende Nederland het internationale Biodiversiteitsverdrag en onderschreef het als kader voor het nationale natuurbehoud. Het verdrag verplicht tot behoud en duurzaam gebruik van genen, soorten en ecosystemen en heeft daarmee invloed op verschillende beleidsterreinen, zoals natuur, landbouw en milieu. Het verdrag heeft in 1998 binnen de Europese Unie geleid tot een biodiversiteitsstrategie. Deze geeft inzake natuur de samenhang weer tussen de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en het Europese Natuurbeleidsplan 'Natura 2000'. In het kader van deze VHR is Nederland de verplichting aangegaan om internationaal belangrijk geachte ecosystemen, planten- en diersoorten te beschermen. Daarvoor zijn speciale VHR-gebieden aangewezen of aangemeld. Het rijk streeft naar realisatie van een samenhangend netwerk van kwalitatief hoogwaardige natuurgebieden: de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Bovendien valt een beperkt aantal andere natuurgebieden onder de natuurbeschermingswet (NB-wet). De VHR-, NB-wet- en EHS-gebieden (die overigens voor een deel samenvallen) leveren tezamen een belangrijke bijdrage aan de realisatie van het Europees Ecologische netwerk. Ten opzichte van de overige natuurgebieden in Nederland hebben de VHR-, NB-wet-, en EHS-gebieden een specifiek beschermingsregime en heeft het rijk een bijzondere verantwoordelijkheid.

#### **3.3.2 Natuur: bescherming van natuurgebieden**

**Rijk, provincies en gemeenten zijn verantwoordelijk voor bescherming, instandhouding en ontwikkeling van de aanwezige bijzondere waarden en kenmerken van de volgende gebieden: de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden, de Natuurbeschermingswetgebieden en de Ecologische Hoofdstructuur (inclusief de robuuste verbindingen). Deze zijn op kaart 5 en 6 aangegeven. Bescherming, instandhouding en ontwikkeling van de daarbuiten gelegen kleinere natuurgebieden en leefgebieden van in (inter)nationaal verband beschermde soorten is de verantwoordelijkheid van provincies en gemeenten. Het rijk faciliteert provincies hierbij met wet- en regelgeving en inzet van deskundigheid, stimuleert en ziet er op toe dat provincies en gemeenten hun verantwoordelijkheid op zich nemen.**

**De EHS bestaat uit de door de provincies netto begrensde gebieden die worden aangemerkt als bestaande bos- en natuurgebieden en landgoederen, nieuwe natuurgebieden (natuurontwikkelingsgebieden, reservaatgebieden, de 1 op 1 begrensde beheersgebieden en de 'ruime jas' beheersgebieden), de netto begrensde robuuste verbindingen, de grote**

wateren en de Noordzee<sup>1</sup>. Het rijk is samen met de provincies verantwoordelijk voor de realisatie van de EHS. Het rijk door het beschikbaar stellen van middelen en deskundigheid. De concrete uitvoering is bij provincies gelegd. De EHS moet (inclusief robuuste verbindingen) in 2018 zijn gerealiseerd.

Het ruimtelijk beleid voor de EHS (inclusief robuuste verbindingen) hanteert de termen 'bruto' en 'netto'. De EHS, exclusief natte natuur en de robuuste verbindingen, is de afgelopen jaren (vrijwel) geheel begrensd. Op de kaart is deze netto EHS opgenomen. De robuuste verbindingen en delen van de natte natuur zijn nog niet begrensd. De robuuste verbindingen zijn als bruto op de kaart opgenomen. Binnen deze globale begrenzing zijn provincies verantwoordelijk voor een precieze begrenzing van de robuuste ecologische verbindingen. Deze precieze begrenzing wordt aangeduid met de term 'netto' begrensde robuuste ecologische verbindingen. De netto begrensde EHS moet<sup>2</sup> in 2008 in de bestemmingsplannen zijn opgenomen. Gemeenten nemen de netto begrensde robuuste verbindingen bij de eerstvolgende actualisering in hun bestemmingsplannen op.

Ruime jasgebieden zijn ruimtelijk gedefinieerde gebieden waarbinnen agrariërs beheersovereenkomsten kunnen afsluiten, gericht bijvoorbeeld op weidevogels of bepaalde botanische waarden. Deelname aan de beheersovereenkomsten geschiedt op basis van vrijwilligheid en voor een beperkte periode. Omdat normale agrarische bedrijfsvoering het wezenlijke kenmerk van deze ruime jasgebieden is, zal normale uitbreiding en ontwikkeling van agrarische bedrijven niet worden belemmerd.

De provincies leggen in hun ruimtelijk beleid vast welke natuurkwaliteit beschermd moet worden, rekening houdende met de landelijke natuurdoelenkaart en de bepalingen van de VHR en NB-wet. Het rijk vraagt de provincies tevens om, uiterlijk in 2005, vast te stellen welke milieu- en waterkwaliteit daarvoor vereist is en welke maatregelen daarvoor moeten worden genomen. Een integrale knelpuntenanalyse kan daarbij behulpzaam zijn (zie ook 1.4.4). Daarbij wordt prioriteit gegeven aan de vereiste milieu- en waterkwaliteit in de kerngebieden<sup>3</sup> van de EHS en in de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden. Provincies en gemeenten geven in hun ruimtelijk beleid en in hun waterhuishoudingsbeleid aan waar en hoe, voor de aanwezige natuurkwaliteit negatieve ontwikkelingen op het gebied van water-, lucht- en bodemkwaliteit worden voorkomen en verminderd. Bij ruimtelijke besluiten die zodanig zijn gelokaliseerd dat zij de milieu- en waterkwaliteit in genoemde natuurgebieden kunnen beïnvloeden moet het effect daarvan expliciet worden meegenomen. Hiertoe worden door de provincies de voor de natuur relevante beïnvloedingsgebieden bepaald.

Tevens houden provincies en gemeenten in hun ruimtelijke besluiten rekening met het zoneringstelsel zoals dat voortvloeit uit de Wet ammoniak en veehouderij. Over dit stelsel en de voorgenomen aanpassingen daaromtrent is de Tweede Kamer per brief geïnformeerd<sup>4</sup>.

In aanvulling op het generieke ammoniakemissiebeleid worden de meest kwetsbare natuurgebieden door middel van zonering extra beschermd. Daarbij is 'nieuwvestiging' van veehouderijen niet toegestaan en is uitbreiding van veehouderijen alleen onder strikte voorwaarden mogelijk (binnen het emissieplafond van de veehouderij).

<sup>1</sup> Het oppervlak EHS op land is 728.500 ha (dit is dus exclusief grote wateren en de Noordzee).

<sup>2</sup> Dit komt overeen met de in de eerdere nota 'Natuur voor mensen, Mensen voor Natuur' genoemde termijn.

<sup>3</sup> Deze doelstelling is afkomstig uit het NMP4 en de Nota 'Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur'.

<sup>4</sup> Kamerstukken Tweede Kamer 2002-2003, 24 445, nr. 65, brief MVROM d.d. 11 september 2003.

Nederland heeft zich in mondiaal verband verplicht om grootschalige gebieden die één of meer nationaal of internationaal belangrijke ecosystemen vertegenwoordigen, als Nationaal Park aan te wijzen. Het beleid is gericht op de instelling van 18 nationale parken, die een representatief beeld bieden van de in Nederland aanwezige grote ecosystemen. De nationale parken zijn de parels van de Ecologische Hoofdstructuur en bestaan voornamelijk uit natuurgebieden. De nationale parken kennen geen eigenstandig ruimtelijk beleid. Het rijk stimuleert de samenwerking van overheden, beheerders en grondeigenaren binnen de parken en investeert in de educatieve functie van de parken.

### **3.3.3 Robuuste ecologische verbindingen**

De verwachte klimaatverandering zal gevolgen hebben voor de natuur en de soortensamenstelling in Nederland. Zuidelijke soorten zullen hun opwachting maken aan onze grenzen, bestaande inheemse soorten zullen noordwaarts trekken. Om deze verschuiving door te geleiden is het van belang ecosystemen aan elkaar te koppelen. De huidige, netto EHS is te versnipperd en onvoldoende samenhangend om als robuust systeem te kunnen functioneren en om de verwachte klimaatsveranderingen op te kunnen vangen.

**Om de ruimtelijke samenhang van de EHS op nationaal en internationaal niveau te verbeteren, realiseert het rijk samen met de provincies als onderdeel van de EHS een aantal robuuste verbindingen. De robuuste ecologische verbindingen hebben als functie natuur, met uitzondering van de delen die door middel van agrarisch beheer worden gerealiseerd en delen van de Nieuwe Hollandse Waterlinie en de Stelling van Amsterdam.**

Voorzover de ecologische functie dit toelaat dragen ze ook bij aan de versterking van de landschappelijke en cultuurhistorische identiteit, meer natuur bij de stad, een duurzaam waterbeheer en betere toeristisch-recreatieve mogelijkheden.

**Het betreft de volgende verbindingen:**

- 1. Noordelijke Natte As**
- 2. Drents plateau – Zuid-Twente**
- 3. Veluwe – Noordoost-Twente**
- 4. Veluwe - Utrechtse Heuvelrug**
- 5. Veluwe - Achterhoek**
- 6. Westelijke Natte As**
- 7. Biesbosch – Zeeuws-Vlaanderen**
- 8. Oostvaardersplassen – Veluwe – Duitsland**
- 9. Beerze**
- 10. Schinveld – Mook**
- 11. Nieuwe Hollandse Waterlinie**
- 12. Poorten van de Veluwe**

**Bovengenoemde twaalf robuuste ecologische verbindingen (met een totale oppervlakte van ca. 27.000 hectare) worden gerealiseerd, via aankoop, agrarisch natuurbeheer en particulier natuurbeheer, waarbij de vereiste natuurkwaliteit in dat betreffende deel van de EHS het uitgangspunt vormt. Het beleid is erop gericht dat de robuuste verbindingen in 2018 zijn afgerond. De realisatie van de robuuste verbindingen wordt gefaseerd uitgevoerd. Binnen de bruto begrenzing, zoals aangegeven op kaart 4, worden de robuuste ecologische verbindingen door de provincies netto begrensd en opgenomen in het streekplan. Op de bruto begrenzing is een planologische basisbescherming van toepassing, die is gericht op voorkoming van onomkeerbare ingrepen. Zodra de netto-begrenzing is vastgesteld door de**

provincie, geldt het 'nee, tenzij'-regime van de EHS. Ten behoeve van een tijdige realisatie vraagt het rijk de provincies om de natuur- en beheersgebiedsplannen voor 2008 aan te passen.

Een aantal verbindingen wordt slechts indicatief aangeduid op de kaart. Het betreft de Poorten van de Veluwe, de Poort bij Elst (Utrecht), de verbindingen Oostvaardersplassen-Veluwe-Duitsland, de Centrale Poort (westelijke Natte As) en het nog onvoldoende uitgewerkte deeltraject Nieuwkoop-Breukelen (westelijke Natte As). Dit deeltraject Nieuwkoop-Breukelen bevat twee alternatieven, die voorlopig beide worden beschermd. In 2004 wordt een keuze gemaakt voor het definitieve planologische traject en komt het alternatief te vervallen. Wat betreft de Poorten en de verbindingen Oostvaardersplassen-Veluwe-Duitsland, is pas sprake van de planologische basisbescherming, wanneer tussen rijk en provincie(s) over de bruto-begrenzing overeenstemming is bereikt.

De robuuste verbinding dient een samenhangend geheel te zijn dat is opgebouwd uit ecologische en landschappelijke elementen en dat natuurkernen met elkaar verbindt. Ten behoeve van de ecologische functie van de robuuste verbindingen verwacht het rijk dat provincies bij de begrenzing en de realisatie rekening houden met de ecologische eisen voor uitwisseling van soorten die in de te verbinden natuurgebieden voorkomen. Waar mogelijk wordt met de robuuste verbindingen aangesloten op de natuur in het buitenland, zodat een internationaal ecologisch netwerk kan ontstaan.

Tevens wordt waar mogelijk ruimte geboden voor landschappelijke, cultuurhistorische, toeristisch-recreatieve en hydrologische medefuncties en wordt aangesloten op ontsnipperingsmaatregelen van rijkswegen, spoor- en vaarwegen, die worden uitgevoerd in het kader van het Meerjarenprogramma Ontsnippering (MJPO).

### 3.3.4 Planologische verankering

De netto begrensde Ecologische Hoofdstructuur (met uitsluiting van de Noordzee en de grote wateren), de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden en de gebieden die vallen onder de Natuurbeschermingswet, worden aangeduid als beschermde gebieden. Voor deze beschermde gebieden geldt de verplichting tot instandhouding van de wezenlijke kenmerken en waarden en een 'nee, tenzij'-regime. Het ruimtelijk beleid is gericht op behoud, herstel en ontwikkeling van deze wezenlijke kenmerken en waarden, waarbij tevens rekening wordt gehouden met de medebelangen die in het gebied aanwezig zijn. Voor de Waddenzee geldt de PKB-Waddenzee.

Voor de bruto begrensde natuur (dit heeft met name betrekking op natte natuur) en robuuste verbindingen geldt een planologische basisbescherming. De basisbescherming is gericht op voorkoming van onomkeerbare ingrepen in relatie tot de toekomstige functie. Concreet betekent dit dat bij ingrepen voldoende ruimte en gebiedskwaliteit behouden dient te blijven voor de toekomstige ecologische functie. Voor de oprichting van nieuwe agrarische bedrijfsgebouwen binnen het bouwblok gelden geen bezwaren vanuit het basisbeschermingsbeleid. Voor de te bewaken kwaliteit van bodem, water en lucht, geldt het beleid voor de algemene milieu- en waterkwaliteit. Verdergaande beperkingen aan de agrarische bedrijfsvoering zijn in dit opzicht niet aan de orde. Provincies moeten deze gebieden uiterlijk in 2008 (netto) begrenzen. Na begrenzing behoren deze gebieden tot de beschermde natuurgebieden van de Ecologische Hoofdstructuur en geldt het 'nee, tenzij'-regime.

Om de ruimtelijke samenhang van de EHS te verbeteren en de EHS in haar omgeving duurzaam in te passen, kunnen de provincies met behoud van de oorspronkelijke ambitie de huidige begrenzing van de EHS aanpassen. Het rijksbeleid is daarbij leidend. Het rijk maakt met de provincies afspraken over de wijze waarop de herbegrenzing van de EHS plaatsvindt.

### 3.3.5 Afwegingskader VHR-, NB-wet- en EHS-gebieden

In zijn algemeenheid is het ruimtelijk beleid voor de VHR-, NB-wet- en EHS-gebieden gericht op het behoud, herstel en de ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van een gebied. De bescherming van de wezenlijke kenmerken en waarden vindt plaats door toepassing van een specifiek afwegingskader, het zogenoemde 'nee, tenzij'-regime.

#### 3.3.5.1 EHS-gebieden

Binnen en in de nabijheid van de gebieden waar het 'nee, tenzij'-regime van kracht is, zijn nieuwe plannen, projecten of handelingen niet toegestaan indien deze de wezenlijke kenmerken of waarden van het gebied significant aantasten, tenzij er geen reële alternatieven zijn én er sprake is van redenen van groot openbaar belang. Voor ingrepen die aantoonbaar aan de criteria voldoen geldt het vereiste dat de schade zoveel mogelijk moet worden beperkt door mitigerende maatregelen. Resterende schade dient te worden gecompenseerd. Om te kunnen bepalen of de wezenlijke kenmerken en waarden van een gebied significant worden aangetast, moet het bevoegde gezag erop toezien dat hiernaar, door de initiatiefnemer, onderzoek wordt verricht.

Om een zorgvuldige afweging te kunnen maken zullen de te beschermen en te behouden wezenlijke kenmerken en waarden per gebied moeten worden gespecificeerd. De wezenlijke kenmerken en waarden zijn de actuele en potentiële waarden, gebaseerd op de natuurdoelen voor het gebied. Het gaat daarbij om: de bij het gebied behorende natuurdoelen en -kwaliteit, geomorfologische en aardkundige waarden en processen, de waterhuishouding, de kwaliteit van bodem, water en lucht, rust, stilte, donkerte en openheid, de landschapsstructuur en de belevingswaarde. Indien het gebied wel als EHS is begrensd, maar een agrarische bestemming heeft, hoeft alleen rekening te worden gehouden met de actuele natuurwaarden en nog niet met de potentiële. Dit betekent dat voortzetting of uitbreiding van het agrarisch gebruik over het algemeen mogelijk is.

Voorbeelden van ruimtelijke initiatieven<sup>5</sup> die significante gevolgen zouden kunnen hebben, zijn:

- aanleg van nieuwe en uitbreiding van bestaande woningbouw, bedrijven en andere opstallen (uitbreiding van agrarische bedrijven is in sommige gevallen mogelijk indien noodzakelijk voor de natuurbeheersfunctie van het bedrijf);
- aanleg van nieuwe infrastructuur of uitbreiding van bestaande infrastructuur;
- vestiging van nieuwe en uitbreiding van bestaande intensieve veehouderijbedrijven en glastuinbouwbedrijven;
- nieuwe voorzieningen voor en omvangrijke uitbreiding van permanente verblijfsrecreatie (waaronder bungalowparken), 'leisure-centra' en attractieparken;
- ontgroningen ten behoeve van oppervlaktedelfstofwinning (zie ook de paragrafen 3.2.2. en 4.8.1.);
- aanleg en uitbreiding afvalstort;
- bouw of uitbreiding van drijvende objecten;
- opstelling van windturbines.

<sup>5</sup> C.q. plannen, projecten of handelingen

In het kader van het afwegingskader voor de EHS, ligt het voor de hand dat in elk geval op dergelijke initiatieven wordt gelet. Voor de gebieden waarvan de natuurwaarde samenhangt met het agrarisch gebruik, heeft het 'nee, tenzij'-regime geen betrekking op agrarische activiteiten, omdat deze natuurwaarden hieraan gebonden zijn.

Op kaart 5 is de EHS weergegeven waarvoor het rijk in deze nota bindende (PKB-) uitspraken doet.

### **3.3.5.2 VHR- en NB-wet -gebieden**

**Binnen de beschermde natuurgebieden nemen de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden en de gebieden die onder de Natuurbeschermingswet vallen een bijzondere plaats in. Door middel van een wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 zal het Europeesrechtelijke afwegingskader uit de Vogel- en Habitatrichtlijn worden geïmplementeerd. In afwachting van de inwerkingtreding van de herziene Natuurbeschermingswet wordt in deze PKB, voor wat betreft de inhoud van het door het bevoegd gezag te hanteren afwegingskader voor de beoordeling van plannen, projecten of handelingen in deze gebieden, volstaan met een verwijzing naar de nu vigerende Natuurbeschermingswet en het Europeesrechtelijke afwegingskader van de Habitatrichtlijn (artikel 6). Na inwerkingtreding van de herziene Natuurbeschermingswet, geldt het afwegingskader zoals daar neergelegd.**

Artikel 6 houdt in dat initiatiefnemers voor ieder plan of project een passende beoordeling moeten maken van de gevolgen voor het gebied, voorzover er sprake is van een kans op significante effecten, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstelling van het gebied. Het bevoegd gezag beoordeelt vervolgens of voldaan is aan de vereisten die de richtlijn stelt. Het plan of project kan pas doorgang hebben als zeker is dat de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet worden aangetast. Het plan of project mag echter wel doorgaan indien geen alternatieve oplossingen aanwezig zijn, en het gaat om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard. Daarbij dienen echter alle nodige compenserende maatregelen die nodig zijn om de algehele samenhang van Natura 2000 te bewaren tijdig en vooraf genomen te worden. Voor gebieden met een prioritair type habitat en/of een prioritaire soort kunnen alleen argumenten worden aangevoerd, die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Europese Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang.

Dit afwegingskader verschilt op in ieder geval drie punten van dat voor de EHS-gebieden:

1. Het VHR-afwegingskader spreekt over 'dwingende redenen van groot openbaar belang', het afwegingskader voor de EHS over 'redenen van groot openbaar belang';
2. In het VHR-afwegingskader is de beoordeling van eventueel schadelijke effecten van bestaand gebruik strenger dan het geval is in het EHS-afwegingskader;
3. Voor Vogel- en Habitatrichtlijngebieden is financiële compensatie niet mogelijk (zie 3.3.5.3).

Op kaart 6 zijn de VHR- en NB-wet-gebieden weergegeven, waarvoor het rijk in deze nota bindende (PKB-) uitspraken doet.

### **3.3.5.3 Compensatie (VHR, NB-wet en EHS)**

**Wanneer een ingreep onvermijdelijk blijkt, dan is in dat geval de initiatiefnemer van het plan, project of de handeling verantwoordelijk voor realisatie van mitigerende maatregelen om de nadelige effecten weg te nemen of te ondervangen en waar dit niet volstaat, de resterende effecten te compenseren. Het bevoegd gezag dat verantwoordelijk is voor het**

opleggen van compensatieverplichtingen ziet er op toe dat de initiatiefnemer daadwerkelijk compenseert. Aan compensatie worden de volgende voorwaarden gesteld:

- geen netto-verlies aan waarden, voor wat betreft areaal, kwaliteit en samenhang;
- compensatie aansluitend of nabij het gebied, onder de voorwaarde dat een duurzame situatie ontstaat;
- indien fysieke compensatie aansluitend of nabij het gebied onmogelijk is, door compensatie door de realisering van kwalitatief gelijkwaardige waarden, dan wel door fysieke compensatie verder weg van het aangetaste gebied;
- indien zowel fysieke compensatie als compensatie door kwalitatief gelijkwaardige waarden redelijkerwijs onmogelijk is, wordt financiële compensatie geboden. Deze wordt in het door rijk en provincies beheerde Nationaal Groenfonds gestort, maar blijft gelabeld aan de betrokken ingreep. Van een dergelijke situatie is niet eerder sprake dan nadat alle andere mogelijkheden, waaronder onteigening, maximaal zijn benut;
- het tijdstip van het besluit over de ingreep is ook het tijdstip waarop besloten wordt over de aard, wijze en het tijdstip van mitigatie en compensatie;
- voor die gebieden in en buiten de EHS die zijn aangemeld c.q. aangewezen als gebieden in de zin van de Vogel- en Habitatrichtlijn, gelden enkele scherpere eisen conform de bepalingen uit de richtlijnen.

Voor Vogel- en Habitatrichtlijngebieden is financiële compensatie niet mogelijk. Als een ingreep significant effect heeft op deze gebieden is men verplicht vooraf en tijdig vervangende natuur aan te leggen op een zodanige wijze dat de samenhang van Natura 2000 (de Europese Ecologische Hoofdstructuur) niet in gevaar komt.

#### 3.3.5.4 EHS-saldobenadering

In het afwegingskader voor de EHS worden plannen, projecten of handelingen afzonderlijk beoordeeld. Om een meer ontwikkelingsgerichte aanpak te bevorderen kan hiervan worden afgeweken door op gebiedsniveau een 'nee, tenzij'-afweging te maken. Dit kan wanneer een combinatie van projecten of handelingen wordt ingediend die tevens tot doel heeft de kwaliteit en/of kwantiteit van de EHS op gebiedsniveau per saldo te verbeteren, bijvoorbeeld als tegelijkertijd een fysieke barrière binnen het beschermde natuurgebied wordt gesaneerd. Middels deze saldobenadering kan bijvoorbeeld een meer aangesloten EHS worden verkregen of kunnen EHS-gebieden beter met elkaar verbonden worden. Functies of activiteiten kunnen dan elders binnen de EHS of daarbuiten betere ontwikkelingsmogelijkheden krijgen. Deze benadering is alleen toepasbaar als:

- de combinatie van plannen, projecten of handelingen binnen één ruimtelijke visie wordt gepresenteerd;
- er een onderlinge samenhang bestaat tussen de betreffende plannen, projecten of handelingen;
- een schriftelijke waarborg voor de realisatie van de plannen / projecten of handelingen kan worden overgelegd waarop alle betrokkenen zijn aan te spreken.

Bovendien is voor toepassing van deze saldobenadering nodig dat:

- binnen de EHS een kwaliteitsslag gemaakt kan worden waarbij het oppervlak natuur minimaal gelijk blijft dan wel toeneemt. Zo'n kwaliteitsslag kan bijvoorbeeld ontstaan doordat binnen de EHS met bestemmingen geschoven wordt;

en/of:

- binnen de ruimtelijke visie vergroting van het areaal EHS optreedt, ter compensatie van het gebied dat door de projecten of handelingen verloren is gegaan; onder de voorwaarde dat daarmee tevens een beter functionerende EHS ontstaat.



**Over de gebiedsvisie, en toepassing van de saldobenadering op basis van deze gebiedsvisie, moet overeenstemming met het rijk bestaan.**

Voor die onderdelen van de EHS die tevens zijn aangemeld als te beschermen gebied in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijnen zal het rijk in overleg met de Europese Commissie bepalen onder welke voorwaarden deze maatwerkmogelijkheid ook geboden kan worden voor Vogel- en Habitatrichtlijngebieden.

### **3.3.6 Cultuurhistorische waarden in natuurgebieden**

De instandhouding en ontwikkeling van natuurwaarden in de VHR-, NB-wet- en EHS-gebieden kunnen strijdig zijn met de instandhouding en ontwikkeling van cultuurhistorische landschappen, gebouwde monumenten en archeologie.

**Indien in de natuurgebieden sprake is van in rijks-, provinciale of gemeentelijke kaders vastgestelde bijzondere cultuurhistorische en landschappelijke kwaliteiten, moet de ontwikkeling van natuurlijke waarden daarop worden afgestemd. Waar sprake is van overlap tussen VHR-, NB-wet- en EHS-gebieden enerzijds en nationale landschappen anderzijds, geven provincies in hun streekplan aan hoe zij instandhouding en ontwikkeling van ecologische en culturele waarden in deze gebieden combineren.**

### **3.3.7 Overige natuur**

Natuur is een belangrijk onderdeel van de groene ruimte. Om in een verstedelijkt land als Nederland in de behoefte aan natuur te kunnen voorzien, wil het rijk dat er gericht wordt geïnvesteerd in de ruimtelijke samenhang en kwaliteit van natuur. Daarom vraagt het rijk aan provincies en gemeenten om gezamenlijk te zorgen voor goede ruimtelijke condities (inclusief verbetering van de ruimtelijke samenhang), en realisatie van de voor de natuur vereiste milieu- en waterkwaliteit. In dat verband behoort een bijdrage aan de instandhouding en/of ontwikkeling van natuurwaarden, één van de uitgangspunten te zijn, bij ruimtelijke plannen en inrichtingsactiviteiten.

#### **3.3.7.1 Soortenbeleid**

Ook buiten de VHR-, NB-wet- en EHS-gebieden is veel natuur het waard om adequaat beschermd en ontwikkeld te worden. Van de soorten (planten en dieren) waarover in internationaal verband verplichtingen zijn aangegaan (onder andere de VHR-richtlijn) ligt in ongeveer de helft van de gevallen het leefgebied buiten de EHS. Door onbekendheid van overheden met het soortenbeleid krijgt het vaak in een relatief laat stadium van de planontwikkeling aandacht. Het is dus niet alleen wenselijk dat natuurwaarden als één van de uitgangspunten van het ruimtelijk inrichtingsbeleid worden meegenomen en dat milieu- en watercondities worden gerealiseerd. Maar ook dat specifiek aandacht wordt geschonken aan behoud en ontwikkeling van beschermde soorten (zoals onder andere weidevogels, ganzen en andere vogels, en diverse plantensoorten), hun leefgebieden en de verbindingen tussen deze gebieden.

Hierbij ligt een grote verantwoordelijkheid bij de provincies. Provincies treffen voorzieningen in het streekplan die er op gericht zijn dat nieuwe functies en activiteiten geen aantastingen opleveren voor leefgebieden van beschermde soorten - zoals ganzen - bestaande bos- en natuurgebieden, en overige natuurwaarden. Waar significante aantasting van soorten optreedt, wordt gehandeld conform de Europese richtlijnen en de geldende wetgeving, met name de Flora- en Faunawet en de Natuurbeschermingswet. Uit hoofde van deze wet- en regelgeving moeten provincies en

gemeenten vroegtijdig verspreidingsgegevens van beschermde soorten betrekken bij bestemmingswijzigingen en vergunningverlening.

**Provincies geven in het streekplan aan op welke wijze de (inter)nationaal beschermde soorten en hun leefgebieden (waaronder ecologische verbindingzones en natuurgebieden buiten de EHS) worden beschermd en eventueel verder worden ontwikkeld.**

### **3.4 Landschap ontwikkelen met kwaliteit**

#### **3.4.1 Inleiding**

De kwaliteit van het landschap verdient een volwaardige plaats bij ruimtelijke afwegingen. Het gaat daarbij om algemene landschappelijke, natuurlijke, culturele en cultuurhistorische waarden. Dit uitgangspunt hangt nauw samen met de lagenbenadering en met water als een structurerend principe in het ruimtelijk beleid, en kan dit versterken. Het Nederlandse landschap is immers voor het grootste deel geënt op de loop van waterstromen. De kustlijn, beekdal en rivieren hebben eeuwenlang in hoge mate bepaald waar nederzettingen en andere vormen van occupatie werden opgericht. Het cultuurlandschap dat hierdoor is ontstaan, moet opnieuw een belangrijk uitgangspunt vormen voor de (her)inrichting van het Nederlandse landschap. Hierdoor blijft de variatie in beelden van stad en land behouden. Waar nodig kunnen deze worden versterkt en waar mogelijk hersteld. Het gaat niet om 'bevriezing' van ontwikkelingen. Integendeel: door de ruimtevraag zorgvuldiger in lijn met bestaande patronen te accommoderen, kan de ruimtelijke kwaliteit juist worden ontwikkeld en verbeterd.

**De primaire verantwoordelijkheid voor de basiskwaliteit van het Nederlandse landschap ligt bij provincies. Een aantal bijzondere waardevolle gebieden en gebouwen is aangemerkt als nationaal landschap en/of opgenomen op de lijst van Werelderfgoederen van de UNESCO. Voor deze gebieden en gebouwen heeft het rijk een specifieke verantwoordelijkheid (paragraaf 3.4.2 en paragraaf 3.4.3).**

Vanaf paragraaf 3.4.4 is uiteengezet welke uitgangspunten provincies en gemeenten dienen te hanteren voor de realisatie van landschappelijke basiskwaliteit.

#### **3.4.2 Werelderfgoed**

Nederland kent zes gebieden en gebouwen die op basis van een nationale voordracht door de UNESCO op de lijst van Werelderfgoederen zijn geplaatst, waarmee wordt aangegeven dat het cultureel en/of natuurlijk erfgoed is, van uitzonderlijke universele betekenis. Het zijn het voormalig eiland Schokland, de Beemster, de Stelling van Amsterdam, het Molencomplex Kinderdijk, Het Woudagemaal in Lemmer en het Rietveld-Schröderhuis in Utrecht. Daarnaast is er een aantal gebieden en objecten op de voorlopige lijst geplaatst, waaronder de Nieuwe Hollandse Waterlinie. De rijksoverheid heeft de internationale verplichting en verantwoording om de bescherming van de werelderfgoederen in eigen land via bestaande instrumenten te realiseren. Voor de werelderfgoederen geldt dat de aanwezige gebouwde en archeologische monumenten in principe voldoende zijn beschermd via de Monumentenwet en provinciale en gemeentelijke regelingen.

**De benodigde bescherming en ontwikkeling van de gebieden (inclusief de gebieden op de voorlopige lijst) dienen te worden gerealiseerd in streek- en bestemmingsplannen. Het rijk zal in overleg met de betrokken overheden in - aan de UNESCO te overleggen - gebiedsdocumenten vastleggen hoe de instandhouding van het erfgoed planologisch en financieel wordt gewaarborgd.**

Het rijk faciliteert de instandhouding door middel van bestaande juridische en financiële instrumenten voor cultureel erfgoed en natuur.

### **3.4.3 Nationale landschappen**

**Nationale landschappen zijn gebieden met internationaal zeldzame of unieke en nationaal kenmerkende landschapskwaliteiten, en in samenhang daarmee bijzondere natuurlijke en recreatieve kwaliteiten. Landschappelijke, cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten van nationale landschappen moeten behouden blijven, duurzaam beheerd en waar mogelijk worden versterkt. In samenhang hiermee zal de toeristisch-recreatieve betekenis moeten toenemen. Binnen nationale landschappen is daarom 'behoud door ontwikkeling' het uitgangspunt voor het ruimtelijk beleid. De landschappelijke kwaliteiten zijn medesturend voor de wijze waarop de gebiedsontwikkeling plaatsvindt. Uitgangspunt is dat de nationale landschappen zich sociaal-economisch voldoende moeten kunnen ontwikkelen, terwijl de bijzondere kwaliteiten van het gebied worden behouden of worden versterkt.**

**In algemene zin geldt dat binnen nationale landschappen ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk zijn, mits de kernkwaliteiten van het landschap worden behouden of worden versterkt ('ja, mits'-regime). Binnen nationale landschappen is ruimte voor ten hoogste de eigen bevolkingsgroei (migratiesaldo nul). Op basis hiervan maken provincies afspraken met gemeenten over de omvang en locatie van woningbouw. Nationale landschappen bieden daarnaast ruimte voor de aanwezige regionale en lokale bedrijvigheid. Ook hier maken provincies en gemeenten afspraken over aard en omvang van locaties voor bedrijventerreinen. Maatvoering, schaal en ontwerp zijn bepalend voor behoud van de kwaliteiten van deze landschappen. Om die reden zijn grootschalige verstedelijkingslocaties en bedrijventerreinen, nieuwe grootschalige glastuinbouwlocaties en nieuwe grootschalige infrastructurele projecten niet toegestaan. Waar deze ingrepen redelijkerwijs, vanwege een groot nationaal belang onvermijdelijk zijn, dienen mitigerende en compenserende maatregelen - zoals inpassing en grote aandacht voor ontwerp kwaliteit - te worden getroffen.**

Het begrip 'grootschalig' moet gerelateerd worden aan de aanwezige kernkwaliteiten en aan het reeds aanwezige verstedelijkingspatroon en het -volume. Zo kan in relatief onbebouwde landschappen een beperkte toename van de bebouwing reeds afbreuk doen aan de kernkwaliteiten van dat landschap, terwijl in andere landschappen eenzelfde toename van bebouwing geen gevolgen hoeft te hebben voor de aanwezige kernkwaliteiten.

Voor EHS-, NB-, VHR-gebieden en robuuste ecologische verbindingen blijft, ook binnen nationale landschappen, het elders in deze nota verwoorde beleid, onverminderd van toepassing. Ook de wet- en regelgeving, zoals de Reconstructiewet concentratiegebieden, zijn onverminderd van kracht.

**Provincies zijn verantwoordelijk voor de uitwerking van het beleid voor nationale landschappen. De globale begrenzing van de nationale landschappen is weergegeven op kaart 7. Provincies nemen, op basis van de globale begrenzing op deze PKB-kaart, een gedetailleerde begrenzing van de nationale landschappen op in hun streekplannen en werken daarin de per nationaal landschap benoemde kernkwaliteiten uit. Deze zijn leidend voor de ruimtelijke ontwikkeling. Het rijk zal het streekplan hierop toetsen. Op de PKB-kaart 9 is de precieze begrenzing van het nationaal landschap Groene Hart opgenomen. Deze begrenzing is, ten opzichte van de eerdere begrenzing van het Groene Hart in de Vierde**

**Nota over de ruimtelijke ordening Extra (Vinex), op een paar plekken aangepast (zie paragraaf 4.2.5). Provincies en – voorzover relevant - de WGR-plusregio's, dienen deze begrenzing van het Groene Hart over te nemen in de streek- en structuurplannen.**

Zie voor het Groene Hart en het in dat kader op te stellen ontwikkelingsprogramma paragraaf 4.2.6.

Het rijk zal vanuit het ILG via cofinanciering een bijdrage leveren aan investeringen en beheerskosten. Voor elk nationaal landschap zijn daarvoor afspraken tussen het rijk en de provincies nodig op basis van integrale uitvoeringsprogramma's. Alleen in bijzondere situaties, waar sprake is van een complexe (her)inrichtingsopgave, zijn gebiedsuitwerkingen gewenst. Voor dergelijke gebiedsuitwerkingen zal het rijk de planvorming faciliteren.

**In de integrale uitvoeringsprogramma's van de nationale landschappen is specifiek aandacht nodig voor grondgebonden landbouw, natuur, toerisme en recreatie en de veenweideproblematiek.**

De grondgebonden landbouw is een belangrijke drager van het cultuurlandschap. Om die betekenis te kunnen handhaven is een duurzaam toekomstperspectief voor de landbouw in de nationale landschappen gewenst. Omdat de productie van agrarische producten niet altijd voldoende oplevert om een landbouwbedrijf op lange termijn te continueren, kan verbreding van de bedrijfsvoering nieuwe kansen bieden en bijdragen aan voortzetting van het agrarisch beheer van het cultuurlandschap. Voor landbouwbedrijven die moeten produceren onder zware natuurlijke of landschappelijke handicaps, zal het rijk bekijken of financiële middelen vanuit de EU beschikbaar kunnen worden gemaakt.

Natuurgebieden in nationale landschappen dragen bij aan de identiteit van het cultuurlandschap en de recreatieve gebruiks- en belevingswaarde. In dat opzicht versterken het beleid voor de nationale landschappen en voor de EHS elkaar. Natuurontwikkeling en -beheer vindt daarom plaats in harmonie met de gebiedsspecifieke landschapskwaliteiten. Ook buiten de natuurgebieden is veelal sprake van een hoge natuurkwaliteit, met name gekoppeld aan het netwerk van gebiedseigen landschapselementen, slootkanten en watergangen. Versterking en beheer van deze netwerken zijn gewenst om natuurgebieden met elkaar te verbinden, leefgebieden voor planten- en diersoorten in stand te houden en de landschappelijke en recreatieve kwaliteit van nationale landschappen te behouden en te vergroten.

De toeristisch-recreatieve betekenis van nationale landschappen is groot en het is belangrijk dat deze in de toekomst toeneemt. In de nationale landschappen zal rekening moeten worden gehouden met ruimte voor nieuwe vormen van toerisme en recreatie en uitbreiding van bestaande voorzieningen (waaronder horeca en verblijfsrecreatie) voorzover die aansluiten en passen in de kernkwaliteiten van het betreffende gebied. Daarnaast is van belang het segment van de extensieve, op de beleving van natuur en landschap gerichte recreatie. Met name voor deze vorm van recreatie dient de publieke toegankelijkheid van het landelijk gebied te worden vergroot, door middel van de aanleg van wandel-, fiets- en ruitersporen, vooral in landbouw- en natuurgebieden. Provincies gaan daarmee actief aan de slag.

De veenweidegebieden zijn internationaal gezien unieke cultuurlandschappen. De grondgebonden landbouw is een belangrijke drager van dit cultuurlandschap. Deze unieke waarden zullen op den duur steeds meer verdwijnen door inklinking en oxidatie van het veen, ten gevolge van de ontwatering voor landbouw en de verstedelijking. Dit proces wordt nog versneld door het 'scheuren' van het grasland ten behoeve van andere teelten. De bodemdaling die daarvan het

gevolg is, brengt grotere risico's op wateroverlast met zich mee, leidt lokaal tot toenemende verzilting en vergroot de kosten voor de bestrijding van verzakkingen, voor schadevergoedingen en voor het waterbeheer. De oxidatie van het veen draagt bij aan de uitstoot van broeikasgassen en eutrofiëring van oppervlaktewater. Gezien de regionale verschillen in de problematiek is een gedifferentieerde aanpak van de problematiek van de veenweidegebieden gewenst. Centraal daarin staat het gebiedsspecifiek handhaven of verhogen van de grondwaterstanden, het al dan niet aanpassen van het grondgebruik, dan wel het uitsluiten van activiteiten die leiden tot peilverlaging:

- Voor delen van het veenweidegebied waar een zeer sterke bodemdaling optreedt, of die onderhevig zijn aan zoute kwel, heeft de strategie van volledige vernatting de voorkeur. In veel situaties betekent dit een verandering van het grondgebruik. Volledige vernatting betekent het behoud van veen, maar leidt tot verandering van het landschapsbeeld. Het watersysteem wordt ontlast, maar er ontstaat geen extra capaciteit voor de opvang van piekbelastingen;
- Voor delen met een sterke bodemdaling is een peil ca. -40 cm gewenst (beperkte vernatting). In een aantal delen is dit het gangbare peil, voor andere houdt dit een vernatting in. Dit laatste leidt tot een extensivering van het - voornamelijk agrarische - grondgebruik;
- In delen met een matige bodemdaling kan een waterpeil van ca. -60 cm worden gehandhaafd;
- Daar waar het veenpakket zodanig dun is dat maatregelen geen effect meer hebben (40 - 60 cm), worden geen eisen aan de waterpeilen gesteld. In deze situatie is het, vanuit het oogpunt van bodemdaling, ook niet nodig om eisen te stellen aan het scheuren van grasland.

Bovenstaande strategieën voor de veenweidegebieden zijn in ieder geval relevant voor de uitwerking van het beleid voor de nationale landschappen Groene Hart en Noord-Hollands Midden, maar kunnen ook in (delen van) andere nationale landschappen aan de orde zijn. Het rijk zal de financiële mogelijkheden (Europees en nationaal instrumentarium) onderzoeken die noodzakelijk zijn om bovenstaande strategieën te kunnen medefinancieren.

Ten opzichte van het beleidsvoornemen van de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening ('PKB deel 1'), is de selectie van nationale landschappen gewijzigd. De (voorgenomen) nationale landschappen uit deel 1 van de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening en de zoekgebieden voor provinciale landschappen uit deel 1 van het Tweede Structuurschema Groene Ruimte zijn samengevoegd. Uit deze verzameling gebieden zijn die landschappen geselecteerd die als internationaal zeldzaam of uniek, dan wel als nationaal kenmerkend kunnen worden beschouwd. Hierdoor zijn het aantal en de omvang van de nationale landschappen beperkt gebleven. Door toepassing van deze selectiecriteria zijn de Hoeksche Waard en delen van de Zeeuws-Zuid-Hollandse Delta en het Rivierengebied afgevalen als nationaal landschap. Op basis van het advies van het Natuur- en Milieuplanbureau op de delen 1 van de Vijfde Nota en het Tweede Structuurschema Groene Ruimte is de polder Arkemheen-Eemland als nationaal landschap toegevoegd.

**Het rijk wijst de volgende gebieden, met de daarbij beschreven kernkwaliteiten, aan als nationaal landschap (kaart 7): Groene Hart, Middag-Humsterland, Noordelijke Wouden, Westergo, Zuidwest-Friesland, Drentse Aa, IJsseldelta, Noordoost-Twente, Graafschap, Achterhoek, Gelderse Poort, Veluwe, Rivierengebied, Noord-Hollands Midden, Zuidwest Zeeland, Groene Woud, Heuvelland, Arkemheen-Eemland, de Nieuwe Hollandse Waterlinie en de Stelling van Amsterdam.**

### **1. Groene Hart**

Dit nationaal landschap bestaat uit drie met elkaar samenhangende delen: het Hollands-Utrechts veenweidegebied, de 'waarden' en de plassen, met elk hun eigen kernkwaliteiten.

De kernkwaliteiten van het Hollands-Utrechts veenweidegebied:

- grote mate van openheid;

- strokenverkaveling met hoog percentage water-land;
- veenweidekarakter.

De kernkwaliteiten van de 'waarden' (Alblasserwaard, Krimpenerwaard, Lopikerwaard):

- verkavelingspatroon;
- groen karakter door beplante dijken en kades;
- grote mate van openheid.

De kernkwaliteiten van de plassen (met name de Vinkeveense, Loosdrechtse, Nieuwkoopse en Reeuwijkse plassen):

- besloten oeverwal met vele buitenplaatsen;
- open veenplassen;
- veenweidekarakter.

Het polderlandschap is doorsneden door rivieren die de ontginningen in afzonderlijke eenheden verdelen. De langgerekte smalle weidepercelen die samen open ruimtes vormen, worden omzoomd door waterlopen, lintdorpen en, vaak met bomen en struiken begroeide, dijken en kaden. Als totaal komt het gebied groots en open over. In deze open ruimte is water dominant aanwezig in de hoge slootwaterstanden en de uitgestrekte plassengebieden. In het noordelijk en oostelijk deel van het Groene Hart liggen respectievelijk belangrijke cultuurhistorische waarden van respectievelijk de Stelling van Amsterdam (is opgenomen op de UNESCO-lijst van werelderfgoed) en de Nieuwe Hollandse Waterlinie.

De begrenzing van het Groene Hart is aangepast naar aanleiding van de in deze nota gemaakte keuzen met betrekking tot de verstedelijking in de Randstad. In hoofdstuk 4 (paragraaf 4.2) wordt ingegaan op de Randstad Holland en de ontwikkeling van het Groene Hart als integraal onderdeel daarvan.

## **2. Middag-Humsterland**

De kernkwaliteiten:

- reliëf gevormd door terpen, kwelderruggen en dijken;
- onregelmatige blokverkavelingspatroon;
- grote mate van openheid.

Dit zeer open oude kwelderlandschap is een typisch voorbeeld van ontginningsgeschiedenis van de noordelijke zeekelegebieden. Door vele gave kenmerken zoals de terpen, kreken, dijken en de zeer onregelmatige blokverkaveling op basis van het stelsel van voormalige wadgeulen is de ontginning en het gebruik van het gebied door de mens nog goed af te lezen. Het gebied is hiermee ook internationaal gezien zeldzaam.

## **3. Noordelijke Wouden**

De kernkwaliteiten:

- strokenverkaveling met een lengte-breedteverhouding van 3:1-5:1;
- grote mate van kleinschaligheid;
- reliëf in de vorm van pingoruïnes en dijkwallen.

Dit zeer kleinschalige veenontginningslandschap is zeer bijzonder in Nederland. De strokenverkaveling met een kenmerkende verhouding van lengte en breedte, gecombineerd met de aanwezigheid van elzensingels of dijkwallen op de perceelsranden, geven een zeer fijnmazige verzameling van kleine groene ruimtes. Daarin zijn soms pingoruïnes te vinden als zeldzaam aardkundig verschijnsel uit vroegere koudeperiodes (c.q. ijstijden).

#### **4. Westergo**

De kernkwaliteiten:

- extreme mate van openheid;
- reliëf gevormd door terpen en kwelderruggen;
- onregelmatig blokvormig en radiaal verkavelingspatroon.

De enorme openheid van het noordelijk zeeleilandschap van Westergo is zeldzaam in Nederland. Reliëfverschillen door kwelderruggen en laagten van geulen zijn goed zichtbaar. Aan de vele dorpsterpen, de oude blokvormige en unieke radiale verkavelingspatronen en het bijzondere waterwegenstelsel is de ontginning en het gebruik van het gebied door de mens nog goed af te lezen. Het samenstel van deze elementen maakt het gebied ook internationaal zeldzaam.

#### **5. Zuidwest-Friesland (Hemmen-Friese meren-Gaasterland)**

Dit nationaal landschap bestaat uit drie met elkaar samenhangende delen: de Hemmen, de Friese meren en het Gaasterland<sup>6</sup>.

De kernkwaliteiten:

- schaalcontrast van zeer open naar besloten;
- middeleeuwse verkaveling, waterlopen en meren;
- reliëf in de vorm van stuwwallen en terpen.

De grote schaalverschillen van het hoger liggende besloten stuwwallandschap van Gaasterland met de vlakke openheid van het veenweidelandschap geven Zuidwest-Friesland een bijzonder karakter. Het lage, zeer open landschap wordt gekenmerkt door meren en verspreide bebouwing, waarvan een deel op terpen. De verkaveling en waterlopen in het veengebied zijn ontstaan in de middeleeuwen en zijn internationaal zeldzaam.

#### **6. Drentse Aa**

De kernkwaliteiten:

- grote mate van kleinschaligheid;
- vrij meanderende beken;
- samenhangend complex van essen, bossen, heides en moderne ontginningen.

Dit zeer kleinschalige laaglandbeek- en essenlandschap wordt gekarakteriseerd door vrij meanderende beken. De beekdalen zelf kenmerken zich door, met vaak door wallen en singels omzoomde, weiden en hooilanden. Op de hogere gronden bevinden zich de essen en dorpen, omgeven door grotere ontginningen en de vroegere 'woeste gronden' in de vorm van bossen en heides. De agrarische geschiedenis is goed te herkennen in dit landschap door de samenhang tussen de verschillende elementen. Zeer bijzonder zijn de opvallend lineair gegroepede grafheuvels langs prehistorische wegen.

#### **7. IJsseldelta (Mastenbroek-Kampereiland)**

Dit nationaal landschap bestaat uit twee met elkaar samenhangende delen: Mastenbroek en het Kampereiland.

De kernkwaliteiten:

- oudste rationale geometrische verkaveling van Nederland;
- grote mate van openheid;
- reliëf in de vorm van huisterpen en kreekruigen.

---

<sup>6</sup> Gaasterlân

Dit zeer open kleiontginningslandschap wordt enerzijds gekenmerkt door het traditionele verkavelingspatroon met restanten van kreken en huisterpen van het Kampereiland en anderzijds de rationeel en geometrisch verkavelde polder Mastenbroek.

## **8. Noordoost-Twente**

De kernkwaliteiten:

- grote mate van kleinschaligheid;
- het groene karakter;
- samenhangend complex van beken, essen, kampen en moderne ontginningen.

Dit glooiende beeklandschap is zeer gevarieerd door een fijnmazig samenstel van beken, essen, kampen en ontginningen. Houtwallen, singels en bossen zorgen voor een kleinschalig en groen karakter, in relatie tot de open ruimte van Noord- en Oost-Nederland en Nedersaksen. In het nationaal landschap Noordoost-Twente ligt een reconstructieopgave in het kader van de Reconstructiewet concentratiegebieden.

## **9. Graafschap**

De kernkwaliteiten:

- grote mate van kleinschaligheid;
- het groene karakter (o.a. door buitenplaatsen);
- kenmerkend waterhuishoudingsysteem en –patroon.

Het kleinschalige kampenontginningslandschap is bijzonder door de aanwezigheid van vele landgoederen en buitenplaatsen in samenhang met een planmatige aanpak van parkaanleg. Met name de laanbepantingen en bossen spelen hierin een rol. Economische benutting van de beken tussen de dekzandruggen heeft geresulteerd in een bijzondere waterhuishouding. In dit nationaal landschap ligt een reconstructieopgave in het kader van de Reconstructiewet concentratiegebieden.

## **10. Achterhoek**

De kernkwaliteiten:

- kleinschalige openheid;
- het groene karakter;
- microreliëf door essen en 'eenmansessen'.

Dit kampen- en essenlandschap wordt gekenmerkt door een bijzondere kleinschalige openheid met een zeer groen/natuurlijk karakter. Het zandplateau wordt doorsneden door kleine beekdalen en bevat ook nog enkele restanten van hoogveenontwikkeling en kleine boscomplexen. De weilanden en akkers, hier vaak 'eenmansessen', worden omzoomd door houtwallen. In dit nationaal landschap ligt een reconstructieopgave in het kader van de Reconstructiewet concentratiegebieden.

## **11. Gelderse Poort**

De kernkwaliteiten:

- kleinschalige openheid;
- het groene karakter;
- reliëf door oeverwallen en dijken.

Dit kleinschalige rivierenlandschap wordt gekenmerkt door het complex van de rivier, natuurlijke uiterwaarden, oeverwallen met dorpen en oude rivierlopen. Het varieert van zeer open tot



halfgesloten. In dit nationaal landschap ligt een reconstructieopgave in het kader van de Reconstructiewet concentratiegebieden.

## **12. Veluwe**

De kernkwaliteiten:

- schaalcontrast van zeer open naar besloten;
- actieve stuifzanden;
- de grote en aaneengeslotenheid van het bos.

Dit, voor Noordwest-Europese begrippen, vrij grote en aaneengesloten glooiende boslandschap, wordt gekenmerkt door een variatie van zeer open actieve stuifzand- en heidegebieden en zeer besloten bossen. Deze gebieden herbergen hoge natuurwaarden waarin ook ruimte is voor grote grazers. Aan de oostkant zijn de sprengen en de flankessen kenmerkend. De overgangsgebieden, in het oosten tot het Apeldoorns Kanaal en in het noorden tot de randmeren, zijn voor het Nationaal Landschap Veluwe van grote betekenis. Dit geldt tevens voor de overgangsgebieden in het zuiden en zuid-oosten, naar het rivierengebied. Aan de westkant bestaat een fijnmazig patroon van essen en ontginningen. In dit nationaal landschap ligt een reconstructieopgave in het kader van de Reconstructiewet concentratiegebieden. Op de Veluwe is extra aandacht nodig voor de uitplaatsing of een betere inpassing van recreatiebedrijven. De globale begrenzing zoals opgenomen op de PKB-kaart is conform de begrenzing van de commissie Evenhuis. Voor de netto-begrenzing zou aansluiting gezocht kunnen worden bij de begrenzing van het reconstructiegebied.

## **13. Rivierengebied**

Tot dit nationaal landschap behoort ook de Kromme Rijn en de Langbroekerwetering.

De kernkwaliteiten:

- schaalcontrast van zeer open naar besloten;
- samenhangend stelsel van rivier-uiterwaard-oeverwal-kom;
- samenhangend stelsel van hoge stuwwal-flank-kwelzone-oeverwal-rivier.

Het rivierenlandschap heeft heel herkenbare oeverwallen die besloten zijn door de onregelmatige structuur van dorpen en beplantingen. Ze vormen een contrast met de open rationele verkaveling van de kommen. Langs de rivieren is het aaneengesloten karakter van uiterwaarden en buitendijkse nevenstromen van belang. Tussen de Rijn en de Utrechtse Heuvelrug ligt een opeenvolging van landschappen van laag naar hoog. Samenhangend met de gradiënt zijn verschillende grondsoorten aanwezig, elk met zijn eigen ontginningstype, variërend van flankesdorpen, cope-ontginningen en een reeks van buitenplaatsen. Een fijnmazig stelsel van bosschages, laanbomen, struiken gekoppeld aan de waterlopen en wegen geeft dit gebied een karakteristiek halfopen groen karakter.

## **14. Noord-Hollands Midden**

De kernkwaliteiten:

- grote openheid;
- geometrische inrichtingspatroon in droogmakerijen;
- strokenverkaveling.

Het zeer open veenweide- en droogmakerijenlandschap van Noord-Hollands Midden zijn het archetype van een 'Hollands landschap'. Het bestaat uit een laag gelegen veenweidegebied met daarin zeer laag gelegen droogmakerijen omzoomd door dijken en ringvaarten. Het veenweidegebied is van nature zeer nat en het laagveenpakket is van natuurhistorisch belang en kenmerkend voor laag (West-) Nederland. Het veenweidegebied wordt gekenmerkt door een

strokenverkaveling vanuit ontginningslinten en is in te delen in rijpolders en vaarpolders. Het is van groot nationaal en internationaal belang voor weidevogels. De 17e eeuwse rationeel ontgonnen droogmakerijen vormen een onderdeel van het Nederlandse cultureel erfgoed. De Beemster is zelfs opgenomen als werelderfgoed op de UNESCO-lijst. De droogmakerijen zijn meesterwerken van de Nederlandse ingenieurskunst, maar ook van de ruimtelijke planning en inrichting en de landschapsbouw 'avant la lettre'. Zij hebben een regelmatig gridverkaveling in wegen, waterlopen en beplanting, en vormen grote open ruimten die door dijken omsloten zijn. Tevens is in het gebied een gedeelte van de Stelling van Amsterdam (dat ook tot het werelderfgoed behoort) te vinden.

### **15. Zuidwest-Zeeland**

Dit nationaal landschap bestaat uit drie delen: Walcheren, de Zak van Zuid-Beveland en West Zeeuws-Vlaanderen, met elk hun eigen kernkwaliteiten.

De kernkwaliteiten van Walcheren:

- kleinschalige openheid;
- groen karakter;
- reliëf door duinen, kreekruggen, kommen en vlietbergen.

De kernkwaliteiten van de Zak van Zuid-Beveland:

- groen karakter door fijnmazige kleinschaligheid;
- polderpatroon;
- kreekrestanten.

De kernkwaliteiten van West-Zeeuws-Vlaanderen:

- polderpatroon met geulensysteem;
- overgang van zandige kust, via kleipolders, naar dekzandgebied, met verschillende mate van openheid
- verdedigingswerken.

In het Zeeuwse deel van de Zuidwestelijke Delta, is de ontstaansgeschiedenis van constante wisselwerking tussen opslibben en indijken goed herkenbaar in de ligging van de dijken. Binnen de polders zijn kreken en duinen opgesloten. Daarnaast zijn bij een aantal dorpen oude heggen die vroeger als veekering en perceelsbegrenzing werden gebruikt, overgebleven. De open landbouwgebieden worden in Walcheren omsloten door de binnenduintrand met landgoederen. Het West-Zeeuws-Vlaamse open polderlandschap is een zeer grote verzameling polders met bochtige dijken. In het kavel- en wegenpatroon is een zichtbaar verschil tussen het oude land, met kernen met schilpolders en het nieuwe land, rationeel geometrisch verkaveld en soms doorsneden door oude zeegeulen. Gekoppeld aan vroegere waterlopen is een groot aantal 17<sup>e</sup>-eeuwse verdedigingswerken terug te vinden. De dijken rond de oude en nieuwe polders hebben een karakteristieke boombeplanting.

### **16. Groene Woud**

De kernkwaliteiten:

- het groene karakter;
- kleinschalige openheid;
- samenhangend complex van beken, essen, kampen, bossen en heides.

Dit kampen- en essenlandschap wordt gekenmerkt door een bijzondere kleinschalige openheid en een groen karakter en grenst aan het Benelux-Middengebied. Het bestaat uit een complex van grote natuurgebieden, met bossen, heides en stuifzanden, en kleinschalige, agrarische gebieden

waarin populieren de wegen en perceelsscheidingen accentueren. Het klassieke landschap van de zandgebieden met beekdalen en hoger gelegen essen en kampen is hier nog gaaf aanwezig. In dit nationaal landschap ligt een reconstructieopgave in het kader van de Reconstructiewet concentratiegebieden

### **17. Heuvelland**

De kernkwaliteiten:

- schaalcontrast van zeer open naar besloten;
- groene karakter;
- reliëf.

Dit nationaal landschap betreft in feite de uitlopers van gebergten in België en Duitsland: de Ardennen en de Eifel. Het nationaal landschap is onderdeel van het grensoverschrijdende Drielandenpark. De relatief grote hoogteverschillen die het Limburgse heuvellandschap kenmerken, zijn uniek in Nederland. De open plateaus worden doorsneden door beken. De besloten hellingen kennen belangrijke natuurwaarden (hellingbossen, bronnen) en cultuurwaarden (onverharde holle wegen en graften). Het agrarisch gebruik op de plateaus bepaalt zowel de onbebouwde openheid als de karakteristieke lintbebouwing.

### **18. Arkemheen-Eemland**

De kernkwaliteiten:

- extreme openheid;
- slagenverkaveling;
- veenweidekarakter.

Dit extreem open veenontginningslandschap wordt gekenmerkt door het ontbreken van vrijwel elke bebouwing en opgaande begroeiing, historische binnendijken en een klassieke slagenverkaveling.

### **19. De Nieuwe Hollandse Waterlinie (NHW)**

De kernkwaliteiten:

- samenhangend systeem van forten, dijken, kanalen en inundatiekommen;
- groen en overwegend rustig karakter;
- openheid.

De Nieuwe Hollandse Waterlinie is van oorsprong een militaire verdedigingslinie ter bescherming van de grote steden in het westen. De Linie is 85 kilometer lang en loopt van noord naar zuid van Pampus/Muiden tot in de Brabantse Biesbosch. Aan de linie is gebouwd vanaf het begin van de 19<sup>e</sup> eeuw tot aan de Tweede Wereldoorlog. Aan de oostkant van de verhoogde hoofdverdedigingslijn kon het land via een ingenieus stelsel van waterinlaten in enkele dagen onder water worden gezet. Op de vele kwetsbare plaatsen zijn forten gebouwd met open schootsvelden. Het noordelijk deel van de linie valt samen met de Stelling van Amsterdam. De Nieuwe Hollandse Waterlinie zal op termijn worden genomineerd als werelderfgoed bij UNESCO. Bij de uitwerking van ruimtelijke plannen zal invulling worden gegeven aan de drie ambities van het 'Linieperspectief Panorama Krayenhoff'. Als deel van het nationale geheugen moet de linie weer bijdragen aan het historisch besef en de regionale identiteit. De ecologische functie van de linie moet, in samenhang met de aanwezige landschappelijk en cultuurhistorische waarden, worden versterkt. De NHW moet bijdragen aan de (regionale) wateropgave.

**Voor die delen van de Nieuwe Hollandse Waterlinie die niet samenvallen met andere nationale landschappen, geldt het planologisch beleid zoals opgenomen onder 3.4.1. Provincies en gemeenten dienen het 'Linieperspectief Panorama Krayenhoff' een goede**

**vertaling in streek- en bestemmingsplannen te geven. De aanwijzing van de Nieuwe Hollandse Waterlinie tot nationaal landschap leidt hiermee niet tot nieuwe beperkingen.**

## 20. De Stelling van Amsterdam (SvA)

De kernkwaliteiten:

- samenhangend systeem van forten, dijken, kanalen en inundatiekommen;
- groene en relatief 'stille' ring rond Amsterdam;
- relatief grote openheid.

De Stelling van Amsterdam is een voormalige militaire verdedigingslinie rond Amsterdam, aangelegd aan het eind van de negentiende eeuw. De linie is een unieke, 135 kilometer lange gesloten ring van dijken, dammen, sluizen, forten en inundatiegebieden, ingepast in het landschap. Het gebied buiten de stelling kon in geval van nood onder water worden gezet. Door de beperkte toegankelijkheid van het gebied en door het verbod om in de schootsvelden te bouwen, heeft er zich een rijke flora en fauna ontwikkeld en is op veel plaatsen rond Amsterdam de kenmerkende openheid bewaard gebleven. De stelling is in 1996 dan ook op de lijst van werelderfgoed van de UNESCO geplaatst. Daarmee is de stelling van 'uitzonderlijke en universele' waarde. Zij moet zodanig worden onderhouden dat de stelling ook voor komende generaties behouden blijft. De komende jaren zal de Commissie voor het Werelderfgoed een monitoring van de stelling uitvoeren. Als uitvloeisel van het UNESCO-verdrag zal het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen samen met de provincie Noord-Holland een gebiedsdocument opstellen.

**Voor die delen van de Stelling van Amsterdam die niet samenvallen met andere nationale landschappen, geldt het planologisch beleid zoals opgenomen onder 3.4.2. (Werelderfgoed).**

De Nota Ruimte stelt hier geen nadere eisen, naast de uit de status van werelderfgoed voortvloeiende verplichtingen en verantwoordelijkheden.

### 3.4.4 Landschap

**De verantwoordelijkheid voor de basiskwaliteit van het landschap ligt bij provincies en gemeenten. Voor ruimtelijke plannen is één van de doelen om te 'ontwikkelen met kwaliteit'. Het rijk heeft hierbij een stimulerende en faciliterende rol. Het rijk toetst of de provincies in de streekplannen aandacht hebben besteed aan de landschappelijke kwaliteit.**

Het is belangrijk dat landschappelijke kwaliteit ook buiten de werelderfgoedgebieden en de nationale landschappen expliciet wordt meegenomen in ruimtelijke afwegingen. Het betreft hier zowel behoud, versterking en vernieuwing van de landschappelijke kwaliteit, als een adequate borging van de gewenste kwaliteiten. Meer aandacht voor het ontwerp is hier onlosmakelijk mee verbonden. Een goede doorwerking van het provinciale beleid en een bijbehorende adequate borging is essentieel, omdat ruimtelijke afwegingen op gemeentelijk niveau een zeer grote invloed hebben op de kwaliteit van het landschap. Het rijk stimuleert 'ontwikkelen met kwaliteit' door een 'kwaliteitsagenda' te publiceren als uitwerking van de kernkwaliteiten waarop kan worden gelet.

De kernkwaliteiten van het landschap hebben betrekking op:

- natuurlijke kwaliteit: bodem, water, reliëf, aardkunde, flora en fauna;
- culturele kwaliteit: cultuurhistorie, culturele vernieuwing en architectonische vormgeving;
- gebruikskwaliteit: (recreatieve) toegankelijkheid, bereikbaarheid en meervoudig ruimtegebruik, aanwezigheid toeristisch-recreatieve voorzieningen;
- belevingskwaliteit: ruimtelijke afwisseling, informatiewaarde, contrast met de stedelijke omgeving, groen karakter, rust, ruimte, stilte en donkerte.

Deze begrippen zijn nader uitgewerkt in de Nota Belvedere (cultuurhistorie), de Nota Landijs (geomorfologie) en de Flora- en Faunawet. Provincies houden hiermee rekening.

Ter stimulering heeft het rijk tevens een rijksadviseur voor het landschap ingesteld, gelieerd aan de Rijksbouwmeester die een dergelijk adviseurschap al langer heeft, ook voor de stedelijke gebieden. Zo wordt de landschapsarchitectuur samengebracht met andere ontwerpdisciplines betreffende architectuur, stedenbouw en infrastructuur.

### **3.4.5 Wonen, werken en recreëren in het buitengebied**

#### **3.4.5.1 Optimale benutting van de bestaande bebouwing en ruimte voor nieuwbouw**

De komende jaren zal het aantal vrijkomende gebouwen in het buitengebied blijven stijgen. Tot vrijkomende bebouwing wordt niet alleen de agrarische bebouwing gerekend. Het kan om allerlei soorten bebouwing gaan, zoals zorginstellingen of kazernes die hun oorspronkelijke functie verliezen. Er is inmiddels een groot aantal provincies dat beleidsregels heeft opgesteld omtrent bebouwing in het buitengebied. Er kan een onderscheid gemaakt worden in de volgende categorieën verspreide bebouwing:

- Hergebruik van vrijkomende bebouwing: vrijkomende bebouwing kan worden omgezet in een woonbestemming of dienen als vestigingsruimte voor kleinschalige bedrijvigheid. Het kan daarbij gaan om bedrijvigheid die gelieerd is aan de functie van het buitengebied, zoals bijvoorbeeld recreatiebedrijven. Daarnaast kunnen vestigingsmogelijkheden worden geboden aan niet direct aan het buitengebied gebonden activiteiten en bedrijvigheid, zoals galerieën, kinderdagverblijven, advies- of architectenbureaus. Ook kan de beschikbare ruimte worden gebruikt ten behoeve van mantelzorg;
- 'Ruimte voor ruimte': om te voorkomen dat gebouwen langdurig leegstaan en verpauperen, hebben provincies de mogelijkheid om, naast hergebruik, deze gebouwen te slopen en in ruil daarvoor - en ter financiering daarvan - woningen terug te bouwen ('ruimte voor ruimte'). 'Ruimte voor ruimte' leidt per saldo tot een substantiële vermindering van het bebouwde oppervlak. In de praktijk is al de nodige ervaring opgedaan met dit soort mechanismen. Zo hebben rijk en de provincies in Oost- en Zuid-Nederland, in het kader van de reconstructie van de concentratiegebieden veehouderij, afspraken gemaakt over de bouw van woningen als compensatie voor het slopen van stallen en bedrijfsbeëindiging. Dit beleid biedt nu ook andere provincies de mogelijkheid om een kader op te stellen dat bepaalt onder welke omstandigheden en in welke gebieden een 'ruimte voor ruimte'-aanpak aan de orde is. Ook kunnen provincies hiermee actief, via een publiek private samenwerking, rommelzones saneren en herinrichten;
- Nieuwbouw in het buitengebied: los van de sloop van vervanging of hergebruik van bestaande verspreide bebouwing kan voor verbetering van het buitengebied soms ook nieuwbouw van woningen en mogelijkheden voor werken wenselijk zijn. Zo kunnen bijvoorbeeld met behulp van woningbouw financiële middelen worden gegenereerd voor de aanleg van recreatie- en/of natuurgebieden ('rood voor groen', landgoederen, buitenplaatsen) of voor creatie van ruimte voor waterberging ('rood voor blauw'). Provincies hebben de laatste jaren vooral ervaring opgedaan met de ontwikkeling van nieuwe landgoederen en - in mindere mate - nieuwe buitenplaatsen.

**Om het hergebruik van leegstaande gebouwen te stimuleren en de mogelijkheden te benutten die nieuwbouw biedt om de kwaliteit en vitaliteit van de groene ruimte te vergroten, vraagt het rijk aan provincies om een planologisch kader op te stellen voor het thema bebouwing in het buitengebied.**

Dit kader is tevens een uitwerking van het beleid voor steden en dorpen in hoofdstuk 2. Dit provinciale kader legt vast welke randvoorwaarden de provincie hanteert inzake:

- de mogelijkheden voor hergebruik van bestaande vrijkomende bebouwing;
- de mogelijkheden om bestaande onbruikbare of niet-waardevolle bebouwing te saneren met behulp van nieuwbouw van woningen (ruimte voor ruimte), en;
- de mogelijkheden voor nieuwbouw gekoppeld aan een substantiële kwaliteitsverbetering van natuur, water, landschap en/of recreatie.

In het provinciale kader dient nadrukkelijk aandacht te worden besteed aan een adequate borging van zowel de ontwerpqualiteit als financiële koppelingen. Voor nieuwbouw en eventueel nieuwe dorpen die in dit kader mogelijk worden gemaakt, geldt bovendien dat gebruik wordt gemaakt van de ruimte rondom kernen en wordt aangesloten bij bestaande bebouwingspatronen en bij bebouwingsclusters en bebouwingslinten in het buitengebied. Hiermee wordt een te grote spreiding van woningen voorkomen en behouden zowel de meer landelijke gebieden van Nederland in het algemeen, als het buitengebied in het bijzonder, zoveel mogelijk hun open karakter. Tevens wordt hierdoor voorkomen dat specifieke functies die gebonden zijn aan het buitengebied, zoals de landbouw, op den duur onnodige hinder ondervinden van dergelijke verspreide woningbouw. Provincies dienen prioriteit te geven aan benutting en, waar nodig met behulp van nieuwbouw, sanering ('ruimte voor ruimte') van de bestaande voorraad vrijkomende bebouwing in het buitengebied. In het laatste geval zal het bebouwde oppervlak per saldo substantieel moeten verminderen. Het rijk toetst dit op basis van bovenstaande uitgangspunten.

Dit ruimtelijk beleid levert een belangrijke bijdrage aan zowel de landschappelijke kwaliteit van het buitengebied als aan vergroting van de mogelijkheden om er te wonen, werken en te recreëren.

#### **3.4.5.2 Toeristisch-recreatief gebruik van de groene ruimte**

Het huidige aanbod van toeristisch-recreatieve voorzieningen voldoet, zowel kwalitatief als kwantitatief, onvoldoende aan de recreatiewensen van onze samenleving. De samenstelling van de bevolking en het toenemende belang van vrijetijdsbesteding vragen om nieuwe vormen van openlucht- en verblijfsrecreatie en om aanpassing van het huidige toeristisch-recreatieve aanbod. De recreatiesector moet de ruimte krijgen om te kunnen anticiperen op de veranderende behoefte van de samenleving en om zich tot een economische drager van (delen) van het platteland te ontwikkelen. Daarmee is ook de vitaliteit van de meer landelijke gebieden van Nederland gebaat.

**Provincies dienen in hun streekplannen voldoende ruimte te scheppen om de veranderende behoefte aan toeristisch-recreatieve voorzieningen in de samenleving te faciliteren. Concreet betekent dit dat rekening moet worden gehouden met nieuwe vormen van recreatie en toerisme en met uitbreiding en aanpassing van bestaande toeristische en verblijfsrecreatieve voorzieningen. Het gaat daarbij ook om vergroting van de mogelijkheden voor recreatie als nevenactiviteit op agrarische bedrijven.**

Het rijk zal zowel de aanpassing als omvorming van recreatiebedrijven in kwetsbare gebieden procesmatig faciliteren. Eén van de mogelijkheden hiervoor is beschreven in paragraaf 3.3.5 ('EHS-saldobenadering').

#### **3.4.5.3 Ruimtelijk kader voor recreatiewoningen**

Vanwege het karakter van het huidige gebruik van recreatiewoningen wordt het ruimtelijk beleidskader voor nieuwe recreatiewoningen gelijk getrokken met reguliere woningen.

**De ruimtelijke mogelijkheden voor nieuwbouw van recreatiewoningen zijn gelijk aan de mogelijkheden voor nieuwbouw van woningen in het buitengebied: een aanvraag tot de bouw van een recreatiewoning kan alleen door een gemeente worden toegestaan, indien op die plaats ook een reguliere woning kan worden toegelaten. Als uitzondering op deze hoofdregel geldt dat voor complexen van recreatiewoningen waar het recreatieve gebruik van deze recreatiewoningen door middel van een bedrijfsmatige exploitatie kan worden verzekerd, een positieve planologische beoordeling kan worden gegeven.**

Onder bedrijfsmatige exploitatie wordt in dit kader verstaan het via een bedrijf, stichting of andere rechtspersoon voeren van een zodanig beheer/exploitatie, dat in de recreatieverblijven daadwerkelijk recreatief gebruik plaatsvindt. De woningen van dergelijke complexen hoeven niet te voldoen aan de wet- en regelgeving voor reguliere woningbouw. De exploitant en gemeente zijn ervoor verantwoordelijk dat permanente bewoning op het complex wordt tegengegaan.

**Provincies en gemeenten hebben de ruimte om in bepaalde gevallen de recreatiefunctie van bestaande recreatiewoningen te wijzigen naar een woonfunctie, mits aan de gebruikelijke voorwaarden voor woningbouw is voldaan. Deze verruiming biedt gemeenten en provincies de mogelijkheid om bestemmingswijzigingen door te voeren voor situaties waar op 31 oktober 2003 (of eerder) onrechtmatig in een recreatiewoning werd gewoond. Deze beleidsruimte is niet van toepassing op recreatiewoningen die zich bevinden in de VHR-, NB-wet- en EHS-gebieden. Het is bovendien niet de bedoeling dat complexen waar thans niet of nauwelijks permanent wordt gewoond (dus grotendeels recreatief gebruikt) worden omgezet. Bij de afweging om eventueel tot een bestemmingswijziging over te gaan, spelen op lokaal en regionaal niveau vele ruimtelijke en regionaal economische factoren een rol, waaronder het belang van de borging van voldoende verblijfsrecreatief aanbod en de borging en ontwikkeling van de kwaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied. In lokaal en provinciaal beleid kunnen bepaalde gebieden worden aangemerkt als kwetsbare gebieden waar de in deze paragraaf genoemde beleidsruimte niet van toepassing is. Hiertoe kunnen desgewenst nader te bepalen kwetsbare delen van nationale landschappen horen. Gemeenten en provincies kunnen hierin hun eigen afweging maken.**

Het beleid voor recreatiewoningen is al eerder toegelicht in de beleidsbrief 'Permanente bewoning van recreatiewoningen'<sup>7</sup>.

#### **3.4.5.4 Toegankelijkheid en bereikbaarheid**

De bereikbaarheid en toegankelijkheid van de groene ruimte moeten worden verbeterd en vergroot, zowel door het wandel-, fiets- en waterrecreatienetwerk te vergroten als door belemmeringen weg te nemen. Het rijk stimuleert provincies om samen met waterschappen en andere grondeigenaren lijnvormige elementen, zoals dijken, oevers en houtwallen, toegankelijker te maken voor wandelen, fietsen en varen (waterrecreatie). Tevens worden provincies gestimuleerd om de toegankelijkheid van natuurgebieden en landbouwgrond verder te vergroten.

**Provincies beschermen de landelijk routenetwerken voor wandelen, fietsen en basisrecreatietoervaart. Het Basisrecreatietoervaartnet is vastgelegd op kaart 8 en wordt door provincies en gemeenten opgenomen in streek- en bestemmingsplannen.**

Het rijk draagt financieel bij aan de verdere realisatie van deze routenetwerken.

<sup>7</sup> Kamerstukken Tweede Kamer 2003-2004, 29 200 XI, nr. 6, brief MVROM d.d. 11 november 2003.

### **3.4.6 Duurzame en vitale landbouw**

De land- en tuinbouw, met inbegrip van de gehele agrofoodketen en de visserij, levert een substantiële bijdrage aan de Nederlandse economie. Ook na de herziening van het Europees Gemeenschappelijke Landbouwbeleid zullen naar verwachting grote delen van de Nederlandse land- en tuinbouw hun concurrerende plaats behouden. De landbouw is tevens de belangrijkste grondgebruiker in Nederland. Vooral de grondgebonden landbouw heeft naast het produceren van voedsel een grote rol bij de instandhouding en het beheer van grote delen van de groene ruimte. Daarnaast dragen behoud en een duurzaam gebruik van de agrobiodiversiteit ook bij aan de verduurzaming van de landbouw.

De landbouw is momenteel sterk aan verandering onderhevig. Voor zowel de grondgebonden landbouw (onder andere melkveehouderij en akkerbouw) als de niet-grondgebonden en/of kapitaalsintensieve landbouw (o.a. intensieve veehouderij, bollenteelt en de glastuinbouw) ligt er de komende jaren een forse transitie-opgave om te gaan voldoen aan de verwachtingen van de samenleving ten aanzien van product en productiewijze. Deze verwachtingen - bij voorbeeld op het vlak van voedselveiligheid, dierenwelzijn, natuur en milieu – ontwikkelen zich snel en vormen de 'licence to produce' voor het bedrijfsleven. De op Europees niveau afgesproken normen (bijvoorbeeld de EU-Kaderrichtlijn Water en de EU-Nitraatrichtlijn) zijn daarbij in principe richtinggevend. Het is primair aan het bedrijfsleven zelf om daarop in te spelen en vanuit de huidige situatie naar datgene wat de samenleving verlangt de brug te slaan. Het rijk ondersteunt de transitie-opgave van de landbouw, met het in deze nota opgenomen ruimtelijk beleid en door heldere randvoorwaarden te stellen en ruimtelijke ontwikkelingen in de richting van duurzame productie te faciliteren.

Voorwaarde voor de transitie naar een vitale en duurzame landbouw is, dat er een economisch perspectief aanwezig is. Het kabinet ziet daarbij een aantal handelingsperspectieven voor agrarische bedrijven: concurreren op de wereldmarkt, werken onder specifieke natuurlijke handicaps, economisch verbreden door andere maatschappelijke en/of economische diensten te leveren of een combinatie hiervan. Uitgangspunt van het rijk is om de mogelijkheden en potenties van de landbouw optimaal te benutten binnen de maatschappelijke eisen die worden gesteld.

In het bijzonder zet het rijk zich in voor de versterking van de positie van het agrofoodcomplex en voor de ontwikkeling van de kennisintensieve agribusiness. Voor het behoud van een sterke internationale concurrentiepositie van Nederland, zijn goede vestigings- en productieomstandigheden voor alle schakels in de agroketen, inclusief de agrologistiek, van groot belang. Het rijk legt daarom prioriteit bij goed functionerende greenports en vraagt provincies niet-grondgebonden en/of kapitaalsintensieve landbouw en (eventueel) daaraan gerelateerde bedrijvigheid te bundelen in landbouwontwikkelingsgebieden<sup>8</sup>. Voor de continuïteit van de grondgebonden landbouw is het van belang dat agrarische ondernemers voldoende ruimte krijgen om in te spelen op de eisen van de wereldmarkt en meer ruimte krijgen om hun bedrijfsvoering te verbreden.

#### **3.4.6.1 Greenports**

De Nederlandse tuinbouwketen heeft een zeer belangrijk aandeel in de wereldhandel van voedingstuinbouw- en sierteeltproducten. In een aantal gebieden heeft de ontwikkeling van de tuinbouw en de daaraan verbonden kennisinstellingen, logistieke en dienstverlenende bedrijvigheid geleid tot een zeer sterke internationale concurrentiepositie: dit zijn de greenports. In paragraaf 2.2.5.4 werd hieraan al aandacht geschonken.

<sup>8</sup> Dit is tevens verwoord in de Visie Agrologistiek die in februari 2002 door de Tweede Kamer is behandeld.



**Het rijksbeleid is erop gericht de ruimtelijke ontwikkeling van de greenports zodanig te sturen, dat hun functie als greenport ook op lange termijn blijft behouden en/of wordt versterkt. Belangrijke aandachtspunten hierbij zijn: de ligging ten opzichte van de mainports, de fysieke bereikbaarheid en de herstructureringsopgave als gevolg van doelstellingen op het gebied van milieu, water, energie en ruimtelijke inrichting. Tot de greenports behoren: het Zuid-Hollands glasdistrict (Westland en Oostland), Aalsmeer en omgeving, Venlo, de Bollenstreek, en Boskoop (zie kaart 1).**

Een langetermijngarantie van de greenportfunctie leidt niet automatisch tot gegarandeerde uitbreidingsruimte ter plekke. Een aantal greenports is immers zodanig gesitueerd dat uitbreiding ter plekke feitelijk onmogelijk is, of tot zeer zware aantastingen leidt van het omliggende landschap en/of watersysteem. In zo'n geval zal – indien toch uitbreidingsruimte gewenst is - gezocht moeten worden naar uitbreidingsruimte op bestaande of nieuw te ontwikkelen landbouwontwikkelingsgebieden elders in Nederland. Veelal is juist herstructurering en een goede fysieke bereikbaarheid van de bestaande greenports noodzakelijk om de sterke internationale concurrentiepositie te kunnen handhaven. Dit is vooral een taak van de provincies. Het rijk zal de provincies ten aanzien van een dergelijke herstructurering faciliteren. In het kader van de herstructurering van de Nederlandse glastuinbouw heeft het rijk ook een stimulerende rol.

#### **3.4.6.2 Landbouwontwikkelingsgebieden**

Naast het specifieke beleid ten aanzien van de greenports, kenmerkt het generieke beleid voor de niet-grondgebonden en/of kapitaalsintensieve landbouw zich, door het streven naar bundeling in landbouwontwikkelingsgebieden (LOG's).

**Uit oogpunt van economie, milieu, landschappelijke kwaliteit en infrastructuur (verkeer, water, energie, logistiek) streeft het rijk naar bundeling van de niet-grondgebonden en/of kapitaalsintensieve landbouw in landbouwontwikkelingsgebieden (LOG's). De LOG's zijn duurzaam ingerichte en landschappelijk goed ingepaste gebieden. Ze bieden ruimte voor nieuwvestiging en uitbreiding van bedrijven in een specifieke sector of een combinatie van sectoren. Het gaat hierbij ook om agro-gerelateerde bedrijven als onderdeel van de agrokolom. De provincies dienen dergelijke gebieden aan te wijzen en in hun streekplan te begrenzen, daarbij de uitgangspunten van het locatiebeleid te hanteren (zie hoofdstuk 2) en de ontwikkeling van niet-grondgebonden en/of kapitaalsintensieve landbouw erbuiten af te remmen. Het ruimtelijk beleid is erop gericht de kracht van de bestaande LOG's te versterken en de daarvoor benodigde ruimte te behouden. Het rijk toetst of provincies de bovenstaande uitgangspunten in het streekplan verwerkt.**

Onder niet-grondgebonden en/of kapitaalsintensieve landbouw worden in ieder geval verstaan: de glastuinbouw, de permanente bollenteelt, de intensieve veehouderij en de pot- en containerteelt.

#### **3.4.6.3 Landbouwontwikkelingsgebieden glastuinbouw**

In het ruimtelijk beleid is bijzondere aandacht voor de herstructurering van bestaande verouderde glastuinbouwgebieden. Om deze herstructurering mogelijk te maken is onder meer verplaatsing van bedrijven nodig vanuit de bestaande gebieden.

**Hiertoe heeft het rijk tien landbouwontwikkelingsgebieden (LOG's) aangewezen: Zuidplaspolder, Berlikum, Emmen, Grootslag, Californië/Siberië (L), Luttelgeest, Bergerden, IJsselmuiden, Moerdijkse Hoek en Terneuzen. Deze gebieden staan indicatief op kaart 1. In**

deze gebieden is ruimte voor nieuwvestiging en uitbreiding. Van provincies en gemeenten wordt verwacht dat zij de tien gebieden opnemen in hun ruimtelijke plannen. Mocht er een specifieke regionale behoefte zijn aan ruimte voor de glastuinbouw, die redelijkerwijs niet kan worden geaccommodeerd in één van deze tien gebieden, dan kunnen provincies, bij voorkeur in onderling overleg, aanvullend ook andere gebieden voor dit doel aanwijzen. De ontwikkeling van dergelijke regionale glastuinbouwgebieden moet tevens worden gekoppeld aan een regionale herstructureringsopgave.

Het beleid met betrekking tot de tien LOG's glastuinbouw wordt in 2005 geëvalueerd. Hierbij zal het aantal, de omvang en de ligging van de LOG's worden gerelateerd aan de gebleken behoefte als gevolg van herstructurering van bestaande verouderde glastuinbouwgebieden. Tevens zal in de evaluatie betrokken worden in hoeverre de tien gebieden een rol vervullen bij het accommoderen van de (overige) regionale behoefte aan glastuinbouw.

#### **3.4.6.4 Landbouwontwikkelingsgebieden bloembollenteelt**

De bloembollenteelt kent verschillende teeltsystemen. Voor het ruimtelijk beleid is het onderscheid tussen de teelt in vruchtwisseling (reizende bollenkraam) en de permanente teelt van belang. De teelt van bloembollen in vruchtwisseling kan in principe overal in Nederland plaatsvinden uiteraard binnen de algemene eisen vanuit water, milieu, natuur en landschap. De permanente teelt van bloembollen vindt voornamelijk plaats op specifieke zandgebieden in het westen van Nederland. Deze teelt is intensief, waardoor emissie van onder andere meststoffen plaatsvindt naar het milieu. Door deze milieuproblematiek is verdere verdunning op gebiedsniveau gewenst. Dit vraagt extra ruimte.

De provincies kunnen deze ruimte bieden door het aanwijzen van landbouwontwikkelingsgebieden voor permanente bollenteelt, waar bezanden en omzanden is toegestaan. Voor deze gebieden geldt een MER-plicht. 'Nieuwvestiging' van permanente bloembollenteelt buiten de landbouwontwikkelingsgebieden wordt tegengegaan. Het rijk heeft drie gebieden op kaart 1 aangeduid als landbouwontwikkelingsgebied voor de bloembollenteelt, namelijk: Kennemerland, het Noordelijk Zandgebied en de Hollandse Bloementuin. Deze gebieden vormen, samen met greenport de Bollenstreek, het Hollands Bloembollendistrict.

#### **3.4.6.5 Grondgebonden landbouw**

De formulering van ruimtelijk beleid voor de grondgebonden landbouw en van de bijbehorende voorschriften voor het grondgebruik, is een verantwoordelijkheid van provincies en gemeenten. Van provincies wordt verwacht dat zij sturing geven aan de ontwikkeling van de grondgebonden landbouw, en daarbij rekening houden met de eisen die de wereldmarkt stelt aan landbouwbedrijven en met de wens van landbouwbedrijven om hun bedrijfsvoering te verbreden. Bedrijven moeten zich, ook bij de hervorming van Gemeenschappelijk Landbouwbeleid duurzaam kunnen blijven ontwikkelen.

In sommige delen van de akker- of tuinbouw wordt de productie bedrijfsmatig ondersteund door glas, niet-permanent plastic en schuurkassen.

Provincies dienen aan te geven waar deze vormen van ondersteunende bebouwing al dan niet mogelijk zijn en daaraan een maximale areaalomsvang per bedrijf te verbinden. Bedrijven die deze maximale areaalomsvang willen overschrijden zullen verdere groei moeten realiseren in specifiek daarvoor ingerichte landbouwontwikkelingsgebieden.

De grondgebonden landbouw staat voor een veranderingsopgave die aanzienlijke gevolgen kan hebben, bijvoorbeeld als gevolg van de liberalisering van de wereldmarkt. De grondgebonden landbouw is een belangrijke economische en landschappelijke drager van het landelijk gebied. In een beperkt aantal gebieden geeft het rijk mede richting aan de grondgebonden landbouw of stimuleert het de gewenste ontwikkelingsrichting. Dit is het geval wanneer er sprake is van bijzondere natuurlijke, landschappelijke of recreatieve waarden of er sprake is van een bijzondere problematiek, waarvoor het rijk zich medeverantwoordelijk acht. Een dergelijke medeverantwoordelijkheid is bijvoorbeeld aan de orde in (delen van) de nationale landschappen, in natuurgebieden (EHS-, VHR- en NB-wetgebieden), op de zandgronden in Zuid- en Oost-Nederland (zie paragraaf 3.4.6.6.) en in de Veenkoloniën.

#### **3.4.6.6 Reconstructiewet Concentratiegebieden**

In de provincies Noord-Brabant, Limburg, Gelderland, Overijssel en Utrecht geldt een specifiek ruimtelijk beleid in het kader van de Reconstructiewet Concentratiegebieden. Deze wet voorziet in een ruimtelijke en integrale aanpak van de mest-, milieu- en veterinaire problemen. De Reconstructiewet Concentratiegebieden van 2002 is daarmee het kader voor een duurzaam ontwikkelingsperspectief voor de intensieve veehouderij, gekoppeld aan een vitalisering van een intensief gebruikt en kwetsbaar deel van het Nederlandse landelijk gebied.

Een belangrijk instrument in de reconstructieplannen is de ruimtelijke zonering met drie verschillende perspectieven voor de intensieve veehouderij: landbouwontwikkeling, verweving en extensivering. De zonering ontmengt elkaar belemmerende functies en stimuleert het bereiken van doelen op meerdere beleidsterreinen. Tevens stimuleert de zonering de sector tot het doen van nieuwe investeringen op duurzame locaties, waar ook daadwerkelijk ruimte wordt geboden voor een bedrijfsuitoefening op de langere termijn. De reconstructie geeft wat betreft de veehouderij extra impulsen aan de innovatie en/of verbreding van de sector.

Prioritaire rijksthema's binnen de reconstructie zijn onder meer duurzame landbouw, EHS en water. Ook is expliciete aandacht gewenst voor de landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten van de betrokken gebieden. De vijf provincies, die deel uit maken van de concentratiegebieden Zuid- en Oost-Nederland, dienen op grond van de Reconstructiewet reconstructieplannen op te stellen. Na vaststelling door Provinciale Staten worden de plannen ter goedkeuring aan het rijk voorgelegd.

Inhoudsopgave:

<b>HOOFDSTUK 4: GEBIEDEN EN THEMA'S</b> .....	<b>3</b>
4.1 Inleiding .....	4
4.2. Randstad Holland .....	6
4.2.1 Inleiding.....	6
4.2.2 Doelstelling en opgaven .....	7
4.2.3 Bestuurlijke afstemming.....	7
4.2.4 Ontwikkelingsperspectief.....	8
4.2.4.1 Sterke economie .....	8
4.2.4.2 Krachtige en dynamische steden.....	10
4.2.4.3 Vitaliteit en landschappelijke kwaliteit in het Groene Hart.....	11
4.2.5 Beleidskeuzen nieuwe verstedelijkingsrichtingen.....	11
4.2.5.1 De opgave.....	11
4.2.5.2 Verstedelijking in de Noordvleugel.....	12
4.2.5.3 Verstedelijking in de Zuidvleugel.....	16
4.2.5.4 Verstedelijking in Utrecht/Gooi- en Vechtstreek .....	17
4.2.6 Ontwikkelingsprogramma Groene Hart .....	18
4.2.7 Begrenzing voormalige rijksbufferzones .....	19
4.3.2 Doelstelling en opgaven .....	20
4.3.3 Ontwikkelingsperspectief.....	20
4.4 Waddenzee .....	23
4.4.1 Inleiding.....	23
4.4.2. Natuur.....	23
4.4.3 Horizon .....	23
4.4.4 Samenhang .....	24
4.4.5 Doelstelling .....	24
4.4.6 Ontwikkelingsperspectief.....	24
4.4.7 Voorgenomen beleidsonderdelen .....	25
4.4.7.1 Gebiedsbegrenzing .....	25
4.4.7.2 Menselijke activiteiten.....	25
4.4.7.3 Externe werking .....	26
4.5 Zuidwestelijke Delta.....	27
4.5.1 Inleiding.....	27
4.5.2 Doelstelling en opgaven .....	27
4.5.3 Ontwikkelingsperspectief.....	28
4.5.4 Specifieke beleidskeuzen .....	29
4.5.4.1 Vlaams–Nederlandse Ontwikkelingsschets Schelde-estuarium.....	29
4.5.4.2 Integraal ontwikkelingsprogramma Zuidwestelijke Delta.....	29
4.6 IJsselmeergebied.....	31
4.6.1 Inleiding.....	31
4.6.2 Doelstelling en opgaven .....	31
4.6.3 Ontwikkelingsperspectief.....	31
4.6.4 Specifieke beleidskeuzen .....	32

4.6.4.1	Uitbreiding spuicapaciteit van de Afsluitdijk .....	32
4.6.4.2	Dijkversterkingen.....	33
4.6.4.3	Buitendijkse ontwikkelingen .....	33
4.6.4.4	Nieuwe randmeren.....	33
4.6.4.5	Winning van aardolie en aardgas.....	34
4.6.4.6	Windenergie .....	34
4.6.4.7	Uitwerking .....	34
4.7	Noordzee.....	35
4.7.1	Inleiding.....	35
4.7.2	Doelstelling en opgaven .....	36
4.7.3	Ontwikkelingsperspectief.....	36
4.7.4	Specifieke beleidskeuzen .....	36
4.7.4.1	Toetsingskader nieuwe activiteiten .....	36
4.7.4.2	Scheepvaartroutes .....	37
4.7.4.3	Militaire activiteiten .....	38
4.7.4.4	Winning van aardgas en aardolie.....	38
4.7.4.5	Visserij.....	38
4.7.4.6	Winning van bouwgrondstoffen.....	38
4.7.4.7	Kabels en buisleidingen.....	38
4.7.4.8	Windenergie .....	39
4.7.4.9	Gebieden met bijzondere ecologische waarden.....	39
4.7.4.10	Vrije horizon .....	40
4.8	Thema's .....	41
4.8.1	Bouwgrondstoffenvoorziening .....	41
4.8.1.1	Inleiding en doelen .....	41
4.8.1.2	Specifieke beleidskeuzen .....	41
4.8.1.3	Bouwgrondstoffentoets .....	42
4.8.1.4	Verantwoordelijkheidsverdeling .....	42
4.8.2	Militaire terreinen .....	43
4.8.2.1	Inleiding en doelen .....	43
4.8.2.2	Voorgenomen beleidskeuzen .....	43
4.8.3	Energievoorziening .....	45
4.8.3.1	Elektriciteitsvoorziening .....	45
4.8.3.2	Aardgaswinning en -opslag.....	47
4.8.4	Ruimtelijk beleid voor de ondergrond.....	48
4.8.4.1	Ondergrondse ordening.....	48
4.8.4.2	Ondergronds transport .....	48
4.8.5	Drink- en industriewatervoorziening.....	50
4.8.5.1	Inleiding en doelen .....	50
4.8.5.2	Beleidskeuzen.....	50

## **HOOFDSTUK 4: GEBIEDEN EN THEMA'S**

De kenmerkende kwaliteiten van de Randstad Holland, de Kust, de Waddenzee, de Zuidwestelijke Delta en het IJsselmeergebied zijn van groot nationaal en internationaal belang. In deze gebieden komen vele onderdelen van de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur samen: opgaven kruisen elkaar. Regie van het rijk is nodig, alsmede samenwerking en afstemming met decentrale overheden en bij de gebieden betrokken organisaties. Ook internationale samenwerking is van belang. Voor elk van de gebieden zijn een op het betreffende gebied toegesneden vertaling van de doelen opgenomen met een samenhangend ontwikkelingsperspectief en specifieke beleidskeuzen.

De Noordzee is een gebied met grote economische betekenis enerzijds en belangrijke waarden van natuur en landschap anderzijds. In dit hoofdstuk wordt voor dit gebied een nationaal ruimtelijk beleidskader geboden.

Daarnaast bevat dit hoofdstuk het ruimtelijk beleid voor de volgende thema's: bouwgrondstoffen, militaire terreinen, energievoorziening, ruimtelijk beleid voor de ondergrond (waartoe ondergronds transport behoort) en drink- en industriewatervoorziening.

#### **4.1 Inleiding**

De Randstad Holland, de Kust, de Waddenzee, de Zuidwestelijke Delta en het IJsselmeergebied zijn belangrijke onderdelen van de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur. De kenmerkende kwaliteiten in deze gebieden zijn van groot nationaal en internationaal belang en beïnvloeden elkaar in zo sterke mate dat het kabinet een samenhangend beleidskader onmisbaar vindt. Zo hangt de internationale positie van Nederland sterk samen met de ontwikkeling van de ruimtelijke, culturele en economische sterkte en diversiteit van de Randstad en met de kracht, sociaal-economische positie en leefbaarheid van de grote steden.

De kustgebieden zijn van groot belang voor de veiligheid tegen overstromingen. Ze hebben belangrijke waarden van natuur, landschap en cultuur en een grote toeristische aantrekkingskracht. De Waddenzee en het IJsselmeergebied zijn unieke grootschalige open watergebieden met belangrijke waarden van natuur, landschap en cultuur en veiligheid tegen overstromingen. Ook de Zuidwestelijke Delta heeft die kwaliteiten. Bovendien is daar de balans tussen natuur en veiligheid voor water een belangrijke zorg, in samenhang met de verdragsmatig overeengekomen toegankelijkheid van de Antwerpse haven.

In deze gebieden komen vele onderdelen van de nationale RHS samen: opgaven kruisen elkaar. Regie van het rijk is nodig, alsmede samenwerking en afstemming met decentrale overheden en bij het gebied betrokken organisaties. Ook internationale samenwerking kan van belang zijn. Alle doelstellingen uit de vorige hoofdstukken, spelen in meer of mindere mate een rol. Tegen deze achtergrond wordt in deze nota voor elk van de gebieden een op het betreffende gebied toegesneden vertaling van de doelen opgenomen met een samenhangend ontwikkelingsperspectief. Deze perspectieven zijn op grote lijnen gebaseerd op eerdere verkenningen van verschillende betrokken overheden. Voor elk van de gebieden worden in dit hoofdstuk vervolgens specifieke beleidskeuzen aangegeven. Daarmee wordt – in aanvulling op de ook van toepassing zijnde beleidsuitspraken uit de voorgaande hoofdstukken - een belangrijke referentie en een specifiek beleidskader geboden voor sectorale beleidsuitwerking en voor nadere gebiedsuitwerkingen, wanneer die worden opgesteld. Om dubbeling te voorkomen worden beleidsuitspraken uit andere artikelen van deze PKB, die veelal betrekking hebben op de basiskwaliteit en ook van toepassing zijn, niet herhaald. Het beleid voor de Waddenzee wordt in aansluiting op deze nota in een aparte PKB-nota uitgewerkt.

De Noordzee (het Nederlands Continentaal Plat) is een gebied met grote economische betekenis voor Nederland enerzijds en belangrijke waarden van natuur en landschap anderzijds. Op de Noordzee nemen menselijke activiteiten zodanig toe dat het kabinet voor het Nederlandse deel van dat gebied – voor het eerst - een nationaal ruimtelijk beleidskader biedt. Niet alleen de inhoudelijke problematiek noopt tot een samenhangende beleidskader; de bestuurlijke complexiteit versterkt die noodzaak.

Daarnaast bevat dit hoofdstuk het ruimtelijk beleid voor de volgende thema's:

- Bouwgrondstoffen
- Militaire terreinen
- Energievoorziening
- Ruimtelijk beleid voor de ondergrond (waartoe ondergronds transport behoort)
- Drink- en industriewatervoorziening

Het gaat daarbij om de ruimtelijke aspecten die bij deze onderwerpen spelen en waarbij een rijksbelang aan de orde is (basiskwaliteit of nationale RHS). Het gaat bijvoorbeeld om externe veiligheid en de daarmee gepaard gaande ruimtelijke reserveringen of om vrijkomende ruimte bij

door het rijk af te stoten militaire terreinen. Het beleid ten aanzien van luchtvaartterreinen is beschreven in hoofdstuk 2. Het beleid voor de militaire terreinen wordt aansluitend aan deze PKB uitgewerkt in een aparte PKB, te weten het Tweede Structuurschema Militaire Terreinen (SMT2). De elektriciteitsvoorziening wordt in aansluiting op deze nota uitgewerkt in het Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening (SEV III).

Voor de Waddenzee en voor een aantal thema's vigeert het beleid van aparte PKB's. Een aantal uitspraken in deze nota geeft aan welke beleidsrichting is voorgenomen. In de PKB Derde Nota Waddenzee, het SMT2 en het SEV III zal deze beleidsrichting worden uitgewerkt.



## **4.2. Randstad Holland**

### **4.2.1 Inleiding**

De Randstad Holland is het grootste nationaal stedelijk netwerk in Nederland. Een groot deel van de Nederlandse bevolking woont en werkt hier. Het stedelijk netwerk valt samen met belangrijke onderdelen van de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur en speelt daarmee een grote rol in de realisering van de doelen van deze nota. De Noordvleugel, de Zuidvleugel en de regio Utrecht (provincie Utrecht en Gooi- en Vechtstreek) vormen, samen met het Groene Hart, de 'Randstad Holland'. Vooral de economische, culturele en ruimtelijke diversiteit van de Randstad is van betekenis voor de ontwikkelingskansen en -mogelijkheden van het gebied. In deze nota is een samenhangend pakket aan ruimtelijke besluiten voor de Randstad Holland beschreven waarmee het kabinet duidelijkheid biedt over de ontwikkelingsrichting die wordt ingezet voor de Randstad. Het pakket heeft betrekking op de basiskwaliteit en op de onderdelen van de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur. De wateropgave krijgt daarbij bijzondere aandacht.

De Randstad is het politieke, bestuurlijke, sociale en culturele hart van Nederland én de belangrijkste economische motor van logistiek, zakelijke en financiële dienstverlening en toerisme. Ook op het gebied van kennisindustrie en innovatie is de Randstad belangrijk. Vooral op het gebied van handel en distributie en de financiering daarvan, neemt de Randstad internationaal een toppositie in. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de aanwezigheid van de beide mainportcomplexen van Schiphol en de Rotterdamse haven en in de aanwezigheid van (hoofdkantoren van) een aantal multinationals en internationale financiële instellingen. De kwaliteit van de drie economische kerngebieden van de Randstad is beschreven in paragraaf 2.2.2.2. De open Nederlandse economie en fiscale faciliteiten dragen bij aan de positie van de Randstad als een aantrekkelijke vestigingslocatie voor internationaal opererende bedrijven. Daarbij moet wel worden aangetekend dat, binnen de Europese Unie, de mogelijkheid om comparatieve voordelen te creëren afneemt. De Randstad is een belangrijk metropolitaan knooppunt geworden in de zich snel vernieuwende wereldwijde netwerksamenleving. Binnen Nederland is de invloed van de Randstad in feite overal merkbaar; in ruimtelijk-economisch zin vooral in Noord-Brabant en Gelderland.

De uiteengelegde stedelijke structuur van aantrekkelijke steden en dorpen aan het water, is uniek in Europa. De bekendheid en aantrekkingskracht van karakteristieke historische steden, in het bijzonder van Amsterdam, is wereldwijd. Op het raakvlak van Europa en de wereldzeeën nemen de deltasteden vanouds een bijzondere positie in. De zich steeds vernieuwende samenleving en het waterrijke landschap van de steden en provincies in het westen van Nederland, hebben de basis gevormd voor het samenstel van steden. De steden zijn steeds meer op elkaar betrokken geraakt.

Grote delen van het land zijn op het water veroverd. Het samenstel van steden en een waterrijk netwerk van natuur- en recreatiegebieden vullen elkaar aan. Onderscheidend ten opzichte van andere grote verstedelijkte gebieden in Europa, is het Groene Hart in het midden van de Randstad. Het Groene Hart heeft unieke recreatieve, landschappelijke en natuurkwaliteiten. Met zijn zeshonderdduizend inwoners en circa driehonderdduizend arbeidsplaatsen is het ook economisch van belang. Het gebied kent een gevarieerde productiestructuur, met industrie, bouw en groothandel, zakelijke diensten en agrarische bedrijven. Het is een economisch vitaal gebied dat, om vitaal te blijven, ontwikkelingsruimte nodig heeft. Ook de Kust, het IJsselmeergebied, Waterland, Noord-Hollands Midden en de Utrechtse Heuvelrug op de flanken van de Randstad zijn waardevolle en recreatief aantrekkelijke gebieden die de diversiteit van de Randstad versterken. De Randstad omvat tenslotte het natste en meest laaggelegen deel van Nederland en tevens het

grootste deel van de Nederlandse kust. Het is belangrijk dat de betrouwbaarheid daarvan als verdediging tegen de zee gegarandeerd is.

Besluiten in deze paragraaf (4.2) zijn aanvullend op hetgeen reeds is neergelegd in de voorgaande hoofdstukken en paragrafen. In het navolgende is een samenhangend ontwikkelingsperspectief geschetst voor de Randstad Holland als geheel. Daarna volgen enkele specifieke beleidskeuzen van het rijk voor de Noordvleugel, de Zuidvleugel, de regio Utrecht en het Groene Hart. Met die beleidskeuzen is een ruimtelijk kader op hoofdlijnen gegeven waarmee de decentrale overheden het ruimtelijk beleid verder vorm kunnen geven. De concrete locatiekeuzen en ontwikkeling van de verstedelijking in de Randstad, is vanuit het decentrale uitgangspunt van deze nota ('decentraal wat kan, centraal wat moet'), vooral de verantwoordelijkheid voor de provincies en (samenwerkende) gemeenten. Het grote belang voor de economische ontwikkeling van Nederland als geheel, de zeer complexe ruimtelijke en bestuurlijke opgaven, en ook de grote effecten van ruimtelijke verstedelijkingskeuzen op zowel het rendement van (reeds gedane of toekomstige) rijksinvesteringen als op de functionaliteit van gebieden en netwerken van nationaal belang, zijn redenen voor het rijk om voor de Randstad in te gaan op enkele hoofdrichtingen van de verstedelijking. Tenslotte zijn specifieke beleidskeuzen opgenomen voor de voormalige rijksbufferzones. De ligging van de Randstad maakt de perspectieven voor de Kust en het IJsselmeergebied (in relatie tot met name de wateropgaven) ook relevant. Deze perspectieven staan in de paragrafen 4.3 en 4.5.

#### **4.2.2 Doelstelling en opgaven**

Ondanks de vele en verschillende kwaliteiten van de Randstad, is de internationale betekenis en positie niet onaantastbaar. Er zijn geduchte internationale concurrenten. De betrouwbaarheid van de bereikbaarheid over de weg staat onder druk en er zijn verouderde stedelijke gebieden met grote ruimtelijke en sociale vernieuwingsopgaven. Er zijn ook investeringen nodig om de Randstad te beschermen tegen overstromingen als gevolg van de mogelijke zeespiegelstijging en bodemdaling. De ruimtedruk is hoog en vele functies strijden met elkaar om de ruimte. Becijferd is dat er tussen 2010 en 2030 rekening moet worden gehouden met een vraag naar ca. 8100 hectare bruto<sup>1</sup> bedrijventerreinen en naar ruimte voor ca. 440.000 woningen<sup>2</sup>. Vooral de vraag naar groene woonmilieus is hoog (dit is ca. 60% van de vraag). Deze nota bevat de ruimtelijke bijdrage van het rijk, in beleidsmatige zin, om de kansen en knelpunten te kunnen benutten, respectievelijk deze op te heffen.

**Doelstelling van het rijk is om de internationale concurrentiepositie van de Randstad Holland als geheel te versterken. Versterking van de economie, vergroting van de kracht en dynamiek van de steden en ontwikkeling van de bijzondere kwaliteiten en de vitaliteit van het Groene Hart, dragen daaraan bij. Borging van de veiligheid tegen hoogwater is van essentieel belang. Het rijk wil ruimte scheppen om de grote ruimtevraag voor onder meer wonen en werken zodanig te accommoderen dat dit aan deze doelen optimaal bijdraagt.**

#### **4.2.3 Bestuurlijke afstemming**

De komende jaren investeert het rijk miljarden in de Randstad. Die investeringen staan niet op zichzelf, maar vormen samen met investeringen door de particuliere sector en door provincies en gemeenten, het ontwikkelingspotentieel voor de Randstad. De kunst is om met beleid en investeringen van rijk, provincies en samenwerkende gemeenten synergie te bereiken. De

<sup>1</sup> Op basis van het rapport 'Voldoende bedrijventerreinen in de Deltametropool', Bureau Buiten, januari 2003.

<sup>2</sup> Op basis van rapport 'Wonen, werken en voorzieningen', ABF, den Haag 2002.

investeringen van het kabinet richten zich met name op de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur. Voor samenhangende besluitvorming en afgestemde besluitvorming in de deelgebieden Noord- en Zuidvleugel, regio Utrecht en het Groene Hart, functioneren goede bestuurlijke samenwerkingsverbanden. Voor een samenhangende en afgestemde besluitvorming tussen regionale partijen en de meest betrokken departementen functioneert sedert 1998 de Bestuurlijke Commissie Randstad (BCR). Het kabinet acht die bestuurlijke structuur van belang om de door het kabinet gewenste ontwikkelkracht ook om te zetten in samenhangende realisatie van projecten van rijk en regio. De door de regio opgestelde integrale ontwikkelingsbeelden voor (delen van) de Randstad<sup>3</sup> vormen dan ook een belangrijke referentie voor het ontwikkelingsperspectief van het rijk voor de Randstad en voor besluiten van het kabinet over de verstedelijking, infrastructuur en groene ruimte.

Op basis van het ontwikkelingsperspectief (4.2.4) en de beleidsuitspraken (4.2.5) zal in de BCR op regelmatige basis overleg plaatsvinden over uitwerking, verdere visievorming en formulering van gezamenlijke uitvoeringsprioriteiten gericht op samenhang naar plaats en tijd. De Uitvoeringsagenda Nota Ruimte dient daarbij als een 'voertuig'. Afspraken over concrete uitvoeringsovereenkomsten en eventuele rijksbijdragen zullen met elke provincie, en waar nodig andere betrokken overheden, afzonderlijk worden gemaakt.

#### **4.2.4 Ontwikkelingsperspectief**

Leidraad voor het ontwikkelingsperspectief is om voor de toekomst de ruimtelijke, culturele en economische diversiteit van de Randstad te behouden en te versterken en om de eigen ruimtevraag te accommoderen binnen de Randstad. De voorwaarden worden geschapen voor een Randstad die zich qua dynamiek en ontwikkelingsmogelijkheden kan meten met andere grootstedelijke en metropolitane gebieden in Europa en de wereld. Om concurrerend te zijn moet de Randstad niet alleen ruimtelijk goed functioneren voor haar bewoners, bedrijven en instellingen. Een juiste kwaliteit van het arbeidsaanbod, een goede gezondheidszorg, vooraanstaande kennisinstellingen, een innovatief bedrijfsleven, sociale veiligheid en een gematigde collectieve lastendruk zijn evenzeer van belang. Deze paragraaf bevat – in de vorm van een samenhangende beschrijving van gewenste ontwikkelingen – het ruimtelijk perspectief dat past bij de gegeven doelen voor de Randstad.

##### **4.2.4.1 Sterke economie**

De Randstadeconomie kan zich meten met die van andere grootstedelijke en metropolitane gebieden in de wereld en zal voortdurend internationaal opererende bedrijven en instellingen aan zich moeten weten te binden. Die vestigen zich in hoofdzaak op een aantal toplocaties: dynamische centra in en aan de vier grote steden. In de Noordvleugel is Schiphol met een netwerk van frequente intercontinentale verbindingen een belangrijke steunpilaar. Op Schiphol en in de directe omgeving zijn dan ook de bedrijven en instellingen te vinden die intensief gebruik maken van dat netwerk. In aansluiting hierop geven de financiële en zakelijke dienstverlening, de ICT-sector en het havenindustriële complex de Noordvleugel een breed en divers profiel, dat voor tal van bedrijven aantrekkelijk is als vestigingsplaats. De economische motor van de Noordvleugel wordt momenteel gevormd door de as Haarlemmermeer-Schiphol-Amsterdam. Hier is grote economische dynamiek en concentratie van werkgelegenheid. Ook de toeristische sector groeit, mede gekoppeld aan de 'congresindustrie' en het aanbod van kunst en cultuur. In de Zuidvleugel zijn het vooral het Rotterdamse haven- en industriecomplex en Den Haag als centrum van vrede

<sup>3</sup> 1. Van Randstad naar Deltametropool, ontwerp ontwikkelingsbeeld, Regio Randstad juni 2003.

2. Document Derde Noordvleugelconferentie, Noordvleugeloverleg september 2003.

3. De Zuidvleugel van de Randstad, Bestuurlijk Platform Zuidvleugel, december 2003.

4. Groene Hartvisie, provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht, mei 2000.

en recht en als Nederlandse regeringsstad, die de verbinding zijn met Europa en de wereld. Die functie wordt ook vervuld door (innovatieve) kennisclusters en onderwijscomplexen in Amsterdam, Utrecht, Leiden, Delft en Rotterdam (zie ook paragraaf 2.2.5.4 en 2.3.4.3). De regio Utrecht / Gooi- en Vechtstreek fungeert door zijn ligging in Nederland als knooppunt van verbindingen binnen Nederland en tussen de Randstad en een groot deel van het Europese achterland. De regio ontwikkelt haar centrumfunctie van nationale dienstverlening, waaronder ICT, verder. Kenmerken van de economische kerngebieden staan beschreven in paragraaf 2.2.2.2.

Om de internationale positie te behouden en versterken kunnen de twee mainports zich binnen de vastgestelde wettelijke milieukaders verder ontwikkelen. De ruimte die er in de mainportregio's is voor bedrijven, wordt vooral benut door bedrijven die rechtstreeks afhankelijk zijn van de mainports. In de buurt van Schiphol is tussen de A4, A5 en A9 ruimte voor bedrijventerreinen. De economische as Haarlemmermeer-Schiphol-Amsterdam wordt in samenhang met nieuwe verstedelijking richting Almere uitgebreid (zie ook paragraaf 4.2.5.2). Aan de noordzijde van de Hoeksche Waard is ruimte nodig voor havenafgeleide bedrijvigheid. Samenhangend met de mainport Rotterdam, vormen vooral de Tweede Maasvlakte en de Hoeksche Waard (300 hectare bovenregionaal bedrijventerrein aansluitend aan de A29) de nieuwe locaties. Voor de meer op randstedelijke logistiek gerichte bedrijvigheid en distributie, komt vooral de oostflank van de Zuidvleugel in beeld, met bijvoorbeeld de Zuidplaspolder als nieuwe locatie. Nieuwe verstedelijking wordt zodanig gelokaliseerd dat deze de ontwikkelingsmogelijkheden van de mainports niet onnodig beperken en in het algemeen geen uitbreiding van de hoofdinfrastructuur vereisen (zie ook paragraaf 2.2.5).

De Amsterdamse Zuidas groeit uit tot een toplocatie voor internationaal opererende bedrijven en instellingen en Groot-Amsterdam ontwikkelt zich verder als centrum van kennis en innovatie. Met aansluiting op het Europese netwerk van hogesnelheidstreinen, worden de stationsgebieden van Rotterdam, Den Haag en Utrecht geherstructureerd en ontwikkeld als hoogwaardige woon- en werkmilieus. Daarmee kan aan een belangrijk deel van de vraag naar dergelijke stedelijke milieus worden voldaan. De economische structuur van Rotterdam en omgeving moet veelzijdiger worden. Kansen voor verbetering liggen er in de verdere ontwikkeling van het culturele aanbod in Rotterdam en van de zakelijke dienstverlening, met name in de ICT-sector. Ook de noordrand van Rotterdam rond het vliegveld Zestienhoven en de 'Technopolis' bij Delft bieden interessante ontwikkelingsperspectieven. De agrobédrijven van de greenports in het Westland, de Bollenstreek en Aalsmeer behouden en versterken hun positie op de wereldmarkt. De ontwikkelingsmogelijkheden daarvoor zijn aanwezig door herstructurering van de bestaande locaties en een goede fysieke bereikbaarheid.

Een betrouwbare bereikbaarheid is essentieel voor het functioneren van de economische kerngebieden van de Randstad. Investerings in infrastructuur dragen bij aan oplossing van bereikbaarheidsproblemen en lokale knelpunten met onder meer luchtkwaliteit. Nieuwe infrastructuur wordt zo goed mogelijk ingepast in het landschap. Knelpunten in de landzijdige bereikbaarheid van de mainports worden met voorrang opgelost door in het algemeen knelpunten op de hoofdverbindingssassen met voorrang aan te pakken en door in het bijzonder ontbrekende schakels aan te leggen, zoals de A4 tussen Delft en Schiedam, of daarvoor in elk geval ruimte te reserveren (A4-zuid Hoogvliet - Klaaswaal). Door de aanleg van nieuwe hoofdinfrastructuur is het ook mogelijk de problematiek van externe veiligheid te verkleinen. Daardoor kunnen de mogelijkheden voor woningbouw in bestaand stedelijk gebied worden vergroot. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan de A10-west en de A5 (Westrandweg) in Amsterdam en de A13/A16 in Rotterdam. De interne bereikbaarheid van de hoofdcentra per openbaar vervoer wordt verbeterd door in nauwe aansluiting op de hoofdsystemen, de regionale vervoerssystemen te verbeteren. Veelal is het mogelijk rond stations bebouwing toe te voegen. De toegevoegde waarde

van de eerder voorgenomen nieuwe railinfrastructuur voor een 'Rondje Randstad' is te gering gebleken en de kosten zijn te hoog bevonden.

#### **4.2.4.2 Krachtige en dynamische steden**

De Randstad bevat een gespreid, maar sterk op elkaar betrokken samenstel van vaak aantrekkelijke grote en middelgrote steden met een groot voorzieningenaanbod. De steden zijn belangrijke motoren van de economie. Daar worden de meeste jonge mensen opgeleid en daar vinden in het algemeen ook innovaties plaats. De bestaande kwaliteit van de steden zal worden verbeterd. Ruimte voor verstedelijking is aanwezig in, en in de nabijheid van steden, gekoppeld aan de bestaande verkeers- en vervoersinfrastructuur.

Herstructurering, revitalisering en transformatie van bestaande stedelijke gebieden leveren een belangrijke bijdrage aan de verbetering van de nodige diversiteit van het woningaanbod in de steden. Dat is vooral ook een opgave voor de gemeenten zelf. In alle grote steden, maar ook in de middelgrote steden, bestaat een grote vernieuwingsopgave. Om de uitvoering van het stedelijke vernieuwingsproces te versnellen zijn er 56 wijken benoemd die onderdeel uitmaken van de zogenaamde '50-wijken-aanpak'. De herstructurering van deze prioriteitswijken krijgt extra aandacht van het rijk. Het gaat bijvoorbeeld om de Westelijke Tuinsteden in Amsterdam, Rotterdam - Crooswijk, Den Haag - Zuidwest en Utrecht - Kanaleneiland. Het is mogelijk om in uitzonderlijke situaties en mits goed gemotiveerd af te wijken van wet- en regelgeving, zoals onder meer wordt vastgelegd in de Interimwet Stad- en milieubenadering en de AMvB externe veiligheid inrichtingen Wet Milieubeheer. Daarmee worden de mogelijkheden voor woningbouw binnen bestaand stedelijk gebied vergroot.

Ook bedrijventerreinen voldoen niet altijd meer aan de huidige eisen. Soms is revitalisering een optie, maar in geval van functieverlies (zoals bij verouderde spoorwegemplacementen, haven- en industriegebieden) kan transformatie in nieuwe woon- en werkgebieden een reële mogelijkheid zijn. Hierbij kan gedacht worden aan verouderde terreinen op de noordelijke IJ-oever in Amsterdam en in de Waal- en Eemhavens (als onderdeel van de stadshavens) in Rotterdam. Deze revitalisering en transformatie gaan samen met een aanzienlijke verbetering van het aanzien van de steden.

Naast de programma's in het bestaand stedelijk gebied, bestaat er een aanzienlijke vraag naar vooral groene woon- en werkmilieus, die in de vorm van nieuwe uitleg worden gerealiseerd. Het verstedelijkingsbeleid is in algemene zin in hoofdstuk 2 verwoord. In paragraaf 4.2.5 zijn de meer specifieke beleidskeuzen voor de verstedelijking in de Randstad in hoofdlijnen aangegeven.

Het woon- en leefklimaat van de steden wordt ook verbeterd door voldoende sport-, recreatie- en ontspanningsmogelijkheden. Naast typische stedelijke vormen van recreatie, gaat het daarbij om groene, recreatief ingerichte gebieden die lopend en per fiets goed bereikbaar zijn. In de Randstad kunnen de voormalige rijksbufferzones meer als zodanig ingericht worden door ze om te vormen tot relatief grootschalige, groene gebieden met diverse mogelijkheden voor ontspanning en dagrecreatie. Ook strategische groenprojecten, in bijvoorbeeld de Haarlemmermeer, hebben een dergelijke functie. In de Zuidvleugel wordt een samenhangend en gevarieerd groen-blauw raamwerk gerealiseerd. De 'groen-blauwe' slinger tussen Rotterdam en Den Haag is daarvan een belangrijk onderdeel. Utrecht is een groene woonprovincie bij uitstek. In het 'Hart' van de ecologisch en landschappelijk waardevolle Heuvelrug is echter ook sprake van 'verrommeling'. In dit gebied komen bovendien defensie terreinen en zorgcentra vrij. De kwaliteit van het gebied wordt verbeterd door toevoeging van kleinschalige en zorgvuldig ingepaste woon- en werkgebieden, gecompenseerd door verbetering van de natuur- en landschapskwaliteit elders in dit gebied.

#### **4.2.4.3 Vitaliteit en landschappelijke kwaliteit in het Groene Hart**

De bijzondere landschappelijke, cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten van de waarden, plassen en venen in het Groene Hart dragen in belangrijke mate bij aan de kwaliteit van de Randstad als geheel. Daartoe behoren ook de kenmerkende elementen van de Nieuwe Hollandse Waterlinie en de Stelling van Amsterdam. De andere functies in het Groene Hart, met zijn gevarieerde economische productiestructuur, vragen ook om ontwikkelingsruimte. Het is op veel plekken echter goed mogelijk de 'groen/blauwe' en 'rode' vraag naar ontwikkelingsruimte op een verantwoorde manier met elkaar te combineren. Uitgangspunt voor de ontwikkeling van het Groene Hart als geheel is de invulling en uitwerking van een kwaliteitszoning. Dit houdt in dat verschillende zones elk met eigen richting en snelheid ontwikkeld kunnen worden. Op de ene plek is dat vooral gericht op 'groene' en/of 'blauwe' ontwikkeling, op andere plekken zoals de transformatiezones is het vooral gericht op ontwikkelruimte voor diverse kleinschalige functies.

Het Bestuurlijk Platform Groene Hart heeft al een mogelijke invulling voor de kwaliteitszoning gepubliceerd met daarbij horende ruimtelijke beelden (zie kaart F). Gebieden waar vooral een groen/blauwe ontwikkeling wordt voorgestaan zijn het Hollands-Utrechts Veenweidegebied, de Waarden en de Plassen. Transformatiezones zijn bijvoorbeeld onderdelen langs de A2 en aan de westkant van het Groene Hart. Daarbinnen neemt de zone Leiden-Alphen een aparte plaats in. In deze zone zijn mogelijkheden voor kleinschalige woningbouwlocaties die voortbouwen op de landschappelijke structuur en een bijdrage leveren aan de kwaliteit van natuur- en landschap in het gebied. Bij uitwerking van de kwaliteitszoning wordt bijzondere aandacht geschonken aan de toekomst van de landbouw in de veenweidegebieden, waartoe grote delen van het Groene Hart behoren. De kwaliteit van deze gebieden staat onder druk, doordat duurzaam beheer van landschap en water andere eisen stelt aan de inrichting van het gebied dan de huidige landbouwpraktijk. Dit wordt nog verder versterkt door de consequenties van het EU-landbouwbeleid voor de melkveehouderijsector. De economische vitaliteit van het gebied vraagt om nieuwe economische dragers. Die kunnen onder meer worden gevonden in functiecombinaties van de wateropgave met andere opgaven. De reeds lopende strategische projecten zoals De Venen, de Krimpenerwaard (veenweidegebied) en de Hollandsche IJssel (kwaliteitszoning) worden versneld aangepakt. De beleidskeuzen van het rijk voor het Groene Hart zijn in paragraaf 4.2.6 opgenomen.

#### **4.2.5 Beleidskeuzen nieuwe verstedelijkingsrichtingen**

Nieuwe verstedelijkingsrichtingen moeten integrale oplossingen zijn voor opgaven met betrekking tot wonen, werken, infrastructuur, water en groen. Vanwege de omvang en de grote effecten van de woningvraag op ruimte en investeringen staat die opgave in deze paragraaf centraal. Op kaart 9 is aangegeven voor welke onderdelen het rijk in aanvulling op beleidsuitspraken uit de voorgaande hoofdstukken in deze nota bindende (PKB-) uitspraken voor de Randstad doet.

##### **4.2.5.1 De opgave**

Voor de ruimtereservering voor de verstedelijkingsopgave van de Randstad op de lange termijn, gaat het kabinet uit van het zogenoemde Hoge Ruimtedruk Scenario (HRD). Dat betekent dat bij keuzen van de hoofdrichting van de verstedelijking in deze nota en de ruimtelijke reservering en planvorming door provincies en gemeenten voor de periode 2010 – 2030, rekening wordt gehouden met een vraag naar ca. 440.000 woningen. Voor de investeringsbeslissingen gaat het kabinet uit van het Primos Midden Scenario (360.000 woningen in de periode 2010 - 2030). Omdat de feitelijke ruimtevraag, zoals die zich de komende decennia zal voordoen, meer dan ooit onzeker is, worden daarmee te grote investeringsrisico's vermeden. Het kabinet zal zijn investeringsprioriteiten zo stellen, dat de keuzen voor de hoofdrichting van de verstedelijking voor de lange termijn worden ondersteund. Aan de hand van monitoring en op basis van nieuwe prognoses en feitelijk gerealiseerde ontwikkelingen, zal worden bezien of er aanvullende

investeringen nodig zijn. Wanneer dat het geval is, zal ook duidelijk moeten zijn om welke het gaat en wanneer deze investeringen moeten worden gedaan. In de woningbouwopgave speelt de vraag naar groene en in mindere mate hoogstedelijke woonmilieus een hoofdrol ('tweetoppige vraag').

Verdichtingsmogelijkheden in het bestaand bebouwd gebied van de steden in de Randstad moeten zo optimaal mogelijk worden benut (zie ook paragraaf 2.3.2.4). Het streefgetal voor de realisatie van woningen en arbeidsplaatsen in het bestaand stedelijk gebied is 40% van het totale uitbreidingsprogramma. Als grens van het bestaand bebouwd gebied geldt de grens zoals gerealiseerd in het jaar 2000. Het rijk stimuleert de herstructurering, revitalisering en transformatie van verouderde stedelijke gebieden. Indien er in de steden wordt verdicht en zeker wanneer het hier genoemde streefgetal wordt gerealiseerd, zal dat de toekomstwaarde van de steden sterk verbeteren. Alle partijen dienen er echter rekening mee te houden dat er allerlei factoren zijn waardoor het streefgetal niet kan worden gehaald. Te noemen zijn de relatief hoge kosten van binnenstedelijk bouwen voor een beperkt aantal partijen, vertragingen die kunnen optreden door complexiteit en draagvlak, problemen om het evenwicht tussen rood en groen in de stad te bewaren en veranderende woonvoorkeuren. In de praktijk van de afgelopen jaren ligt het percentage in West-Nederland op ca. 25%. Bij de bovengenoemde kwantitatieve uitgangspunten die het kabinet hanteert als achtergrond voor investeringsbeslissingen, wordt ook rekening gehouden met een tegenvallende binnenstedelijke productie.

#### **4.2.5.2 Verstedelijking in de Noordvleugel**

Met herstructurering, revitalisering en transformatie van bestaande verouderde stedelijke gebieden kan aan een belangrijk deel van de ruimtevraag naar wonen en werken in de periode 2010 - 2030 worden voldaan. De decentrale overheden in de Noordvleugel streven in totaal naar een toevoeging van 60.000 duizend woningen aan het bestaand bebouwd gebied, waarvan 50.000 woningen in Amsterdam<sup>4</sup>. Via de opvang van natuurlijke aanwas, maar ook door bijvoorbeeld de uitbreiding van Bloemendalerpolder/KNSF-terrein kan binnen de beleidskaders van deze nota meer verspreid over de Noordvleugel ook aan een deel van de behoefte worden voldaan.

**Met een aanpassing van de grens van het Groene Hart bij de Bloemendalerpolder en het KNSF-terrein in Noord-Holland, wordt verstedelijking daar mogelijk. Deze moet wel zo worden vorm gegeven dat dit past bij de landschappelijke en cultuurhistorische waarden van het gebied.**

Het zogenoemde 'Linieperspectief Panorama Krayenhoff' en de ambities met zowel de Stelling van Amsterdam als met name de Nieuwe Hollandse Waterlinie, zijn in dit verband relevant (zie paragraaf 3.4.3).

Voor het grootste deel van de vraag naar ruimte voor woningbouw, zijn nieuwe uitleglocaties nodig. Het accent zal met name liggen op uitbreiding van groene woonmilieus. Die ruimte zal grotendeels gevonden moeten worden in de ruimtelijk-economische ontwikkelingsas Haarlemmermeer–Amsterdam–Almere. Randvoorwaarde daarbij is dat nieuwe uitleglocaties (buiten hetgeen in het kader van de Vinex<sup>5</sup> en de Actualisering<sup>6</sup> tot 2010 is afgesproken) binnen de 20 Ke-contour rond Schiphol zijn uitgesloten (zie paragraaf 2.2.5.2 en kaart 3).

<sup>4</sup> Noordvleugelconferentie d.d. 19 september 2003.

<sup>5</sup> Vierde nota over de ruimtelijke ordening.

<sup>6</sup> 'Vinac'.

### **Almere**

Een substantiële stedelijke ontwikkeling van Almere is gewenst. Met de ontwikkeling van Almere kan de ruimtelijk-economische as Haarlemmermeer–Amsterdam–Almere worden versterkt. Almere heeft bovendien voldoende ruimte om een grote opgave aan te kunnen en er zijn faseringsmogelijkheden. De gemeente Almere heeft de afgelopen decennia bewezen te kunnen zorgen voor continuïteit in de woningbouwproductie. Bij de verdere ontwikkeling van Almere gaat het niet alleen om productie van woningen in antwoord op de kwantitatieve en kwalitatieve vraag, maar wordt tevens een integraal stedelijk concept nagestreefd, zodat de stad zich ook op langere termijn aantrekkelijk en vitaal kan ontwikkelen.

Gezien de onzekerheden over de toekomstige groei van de bevolking en van de economie, over de mogelijkheid om 40% van de woningbouwopgave in bestaand bebouwd gebied te realiseren en over de mogelijkheden voor woningbouw rond Schiphol, kiest het kabinet voor een gefaseerde aanpak van de stedelijke ontwikkeling van Almere. Zo kan gedurende de loop van het ontwikkelingsproces bijgestuurd worden. Vooral nog wordt uitgegaan van de middenvariant (Primos Midden Scenario, zie ook paragraaf 4.2.5.1) waarbij het woningbestand van Almere tussen 2010 en 2030 met ongeveer 40.000 woningen groeit. Voor de rijksinvesteringen houdt dit in dat deze de groei van Almere mogelijk maken, een hoog 'no-regret'-karakter hebben en te faseren zijn. Bij rijksinvesteringen gaat het om verkeers- en vervoersinfrastructuur die nodig is voor een betrouwbare bereikbaarheid van Almere. Het rijk zal een planstudie voor de wegbereikbaarheid starten om helder te krijgen wat in dit verband nodig is bij de middenvariant en bij een eventuele hoge groeivariant. In de planstudie wordt op evenwichtige wijze aandacht besteed aan de omliggende gebieden en aan landschap, natuur en water. Hiertoe worden het Uitwegstroomlijntracé en de doortrekking van de A6-A9 nader onderzocht. Ook de consequenties van een mogelijke IJmeerwegverbinding worden in beeld gebracht. De consequenties van een geringere groei dan de middenvariant (de 'natuurlijke groei' variant) worden eveneens meegenomen. Het rijk zal op basis van de middenvariant op korte termijn een voorlopig besluit nemen over een financiële reservering voor een verbetering van de ontsluiting van Almere. Uiterlijk in 2006 zal bekeken worden of de uitgangspunten voor de keuze van de middenvariant nog steeds geldig zijn alvorens het kabinet een beslissing neemt over de maximale rijksbijdrage. Voorzover van toepassing zullen de uitkomsten van de prijsvraag voor de Zuiderzeelijn worden betrokken bij de resultaten van deze planstudie.

Het rijk heeft samen met de regio een Integraal Ontwikkelingsplan (IOP) Almere opgesteld waarbij de mogelijkheden zijn verkend om Almere integraal te laten doorgroeien naar een stad van 400.000 inwoners. Het kabinet kiest op dit moment nog niet voor zo'n schaalessprong voor Almere. Toch zijn elementen uit het IOP ook relevant voor de middenvariant. Voor de verdere groei van Almere zijn dat de in het IOP opgenomen ambities voor de verbetering van de woon-werkbalans, de differentiatie in woonmilieus en de voorkoming van een achterblijvend voorzieningenniveau belangrijk voor het stedelijk concept.

**Het kabinet zal nadere uitvoeringsafspraken maken met de decentrale overheden over programma, fasering en bereikbaarheid voor de ontwikkelingen in Almere tot 2020 en het langetermijnperspectief. Als langetermijnperspectief houdt het kabinet rekening met een groei van Almere in de periode van 2010 – 2030 met circa 40.000 woningen en daarmee met een groei van Almere naar een stad van circa 300.000 inwoners (middenvariant). Voor deze ontwikkeling van Almere is een adequate verkeers- en vervoersontsluiting noodzakelijk, onder meer als voorwaarde om de woon-werkbalans van Almere meer in evenwicht te kunnen brengen. Dit vergt naar verwachting investeringen in infrastructuur bovenop investeringen die reeds nodig zijn voor de autonome ontwikkeling.**



Passend bij en in aansluiting op de beleidskeuzen in deze nota en het verkeers- en vervoersbeleid dat wordt vastgelegd in de Nota Mobiliteit, wordt door het rijk een planstudie gestart naar de ontsluiting van een toekomstig Almere naar het 'oude' land voor de middenvariant en voor een hogere groeivariant. De consequenties van een geringere groei dan de middenvariant (kleine variant) worden eveneens meegenomen. In deze studie zullen de Stroomlijnvariant uit 'De Uitweg', doortrekking van de A6 naar de A9 en een IJmeerverbinding worden meegenomen. Het rijk zal op basis van de middenvariant een voorlopig besluit nemen over een financiële reservering voor een verbetering van de ontsluiting van Almere. Uiterlijk in 2006 zal bekeken worden of de uitgangspunten voor de keuze van de middenvariant nog steeds geldig zijn.

#### **Box: Overwegingen bij de keuze voor groei van Almere**

De Randstad Holland heeft een grote verstedelijkingsopgave. Tegelijkertijd is de ruimte schaars onder meer omdat het kabinet de verdere ontwikkeling van Schiphol belangrijk vindt en bijzondere waarden (natuur, landschap en cultuurhistorie) wil borgen. Ter voorbereiding van de Nota Ruimte is er een kengetallen kosten-batenanalyse (KBA) uitgevoerd<sup>7</sup> naar de verstedelijkingsmogelijkheden in de Randstad met vooral als doel verschillende mogelijkheden voor het verstedelijkingsbeleid in beeld te brengen. Onderzocht zijn de variant 'Instraling' met locaties in de binnenring van de Randstad, de variant 'Uitstraling' met locaties aan de buitenranden van de Randstad, de variant 'Spreiding', waarin verstelijking verdeeld werd over kleinere locaties in de Randstad en de zogenoemde Vijfde Nota-variant met verstedelijking in Almere, Rijnenburg, de Zuidplaspolder, Valkenburg en de Bloemendalerpolder. In de KBA zijn de onderdelen wonen, infrastructuur, economie, groen en blauw meegenomen. Wat betreft de verhouding tussen kosten en baten zijn er verschillen wat betreft de scores van de varianten op de verschillende onderdelen. Een eenduidig eindoordeel is dan ook niet te geven.

In de Noordvleugel is de (kwantitatieve) vraag naar nieuwe uitleglocaties het grootst en de zoekruimte relatief het kleinst. De ontwikkeling van de economische as Haarlemmermeer-Amsterdam-Almere staat centraal. Vooral Schiphol, het Groene Hart en de greenport Bollenstreek reduceren de verstedelijkingsmogelijkheden aan de zuidkant van Amsterdam. Om tot een zorgvuldige besluitvorming over de verstedelijkingsrichting te komen zijn de prognoses voor bevolkingsontwikkeling en economische groei nader bekeken. Dit heeft ertoe geleid dat het kabinet voor de ruimtelijke reserveringen vasthoudt aan het Hoge Ruimtedrukscenario, maar voor investeringsbeslissingen voor de periode tot 2020 uitgaat van cijfers die zijn ontleend aan 'Primos midden'. Ook op grond van deze cijfers is groei van Almere nodig.

Daarnaast zijn de mogelijkheden om binnen het bestaand stedelijk gebied te bouwen in de overwegingen betrokken. In de Nota Ruimte wordt het streven om 40% van de verstedelijkingsopgave in bestaand bebouwd gebied te realiseren onderschreven. De praktijk van de afgelopen jaren laat echter zien dat dit percentage in Nederland, enkele uitschieters daargelaten, op circa 25% ligt van de opgave. De gemeente Amsterdam heeft een relatief grote ambitie voor binnenstedelijk bouwen. Indien deze ambitie door economische tegenslag of anderszins niet is waar te maken, zijn mogelijk weer meer uitbreidingslocaties - en daarmee extra groei van Almere - nodig.

Bij de investeringsbeslissing moet dus rekening gehouden worden met deze onzekerheden en is het zaak een beslissing te nemen die een eventuele planningsfout zoveel mogelijk beperkt. Bij de

<sup>7</sup> Kosten Baten analyse verstedelijking Randstad (2004)

keuze voor een groot Almere bestaat de kans dat de woningbouw achterblijft, zodat er sprake is van een overdimensionering van de infrastructuur. Bij de keuze voor een klein Almere kan blijken dat de infrastructuur in een latere fase moet worden uitgebreid. De keuze voor een middelgroot Almere minimaliseert de planningsrisico's.

Risico's Planningsfouten	Gepland: Lage groei variant (20.000 woningen)	Gepland: Middenvariant (40.000 woningen)	Gepland: Hoge groei variant (70.000 woningen)
Eindbeeld wordt: Hoge groei variant	Geschatte maximale extra kosten bedragen circa 20% ten opzichte van de investering in de aanleg van een groot Almere aanleg in één keer.	Zeer beperkte extra kosten in vergelijking tot aanleg aanleg van een groot Almere in één keer.	nul
Eindbeeld wordt: Middenvariant	Geschatte maximale extra kosten bedragen circa 20% ten opzichte van de investering in de aanleg van de Middenvariant groei van Almere in één keer.	nul	Mogelijke overinvestering ('sunk costs') bedraagt circa 50%-100% ten opzichte van de investering in de aanleg van de Middenvariant groei van Almere.
Eindbeeld wordt: Lage groei variant	nul	Mogelijke overinvestering ('sunk costs') bedraagt circa 100% ten opzichte van de investering in de aanleg van lage groei variant van Almere.	Mogelijke overinvestering ('sunk costs') bedraagt circa 500% ten opzichte van de investering in de aanleg van lage groei variant van Almere.

### **Haarlemmermeer e.o.**

Ook ten zuidwesten van Amsterdam is een substantiële uitbreiding van de verstedelijkingsruimte gewenst. Bovendien moet ruimte geboden worden aan strategisch groen<sup>8</sup>, natuur, water en bedrijventerreinen. Daarbij is in deze nota wel een aantal ruimtelijke randvoorwaarden opgenomen die in acht moeten worden genomen (zie met name de paragrafen 2.2.5.2, 2.2.5.4, 3.2.4.1 en 3.4.6.1). Deze randvoorwaarden beïnvloeden de ontwikkelingsmogelijkheden in de Haarlemmermeer en de Bollenstreek. Met oog op de ruimtevraag van de verschillende functies en de ruimtelijke randvoorwaarden, is een gebiedsuitwerking nodig.

**Na de vaststelling van deze Nota Ruimte zullen de provincies Noord- en Zuid-Holland in opdracht van het rijk gezamenlijk en in overleg met andere betrokkenen een nadere gebiedsuitwerking maken voor het buiten het Groene Hart liggende gebied Haarlemmermeer en de Bollenstreek. In de gebiedsuitwerking moet binnen de beleidskaders van deze nota worden gezien op welke wijze de ruimtelijke ontwikkelingen (waaronder de verstedelijking) kunnen plaatsvinden. Specifiek moet daarbij in elk geval**

<sup>8</sup> Gebiedsperspectief Strategisch Groenproject (SGP) Haarlemmermeer

**rekening worden gehouden met de ruimtelijke beperkingen die samenhangen met het beleid voor de luchthaven Schiphol. De beperkingen die met name voortvloeien uit het 'greenportbeleid' betekenen dat in de Bollenstreek geen grootschalige verstedelijking plaatsvindt. Tot slot zal rekening gehouden moeten worden met de (kwantitatieve en kwalitatieve) afspraken over het strategisch groenproject in de Haarlemmermeer. Het rijk gaat ervan uit dat er in deze uitwerking buiten het bestaande bebouwde gebied in 2000 ruimte wordt gevonden voor 10 à 20 duizend woningen.**

Het rijk verwacht dat de beide betrokken provincies samen met andere betrokkenen (waartoe in elk geval Schiphol en verschillende decentrale overheden behoren) deze uitwerking maken en rekening houden met de ruimtelijke mogelijkheden in aangrenzende gebieden (zie ook de paragrafen 4.2.5.3. en 4.2.6.). Wat betreft de Bollenstreek is het nog maar de vraag of er ruimte is om meer dan de regionale behoefte voor wonen en werken te accommoderen. Belangrijk is dat de ruimtelijke ontwikkelingen ook in dit deel van de Randstad zo goed mogelijk worden afgestemd op de capaciteit van de bestaande verkeers- en vervoersinfrastructuur. Mocht blijken dat de bestaande infrastructuur onvoldoende capaciteit biedt, dan zal in aansluiting op de uitwerking, in overleg met het rijk, worden nagegaan wat de meest effectieve oplossingsrichtingen zijn.

#### **4.2.5.3 Verstedelijking in de Zuidvleugel**

In de Zuidvleugel kan met herstructurering, revitalisering en transformatie van bestaande verouderde stedelijke gebieden een belangrijk deel van de ruimtevraag naar wonen en werken in de periode 2010-2030 worden opgelost. De Zuidvleugel staat voor een aanzienlijke herstructurerings- en revitaliseringopgave van bedrijventerreinen. Daarnaast is er sprake van een grote ruimtebehoefte voor bedrijvigheid in het algemeen. De decentrale overheden in Zuidvleugel streven ernaar om in de periode 2010-2020 60.000 tot 80.000 woningen toe te voegen aan het bestaand bebouwd gebied van de verschillende steden in de regio<sup>9</sup>. Het beleid is er daarbij op gericht de bestaande infrastructuur (zowel spoor als weg, in onderlinge samenhang) beter te benutten, en derhalve een substantieel deel van de verstedelijkingsopgave nabij met name bestaande stations en infrastructuur te realiseren. Voor het openbaar vervoer heeft de Zuidvleugel drie projecten aangedragen die aan deze gedachte invulling zouden kunnen geven: Randstadrail, Stedenbaan en de Rijn-Gouwelijn.

Randstadrail gaat uit van de bestaande infrastructuur. De regio onderzoekt in hoeverre de verstedelijking bij deze verbinding kan worden versterkt.

Voor het door de regio aangedragen concept Stedenbaan zullen de overheden in de Zuidvleugel gezamenlijk onderzoeken wat het oplossend vermogen is van dit concept en in hoeverre het goed aansluit bij bestaande vervoersontwikkelingen (filosofie benutten en bouwen, herstelplan spoor) en prioriteiten zoals deze in de Nota Mobiliteit voor spoor en weg zullen worden verwoord. De Zuidvleugel kan overeenkomstig de beleidsregels over de MIT-verkenningen nieuwe stijl het initiatief nemen voor een verkenning, waarbij het rijk als belanghebbende betrokken wordt. Deze verkenning leidt in elk geval tot een rapport dat een analyse bevat van een (toekomstig) verkeers- en vervoersprobleem dat vanuit de verschillende invalshoeken van de belanghebbenden is geanalyseerd. Het bevat ook mogelijke en kansrijke oplossingsrichtingen voor het specifieke gebied. Tevens worden de verantwoordelijkheden van de diverse betrokkenen duidelijk gemaakt. Op basis van de uitkomsten van de verkenning zal het kabinet in overleg treden met de Zuidvleugelpartners om tot nadere beslissingen te komen.

---

<sup>9</sup> De Zuidvleugel van de Randstad, december 2003.

De Rijn-Gouwelijn gaat deels uit van nieuw aan te leggen infrastructuur en staat daarmee verder af van het uitgangspunt bestaande infrastructuur zo goed mogelijk te benutten. Deels ligt de Rijn-Gouwelijn in het Groene Hart dat beperkte mogelijkheden voor bebouwing biedt (zie paragraaf 4.2.6.). Uit nader onderzoek door de Zuidvleugel zal moeten blijken in hoeverre de Rijn-Gouwelijn het meest passende antwoord is op de vervoersproblemen en eventuele woningbouwpotenties van deze regio.

Via de opvang van natuurlijke aanwas en bijvoorbeeld met kleinschalige verstedelijking in de Hoekse Waard kan binnen de kaders van deze nota (inclusief de beoogde ontwikkeling van het grootschalig bedrijventerrein) meer verspreid over de Zuidvleugel aan een substantieel ander deel van de behoefte worden voldaan. De provincie Zuid-Holland geeft inhoud aan een mogelijke ontwikkeling van een grote verstedelijkingslocatie in de Zuidplaspolder.

**Het kabinet besluit mogelijk nog in 2004 over de sluiting van het vliegveld Valkenburg. Na eventuele sluiting van dit vliegveld is verstedelijking ter plaatse mogelijk. Gezien de ligging van vliegveld Valkenburg in de voormalige rijksbufferzone Den Haag-Leiden-Zoetermeer stelt het rijk als voorwaarde dat hier sprake is van groen wonen in lage dichtheden en in evenwicht met de opgaven voor groen en water. De mogelijke verstedelijking zal in samenhang moeten worden gezien met de ontwikkeling in de zone Haarlemmermeer e.o..**

#### ***Driehoek Rotterdam-Zoetermeer-Gouda (RZG) / Zuidplaspolder***

De mogelijkheid van verstedelijking in de Zuidplaspolder wordt binnen het grote geheel van opgaven in de driehoek Rotterdam-Zoetermeer-Gouda nader uitgewerkt door de provincie Zuid-Holland. Uit onderzoek<sup>10</sup> van het rijk blijkt dat de locatie qua woningbouwkosten en opbrengsten niet zo'n gunstige verhouding heeft. Deze verhouding van kosten en baten komt gunstiger te liggen als in de planvorming de betrokken partijen erin slagen om de woningbouw te concentreren op locaties met een goede grondslag, mede in relatie tot de wateropgave in deze diep gelegen polders. Het gebied is relatief goed te ontsluiten. In het gebied liggen qua woningbouw vooral kansen om tegemoet te komen aan de vraag naar groene woonmilieus. Belangrijk is ook dat de Zuidplaspolder voldoende mogelijkheden behoudt voor de ontwikkeling van bedrijven en van het landbouwonwikkelingsgebied voor de glastuinbouw (zie ook paragraaf 3.4.6.3).

**De grens van het Groene Hart wordt aangepast om bij de Zuidplaspolder in de provincie Zuid-Holland verstedelijking mogelijk te maken. Specifieke voorwaarden die het rijk stelt aan de integrale ontwikkeling van de Zuidplaspolder zijn: evenwicht tussen woningbouw en bedrijvigheid, optimale afstemming van de verstedelijking op de water-, bodem- en groenopgave van het gebied en behoud van voldoende mogelijkheden voor ontwikkeling van het landbouwonwikkelingsgebied voor de glastuinbouw.**

#### ***4.2.5.4 Verstedelijking in Utrecht/Gooi- en Vechtstreek***

Ook in deze regio kan met herstructurering, revitalisering en transformatie van bestaande verouderde stedelijke gebieden een deel van de ruimtevrage naar wonen en werken in de periode 2010-2030 worden opgelost. De decentrale overheden streven ernaar om in de periode 2010-2030 circa 32.000 woningen toe te voegen aan het bestaand bebouwd gebied in de provincie Utrecht. Via de opvang van natuurlijke aanwas en bijvoorbeeld met (kleine) uitbreidingen in Leusden en Zeist, kan binnen de kaders van deze nota meer verspreid over de regio aan een substantieel

<sup>10</sup> Kosten batenanalyse verstedelijking Randstad (2004) en deelstudie kosten/opbrengsten woningbouw (Rigo 2003).

ander deel van de behoefte worden voldaan. Met name de provincie Utrecht geeft uitwerking aan de mogelijk grote stedelijke uitbreidingen in de regio. Tot die mogelijkheden behoort ontwikkeling van Rijnenburg, binnen de beleidskaders van deze nota. In het IOP Almere is ervan uitgegaan dat een gedeelte van de Utrechtse woningbehoefte (20.000 woningen tussen 2010 en 2030) zou worden opgevangen in Almere. Voor het investeringsbeeld gaat het rijk vooralsnog niet uit van deze overloop.

Op basis van de dan bekende inzichten over de ontwikkeling van de economie en bevolking, zal tegen het eind van dit decennium in overleg tussen rijk en provincie, nader worden bekeken of deze overloop van de Utrechtse behoefte naar andere provincies en in het bijzonder naar Zuidelijk Flevoland noodzakelijk is. In dat geval zal het investeringsbeeld van het rijk hierop worden aangepast. Een goede monitoring van de tussentijdse ontwikkelingen is van belang.

### **Rijnenburg**

**De grens van het Groene Hart wordt aangepast bij Rijnenburg in de provincie Utrecht om verstedelijking mogelijk te maken. Daarbij dient uitdrukkelijk aandacht te worden besteed aan de wateropgave in dit gebied en mag de verstedelijking niet leiden tot knelpunten op de hoofdinfrastructuur c.q. bij het verkeersplein Oudenrijn.**

#### **4.2.6 Ontwikkelingsprogramma Groene Hart**

In het Groene Hart is aandacht nodig voor een ontwikkelingsgerichte en gebiedsgerichte benadering. Naast de landschappelijke, ecologische en cultuurhistorische waarden van dit gebied, moeten de economische en toeristisch-recreatieve aspecten, alsmede de betekenis die het gebied heeft voor wonen en werken, worden betrokken. Uitgangspunt voor het programma is een kwaliteitszoning met een indeling in deelgebieden: soms gericht op groene ontwikkeling met beperkingen voor bouwactiviteiten en ontwikkeling van de bestaande steden en dorpen, soms gericht op kwaliteitsverbetering en aanbod van ontwikkelruimte

Het programma geeft invulling en uitwerking aan de kwaliteitszoning. In aansluiting op paragraaf 3.4.3 zijn er de volgende specifieke opgaven:

- Duurzaam behoud van de kwaliteiten in de veenweidegebieden. Er zijn scherpe en robuuste keuzen nodig om de kwaliteiten van het veenweidelandschap duurzaam te behouden. Voor het beheer is behoud van grondgebonden veeteelt een voorwaarde;
- Goede samenhang met de ontwikkeling van de Stelling van Amsterdam (gebaseerd op de internationale richtlijnen voor het Werelderfgoed) en de Nieuwe Hollandse Waterlinie (uitgaande van het zogenoemde 'Linieperspectief Panorama Krayenhoff') en met de ontwikkeling van de Natte As (zie paragraaf 3.3.3);
- Behoud en versterking van de economische vitaliteit van het gebied. Dit vraagt om ontwikkeling van nieuwe economische dragers;
- Benutting van de kansen die het water biedt. De deelstroomgebiedsvisies moeten worden uitgevoerd;
- Benutting van functiecombinaties met wateropgaven;
- Integratie en snelle uitvoering van de lopende strategische Groene Hartprojecten.

Voor versterking en ontwikkeling van het karakter van het Groene Hart is een scherpe, uitvoerbare definitie van de ontwikkel- en ontwerpogave onmisbaar, net zoals een effectief ruimtelijk en financieel instrumentarium en een sterke organisatie.

**De provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht zullen in opdracht van het rijk en in overleg met andere betrokkenen (verenigd in het Bestuurlijk Platform Groene Hart) een 'Ontwikkelingsprogramma Groene Hart' opstellen dat uitwerking geeft aan het ontwikkelingsperspectief voor het Groene Hart. Dit programma biedt het kader voor**

**investeringen. Het rijk zal als opdrachtgever inhoudelijk en financieel actief betrokken blijven en op basis van de resultaten van het ontwikkelingsprogramma, afspraken maken over de financiering van de ontwikkelingen en de eventueel benodigde andere instrumenten en het zal de ontwikkelingen monitoren.**

Voor uitwerking van de inzet van het rijk wordt verwezen naar de Uitvoeringsagenda Nota Ruimte.

Het Bestuurlijk Platform Groene Hart heeft al een mogelijke invulling voor de kwaliteitszoning gepubliceerd (zie ook paragraaf 4.2.3 en kaart F). Het gebied tussen Leiden en Alphen aan den Rijn is daarin aangegeven als een transformatiezone met ontwikkelruimte, dat wil zeggen met mogelijkheden voor kleinschalige bebouwing die dient ter versterking van de landschappelijke structuur. Als onderdeel van de opdracht voor de opstelling van het Ontwikkelingsprogramma Groene Hart wordt een gebiedsuitwerking gemaakt voor deze zone. Specifiek moet rekening worden gehouden met de aanwezige cultuurhistorische en landschappelijke waarden en het 'ja, mits'-regime dat in het Groene Hart, net als in elk ander nationaal landschap, geldt. Deze uitwerking moet worden afgestemd op de uitwerking Haarlemmermeer e.o..

#### **4.2.7 Begrenzing voormalige rijksbufferzones**

Bij de transformatie van de voormalige rijksbufferzones tot grootschalige regionale groengebieden is het accent gericht op versterking van hun (dag)recreatieve functie voor de steden van de nationale stedelijke netwerken (zie 2.2.3.4).

**De besluitvorming over het marinevliegkamp Valkenburg is van invloed op de begrenzing van het recreatiegebied dat in de plaats komt van de rijksbufferzone Den Haag-Leiden-Zoetermeer (zie ook paragraaf 4.2.5.3). Het beoogde bedrijventerrein tussen de A4, A5 en A9 dat binnen de grenzen van de voormalige rijksbufferzone Haarlem-Amsterdam ligt en de Zuiderscheg (tussen de A9 en A22, ten zuiden van het Noordzeekanaal) zullen geen deel uitmaken van het regionale groengebied. De Oostvlietpolder bij Leiden komt ook buiten de voormalige rijksbufferzone te liggen en zal geen deel uitmaken van het regionale groengebied. Hier kan een bedrijventerrein gerealiseerd worden en tevens een groene verbindingzone, om de recreatieve waarde te versterken. De rijksbufferzone Blaricum-Huizen vervalt. Dit gebied is onderdeel van de EHS. De begrenzing van de regionale groengebieden behoort voor het overige tot de verantwoordelijkheid van de provincies. Bij de begrenzing moet wel het bepaalde in deze paragraaf in acht worden genomen.**

### **4.3. Kust**

#### **4.3.1 Inleiding**

Onder de Kust wordt het geheel verstaan van kustzee, strand, duinen/zeedijken, en de strook landwaarts daarvan met een functionele of culturele relatie met de Kust. Belangrijk onderdeel van de Kust is het kustfundament. Om te benadrukken dat de Kust één dynamisch systeem is, waarbinnen functies op elkaar worden afgestemd en waarbinnen samenhangend beheer noodzakelijk is, wordt een ruimtelijk begrensd kustfundament aangewezen (voor begrenzing zie paragraaf 4.3.3). Het kustfundament 'draagt' aan de landzijde de waterkerende functie van duinen en dijken en vervult daarmee een belangrijke rol in de waterkering. Het draagt ook de natuur- en recreatiefuncties van duingebieden en kustplaatsen. In de 'natte' zone vinden morfologische processen plaats die van belang zijn voor de vorming van strand en duinen. De Kust staat van twee kanten onder forse druk. De voorspelde klimaatverandering kan tot een snellere zeespiegelstijging en tot frequentere en zwaardere stormen leiden. De veiligheid tegen overstromingen vanuit de zee komt daarmee onder druk te staan. Tegelijkertijd groeien de bevolking en de economie, waardoor kustplaatsen en bebouwde gebieden uitdijen. De ruimte voor uitbreiding van deze functies moet in samenhang worden gezien met de benodigde ruimte voor toekomstige versterking van de zeewering. De economische aantrekkelijkheid van de Kust is gebaseerd op de aanwezigheid van het strand, de badplaatsen en het aantrekkelijke landschap. De aanwezige natuurgebieden zijn van internationale waarde (zie ook onder Noordzeebeleid).

#### **4.3.2 Doelstelling en opgaven**

**Voor de Kust, als onderdeel van de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur heeft het rijk de volgende doelstelling: waarborging van de veiligheid tegen overstromingen vanuit zee met behoud van de (inter)nationale ruimtelijke waarden waarbij de gebiedspecifieke identiteit een belangrijke kernkwaliteit is.**

In het nationaal ruimtelijk beleid staan voor dit gebied specifiek de volgende opgaven centraal:

- een integraal kustbeheer;
- begrenzing en bescherming van het kustfundament;
- introductie van een strategie voor het beheer van de zandige kust;
- op sterkte hebben en houden van de zeewering.

Het ruimtelijk beleid voor de Kust is in deze nota verwoord. Het rijk heeft het voornemen om in aansluiting daarop een beleidslijn voor de Kust uit te brengen met als voornaamste doel de verantwoordelijkheden en rollen van betrokken overheden en gebruikers te expliciteren. Om dubbeling te voorkomen, zijn in deze paragraaf de in andere delen van deze nota opgenomen uitspraken (die met name betrekking hebben op water, natuur, landschap en bebouwing in het buitengebied) niet herhaald.

#### **4.3.3 Ontwikkelingsperspectief**

Het ontwikkelingsperspectief is gericht op behoud en verbetering van het kustfundament en op sterkte houden van de zeewering. Daarnaast is het perspectief gericht op behoud en versterking van de bestaande aantrekkelijke structuur van uitgestrekte duingebieden met waardevolle natuurgebieden en drukbezochte kustplaatsen en inpassing van economische ontwikkelingen. De openheid (de 'vrije horizon') is daarbij een belangrijke landschappelijke kwaliteit. De identiteit van de Kust wordt gevormd door de afwisseling van badplaatsen en lange trajecten van zandige kust. Bij de ruimtelijke ontwikkeling in de kustzone moet de zeewering op sterkte worden gehouden en nu al rekening worden gehouden met klimaatveranderingen die naar verwachting op een termijn van 200 jaar kunnen optreden.

Waarborging van het dynamische zandige kuststelsel als drager van alle functies in de kustzone staat daarbij voorop. De prioriteit ligt daarbij op het behoud en de ontwikkeling van de veerkracht en natuurlijke dynamiek. Het kabinet streeft er naar om de bestaande zandvoorraden in de kustzone en het dynamische karakter ervan te waarborgen en de morfologische processen binnen het kuststelsel zoveel mogelijk ongemoeid te laten. Uitgangspunt van het beheer van de Kust is daarom: 'zand als ordenend principe'. Ontwikkelingen die de natuurlijke dynamiek van het kustfundament versterken worden ondersteund. Verstening van de zandige kust is niet gewenst.

Het bouwbeleid is erop gericht zo duurzaam mogelijk met de ruimte van het kustfundament om te gaan. Behoud en verbetering van functies staan centraal. Buiten de kustplaatsen staan in het algemeen natuur en recreatie, en daarbij passende veerkracht en dynamiek voorop. Grote delen van de Kust behoren namelijk tot VHR of EHS of zijn beschermd als waterwingebied. Binnen de kustplaatsen is ruimte voor ver- en nieuwbouw voor de bewoners en ontwikkeling van economische en toeristische activiteiten, zolang de veiligheid van het achterland niet nadelig wordt beïnvloed en dit niet leidt tot kostenverhoging van toekomstige versterkingswerken. Hierbij gelden vanzelfsprekend de voorwaarden van de geldende beschermingsregimes met betrekking tot veiligheid. Bij eventuele buitendijkse ontwikkelingen kan de veiligheid tegen overstromingen meestal niet worden geborgd. Acht prioritaire zwakke schakels in de Kust worden uit oogpunt van veiligheid versterkt in combinatie met verbetering van de ruimtelijke kwaliteit op basis van een integrale benadering waarbij rekening wordt gehouden met natuur, landschap, economische functies en recreatie.

#### **4.3.4 Specifieke beleidskeuzen**

##### **4.3.4.1 Het kustfundament**

**Het kustfundament omvat het gehele zandgebied, nat én droog, dat als geheel van belang is als drager van functies in het kustgebied. Het rijk waarborgt voor de realisatie van een duurzame veiligheid tegen overstromingen vanuit zee, dat in het kustfundament voldoende ruimte beschikbaar is en blijft voor de versterking van de zeewering.**

**Het kustfundament wordt als volgt begrensd:**

- **de zeewaartse grens bestaat uit de doorgaande NAP -20m lijn (20 meter onder Normaal Amsterdams Peil);**
- **aan de landzijde omvat het kustfundament alle duingebieden én alle daarop gelegen harde zeeweringen. De landwaartse grens valt bij smalle duinen en dijken samen met de grens van de waterkering uitgebreid met de ruimtereservering voor tweehonderd jaar zeespiegelstijging en omvat daar waar de duinen breder zijn dan de waterkering het gehele duingebied. In de praktijk valt de begrenzing dan samen met de grenzen van Natuurbeschermingswetgebieden, de Ecologische Hoofdstructuur en de Vogel- en Habitatrictlijngebieden.**

**De provincies en gemeenten leggen de definitieve landwaartse begrenzing van het kustfundament vast in streek- en bestemmingsplannen in overleg met de beheerders van de zeewering.**

**Bij het beheer van het kustfundament kiest het rijk voor een strategie in drie stappen:**

- 1. behoud van zand en ongehinderd transport van zand langs en dwars op de Kust;**
- 2. zoveel mogelijk zandige maatregelen als ingrepen noodzakelijk zijn, en;**
- 3. alleen in uiterste geval kan zand met harde constructies worden vastgelegd.**

Alleen maatregelen die passen binnen deze strategie worden door het bevoegd gezag getoetst aan de vigerende beschermingsregimes die vanuit de waterkerings- en natuurwetgeving in het kustfundament van toepassing zijn. Uit hoofde van de bestaande wet- en regelgeving zijn deze



beschermingsregimes ook op delen van de kustplaatsen langs de Noordzeekust van toepassing. Het is gewenst dat de provincies door middel van ruimtelijke zoneringsplannen in het streekplan aangeven in welke delen van het kustfundament verdere integratie van beheer gewenst is. Onderdeel van afgestemd beheer is ook betere afstemming van vergunningverlening. Ten aanzien van het vrije zicht vanaf de Kust geldt het beleid dat is verwoord onder de paragraaf 4.6.3.

#### **4.3.4.2 Bebouwd gebied op het kustfundament**

Provincies en gemeenten stellen de grens vast van het bestaande bebouwde gebied van de kustplaatsen en nemen deze grens op in streek- en bestemmingsplannen. Tevens geven zij invulling aan een specifiek bouwbeleid op grond van de volgende hoofdlijnen:

- Binnen de bestaande aaneengesloten bebouwing van kustplaatsen gelden beperkingen aan nieuw- en verbouw ('ja, mits'-principe) op de waterkering, waarbij de voorwaarden worden ingevuld vanuit waterstaatswetgeving;
- Buiten het bestaande bebouwde gebied van kustplaatsen en strand wordt in het kustfundament in principe geen uitbreiding van de bebouwing toegestaan ('nee, tenzij'-principe).

Gezien de voor de Friese Waddeneilanden bestaande beperkingen is daar een –nader te bepalen- beperkte uitbreidingsmogelijkheid van de bebouwing op het kustfundament mogelijk, mits passend binnen het ruimtelijk kader van deze nota.

#### **4.3.4.3 Versterking prioritaire zwakke schakels**

Mede als gevolg van de voorspelde klimaatveranderingen en van nieuwe inzichten in de golfbelasting van de Kust zijn door de waterkeringbeheerders in 2003 een aantal zwakke schakels in de Kust aangetoond.

**Bij versterking van de acht prioritaire zwakke schakels, wordt een gecombineerde aanpak van verbetering van de veiligheid en van de ruimtelijke kwaliteit voorgestaan, waarbij rekening wordt gehouden met natuur, landschap, economische functies en recreatie. De prioritaire zwakke schakels zijn:**

- 1. Het kustvak Den Helder-Callantsoog;**
- 2. Het kustvak Hondsbossche en Pettemer zeewering;**
- 3. De waterkering Noordwijk;**
- 4. De waterkering Scheveningen;**
- 5. Het kustvak Hoek van Holland-Kijkduin;**
- 6. Het kustvak Flaauwe Werk (Goeree-Overflakkee);**
- 7. Het kustvak Zuidwest Walcheren;**
- 8. Het kustvak West Zeeuws-Vlaanderen (Cadzand-Breskens).**

Het rijk levert een financiële en inhoudelijke bijdrage ten behoeve van de planstudies voor de versterking van de prioritaire zwakke schakels. Aan de provincies is de opdracht gegeven integrale planstudies uit te voeren. De planstudies zullen per gebied een landwaarts, zeewaarts en consoliderend-alternatief bevatten en moeten in 2007 afgerond zijn (zie kaart 4).

#### **4.3.5 Beleidsuitwerking**

De consequenties van het ruimtelijk beleid voor de Kust dat in deze nota is verwoord, worden wat betreft rollen en verantwoordelijkheden nader gepreciseerd in een aparte beleidslijn voor de Kust, die in 2005 wordt gepubliceerd.

De EU heeft voor de uitvoering van het integraal kustzonebeheer in Europa een Aanbeveling opgesteld. Het rijk rapporteert over zijn bevindingen van dit beheer in 2006 aan de Europese Commissie.

## **4.4 Waddenzee**

### **4.4.1 Inleiding**

De Waddenzee beslaat het zeegebied van Den Helder tot de rijksgrens met Duitsland in de Dollard en het tussen Nederland en Duitsland betwiste gebied in het Eemsestuarium. De Waddenzee is het grootste aaneengesloten natuurgebied van West-Europa en het grootste getijdengebied ter wereld. Het gebied is een samenhangend geheel met als overeenstemmende kenmerken: (geo)morfologie, ecologie en landschap. Die eenheid en samenhang strekken zich ook uit tot de omliggende gebieden waarmee de Waddenzee samen het waddengebied vormt. Ondanks allerlei veranderingen, die in het verre of nabije verleden hebben plaatsgevonden, is het waddengebied een samenhangend geheel gebleven met een eigen identiteit. Die identiteit wordt bepaald door een aantal kernkwaliteiten, die zeldzaam zijn en die niet of moeilijk vervangbaar zijn: natuurlijke rijkdommen, horizon en samenhang.

In deze paragraaf worden de kernkwaliteiten omschreven om te laten zien welke kwaliteiten in het geding zijn bij ontwikkelingen in het Waddengebied. Dit wordt gevolgd door de voorgenomen hoofddoelstelling van het rijk voor het gebied, de hoofdlijnen van het ontwikkelingsperspectief voor de Waddenzee en de voorgenomen beleidsonderdelen.

Het rijk zal een nadere uitwerking en concretisering van het in deze nota beschreven beleid voor de Waddenzee opnemen in een aparte PKB, te weten de Derde Nota Waddenzee. Streven is deze nota nog in 2004 uit te brengen. De vigerende PKB Waddenzee uit 1993 blijft van kracht tot inwerkingtreding van de PKB Derde Nota Waddenzee.

### **4.4.2. Natuur**

De Waddenzee ontleent zijn betekenis allereerst aan de ongekende natuurwaarden. Ook in internationaal verband zijn deze natuurwaarden van groot belang, vooral als broed-, doortrek- en overwinteringsgebied voor vogels, leef- en voedselgebied voor zeezoogdieren, schelpdieren, waterflora zoals zeegras en als kraamkamer voor vissen. De Waddenzee vormt een belangrijke ecologische eenheid met het waddengebied van Nederland, Duitsland en Denemarken, maar ook op wereldschaal vormt het gebied een onmisbare schakel voor trekvogels. Essentieel hiervoor zijn de enorme omvang van het gebied, de grote voedselrijkdom, de eb-vloedbeweging en de rust. Het feit dat de Waddenzee voor natuur een cruciale betekenis heeft dankt het gebied mede aan de aanwezige waterkwaliteit, waarmee deze een wezenlijk aspect vormt van de kernkwaliteiten van het gebied. De natuurlijke kwaliteit van de Waddenzee wordt beïnvloed door onder meer de mogelijke effecten van de schelpdiervisserij op het ecosysteem, het voorkomen van exoten zoals de Japanse oester, het risico van een calamiteit in de Noordzeekustzone en de waterkwaliteit, die voor een aantal stoffen nog niet voldoet aan de gestelde criteria. Voor de lange termijn geldt de onzekerheid over de effecten voor de Waddenzee van de klimaatverandering, zoals opwarming van het water en stijging van de zeespiegel.

### **4.4.3 Horizon**

Het waddengebied is nog één van de weinige gebieden die zich kenmerken door een voor Nederlandse begrippen enorme grootschaligheid en door een openheid van formaat. Dit is in nationaal en Europees verband bijzonder. Het is van belang deze waarde te behouden door geen of uitsluitend aan het open landschap van de Waddenzee en omgeving aangepaste bebouwing aan de rand van de Waddenzee toe te staan.

#### **4.4.4 Samenhang**

De identiteit van het waddengebied wordt mede bepaald door de aanwezige samenhangen en overgangen in het landschap. Het landschap van de Waddenzee is een weids en open landschap, met de zeewering als grensovergang tussen de dynamische processen van getijdengebieden en kwelders enerzijds en het cultuurlandschap van polders anderzijds. De sloten en het gecultiveerde landschap volgen nog steeds de loop van de natuurlijke laagtes en kwelderkreken. De wegen lopen langs de Kust en de hogere delen van de polders. De contouren van de zeewering bepalen de horizon. De cultuurhistorische en landschappelijke waarden zijn nauw verbonden met de economische en sociale ontwikkeling van het kustgebied en vormen een belangrijke basis voor de ontwikkeling van het toerisme. Via overgangen in het landschap komt de samenhang ook goed tot uiting. Ten eerste zijn er overgangen van zoet naar zout, zoals op de overgang naar IJsselmeer en Eems-Dollard. Daarnaast zijn er karakteristieke overgangen van land naar zee, enerzijds geleidelijk bij de kwelders en dynamische duingebieden, anderzijds hard daar waar dijken zijn. Tenslotte zijn er in velerlei vormen overgangen van nat naar droog. Zoals uit het bovenstaande blijkt kenmerkt het waddengebied zich door een geheel eigen identiteit. Binnen dit samenhangende gebied is er uiteraard wel sprake van verscheidenheid. We kunnen onderscheiden de Waddenzee, de waddeneilanden, de Noordzeekustzone en de vastelandskust. Ook deze diversiteit is onderdeel van de specifieke identiteit van het waddengebied. Bij het ruimte bieden aan ontwikkelingen dient zowel rekening te worden gehouden met de eenheid van het gebied als met de verscheidenheid die daarbinnen optreedt.

#### **4.4.5 Doelstelling**

De hoofddoelstelling van het nationaal ruimtelijk beleid voor de Waddenzee is de duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap. Binnen deze hoofddoelstelling zijn er doelen op het gebied van de veiligheid tegen overstromingen vanuit de zee, de bereikbaarheid van de havens en de eilanden, de economische ontwikkeling en bescherming van de in de bodem aanwezige archeologische waarden. Economische activiteiten moeten passen binnen de hoofddoelstelling voor de Waddenzee.

De veiligheid van de bewoners van het waddengebied wordt gewaarborgd door een goede verdediging tegen de zee (zie paragraaf 4.3). De bereikbaarheid van havens en eilanden wordt gewaarborgd in de vorm van aanlegmogelijkheden voor veerboten en streefdieptes voor de vaargeulen. Deze doelstellingen worden in de PKB Derde Nota Waddenzee gepreciseerd.

#### **4.4.6 Ontwikkelingsperspectief**

Het ontwikkelingsperspectief beschrijft de hoofdlijnen die het kabinet voorstaat voor de ontwikkeling van de Waddenzee op lange termijn tot 2030. Het ontwikkelingsperspectief voor de Waddenzee is gericht op een duurzame ontwikkeling van het gebied, zowel op ecologisch als op sociaal-economisch en toeristisch-recreatief terrein. Dat wil zeggen op een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie, zonder de mogelijkheden in gevaar te brengen voor de behoeftevoorziening van toekomstige generaties. Voor de economische activiteiten betekent dit, dat zij mogelijk zijn mits ze passen binnen de hoofddoelstelling voor de Waddenzee.

Nader uitgewerkt ziet het ontwikkelingsperspectief er als volgt uit:

- De Waddenzee is primair een natuurgebied en een uniek open landschap. De natuurlijke dynamiek van de fysische processen in de Waddenzee, op de Waddeneilanden en in de Noordzeekustzone wordt zo min mogelijk beperkt, zodat zich nieuwe platen, geulen en jonge duin- en kustgebieden kunnen ontwikkelen. De rust, weidsheid en open horizon zijn gewaarborgd en worden hoog gewaardeerd;
- De waterkwaliteit is zodanig dat flora en fauna zich optimaal kunnen ontwikkelen;

- De flora en fauna zijn rijk, gevarieerd en in hoeveelheden aanwezig zoals die ook voor de periode van eutrofiëring aanwezig waren;
- Het areaal meer natuurlijke kwelders is vergroot;
- De verstoring van de bodem is zodanig beperkt dat ongestoorde natuurlijke mosselbanken en zeegrasvelden voorkomen;
- Zeezoogdieren, vissen en (trek)vogels zijn duurzaam verzekerd van rust- en voortplantingsgebieden;
- De vrije migratie van aquatische organismen tussen de Waddenzee en het zoete binnenwater is gegarandeerd. Op meerdere plaatsen zijn zoet-zoutgradiënten aanwezig. Bij de inrichting van nieuwe gradiënten is in ieder geval aandacht besteed aan landschappelijke en recreatieve aspecten;
- In de meest extensief gebruikte delen van de Waddenzee - met name de oostelijke Waddenzee - is de rust blijvend gewaarborgd;
- De in de bodem aanwezige archeologische waarden zijn goed bewaard gebleven;
- De veiligheid tegen overstroming is duurzaam gehandhaafd. De primaire waterkering blijft voldoen aan de eisen van de Wet op de waterkering. Voor versterking van de primaire waterkering wordt zowel aan de zeezijde als de landzijde ruimte gereserveerd;
- De luchtverbinding tussen eilanden en vasteland ten behoeve van de veiligheid en gezondheid van de inwoners van de waddeneilanden is gegarandeerd. De stilte en rust boven de Waddenzee worden gegarandeerd doordat alleen boven bepaalde hoogte gevlogen mag worden;
- De bereikbaarheid van de havens in en grenzend aan de Waddenzee is gewaarborgd;
- De economische bedrijvigheid in en rond de Waddenzee biedt de bevolking werk en inkomen en heeft een duurzaam karakter;
- Er is een situatie bereikt van duurzaam toerisme die ecologisch houdbaar, economisch levensvatbaar en sociaal acceptabel is;
- De Waddenzeehavens hebben zich duurzaam ontwikkeld tot (inter)nationale multimodale overslagcentra met vestigingsmogelijkheden voor havengebonden bedrijven;
- De milieubelasting op de Waddenzee veroorzaakt door militaire activiteiten is verminderd.

#### **4.4.7 Voorgenomen beleidsonderdelen**

##### **4.4.7.1 Gebiedsbegrenzing**

De grens van het gebied waarvoor het beleid van toepassing is, kan worden omschreven als het zeegebied van Den Helder tot de rijksgrens met Duitsland in de Dollard en het tussen Nederland en Duitsland betwiste gebied in het Eemsestuarium. Het gebied wordt aan de noordkant begrensd door de buitenteen van de hoogwaterkeringen en havendammen en de havenmondingen aan de Waddenzeezijde van de eilanden en bij het ontbreken daarvan omvat het mede de kwelders en platen van de Waddenzee van de eilanden, alsmede een deel van de zeegaten tussen de eilanden. Aan de zuidzijde wordt het begrensd door de buitenteen van de hoogwaterkeringen en havendammen en de havenmondingen van het vasteland van Noord-Holland, Friesland en Groningen en door de buitenteen van de Afsluitdijk (zie kaart 10). Het rijk zal de begrenzing van het gebied regelen in de separate PKB Derde Nota Waddenzee. Gezien het feit dat het Nederlandse deel van de Waddenzee onderdeel uitmaakt van een internationaal uniek natuurgebied dat loopt van Den Helder tot aan de Deense kust zet het rijk zich in voor een grensoverschrijdende bescherming van de Waddenzee inclusief het Eems-Dollardgebied.

##### **4.4.7.2 Menselijke activiteiten**

Uit de hoofddoelstelling vloeit voort dat er beperkingen in omvang, plaats en tijd gesteld worden aan menselijke activiteiten die daarmee in strijd zijn. Voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van nieuwe, of uitbreiding, of wijziging van bestaande menselijke activiteiten wordt door het rijk het

afwegingskader gehanteerd zoals is vastgelegd in het Europees rechtelijke afwegingskader uit de Vogel- en Habitatrichtlijn en in de Natuurbeschermingswet. Ook bestaande activiteiten kunnen aan deze afweging worden onderworpen, indien zij in strijd blijken te zijn met de hoofddoelstelling.

#### **4.4.7.3 Externe werking**

Plannen, projecten of handelingen die plaatsvinden buiten de begrenzing van de Waddenzee, maar die schadelijke effecten kunnen hebben voor de te beschermen waarden en kenmerken binnen het gebied, dienen door het bevoegd gezag aan de hoofddoelstelling te worden getoetst door toepassing van het afwegingskader zoals is vastgelegd in het Europees rechtelijke afwegingskader uit de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Natuurbeschermingswet (zie paragraaf 3.3.1).

In de PKB Derde Nota Waddenzee zullen ook beleidsuitspraken worden opgenomen die de grens van het PKB-gebied overschrijden vanwege hun belang voor de realisering van de hoofddoelstelling voor de Waddenzee. Deze externe werking zal vooral relevant zijn voor nieuwe en voor uitbreiding of wijziging van bestaande plannen, projecten of handelingen in het Waddengebied. In relatie tot het open landschap van de Waddenzee, is aan de rand daarvan in beginsel bebouwing mogelijk die past bij het landschappelijk beeld. De voorwaarden waaronder eventuele tijdelijke - niet inpasbare - installaties worden toegestaan, zullen worden opgenomen in de PKB Derde Nota Waddenzee.

Ook bij beleidsvorming van de met de Waddenzee in verbinding staande watersystemen, zoals bijvoorbeeld de Noordzee, het IJsselmeergebied en het Rijnstroomgebied, vormt het Waddenzebeleid een belangrijk gegeven.

## **4.5 Zuidwestelijke Delta**

### **4.5.1 Inleiding**

De Zuidwestelijke Delta beslaat de provincie Zeeland en aangrenzende delen in Zuid-Holland en Noord-Brabant. Het gebied omvat aan de noordzijde de Nieuwe Waterweg/Nieuwe Maas, de westrand van de Biesbosch en aan de zuidzijde het Schelde-estuarium. Kernkwaliteiten zijn de internationale waarden van natuur, landschap en cultuurhistorie op de grens van land, rivier en zee. Het gebied is aantrekkelijk als grootschalige open ruimte binnen het verstedelijkt gebied in Noordwest-Europa. Daarnaast heeft het gebied een belangrijke rol in de nationale economie. Aan de rand van de Delta liggen de havens van Rotterdam en Antwerpen, de twee grootste havens van Europa. De haven- en industriegebieden Vlissingen-Oost en de Zeeuws-Vlaamse Kanaalzone zijn - groeiende - zwaartepunten van de Zeeuwse economie. Ook landbouw, visserij en toerisme zijn van belang.

Tot aan de jaren '50 vorige eeuw was het gebied vrij geïsoleerd. Na de watersnoodramp en realisatie van de Deltawerken is het gebied ontsloten en de veiligheid tegen overstromingen verhoogd. De economie heeft hiervan geprofiteerd. De laatste jaren is vastgesteld dat uitvoering van de Deltawerken ook nadelen met zich meegebracht heeft. De ecologische kwaliteit van de Deltawateren is op veel plaatsen verminderd. De karakteristieke overgangen van zoet naar zout water met de bijbehorende getijdendynamiek zijn door de aanleg van de dammen grotendeels verdwenen. In plaats daarvan zijn losstaande, veelal stilstaande wateren ontstaan waaruit de natuurlijke getijdendynamiek is verdwenen. De ecologische waterkwaliteit van een aantal bekkens is zorgelijk, met name het Volkerak-Zoommeer en het Veerse Meer, terwijl in het Grevelingenmeer de eerste tekenen van achteruitgang zijn waargenomen. In de Oosterschelde neemt het areaal schorren, slikken en zandplaten door de zandhonger gestaag af. Het Haringvliet en Hollands Diep hebben te lijden onder een dikke laag zwaar vervuild sediment dat daar de afgelopen decennia tot bezinking is gekomen. De eerste herstelmaatregelen worden uitgevoerd. Zo wordt bijvoorbeeld ter verbetering van de waterkwaliteit in 2004 een doorlaatmiddel tussen de Oosterschelde en het Veerse Meer operationeel. Het Schelde-estuarium combineert bijzondere kwaliteiten. Het behoort samen met de Eems-Dollard nog tot de laatste intacte estuaria in Nederland. Het is van groot belang voor de scheepvaart als toegangsweg naar de haven van Antwerpen en voor de internationale natuurwaarden. Deze kwaliteiten staan onder druk. Dat blijkt uit de Langetermijnvisie Schelde-estuarium uit 2001.

Op langere termijn zal de versnelde zeespiegelstijging in combinatie met een veranderende rivierafvoer van Rijn, Maas en Schelde (hogere afvoer in de winter, lagere afvoer in de zomer) nieuwe opgaven voor het behoud van de veiligheid tegen hoogwater met zich meebrengen. Deze ontwikkeling heeft ook invloed op de landbouw. Met de Deltawerken heeft de landbouw op veel plaatsen kunnen intensiveren dankzij de toename van de zoetwateraanvoer. Door de verwachte zeespiegelstijging zal de verzilting kunnen toenemen. Een probleem dat - in combinatie met een kwetsbare, niet-natuurlijke zoetwatervoorziening - de landbouw nu al voor vraagstukken stelt. Ontwikkelingen nopen tot een heroverweging van het landbouwkundig gebruik van het gebied. Daar komt bij dat het aantal recreanten uit het omliggende stedelijke gebied met de uitbreiding van het wegennetwerk in de Delta en de toegenomen mobiliteit, sterk is gegroeid. Het gebied wordt kwetsbaarder voor een ongecontroleerd gebruik van het landelijk gebied, inclusief de vele grote wateren.

### **4.5.2 Doelstelling en opgaven**

Drie nationale beleidsdoelen (versterking van de nationale concurrentiepositie, borging en ontwikkeling van internationale waarden en borging van de veiligheid) zijn aan de orde in dit gebied en worden in samenhang gezien. Een integrale benadering op Deltabrede schaal is nodig,

waarbij aangrenzende (provincie- en landsgrenzen overschrijdende) gebieden, stroomgebieden en regio's nadrukkelijk betrokken moeten worden.

**Hoofddoel voor de Zuidwestelijke Delta is de ontwikkeling van activiteiten die de nationale concurrentiepositie versterken te combineren met ontwikkelingen die de veiligheid tegen overstromingen vergroten en de waarden van natuur, landschap en cultuurhistorie versterken.**

In het nationaal beleid staan voor dit gebied specifiek de volgende opgaven centraal:

- De borging en ontwikkeling van het nationaal landschap Zuidwest-Zeeland (zie 3.4.1);
- Ecologisch herstel van de door de Deltawerken sterk beïnvloede kustwateren;
- Behoud van de toegankelijkheid van de haven van Antwerpen en van de natuurlijkheid van het Schelde-estuarium;
- Borging van de veiligheid tegen overstromingen in het gebied op de lange termijn (zie ook 4.3.3 Kust);
- Ontwikkeling van het economisch kerngebied Sloehaven-Kanaalzone (zie de paragrafen 2.2.2.1, 2.2.4.4 en 2.3.4.2), conform onder andere de bestuurlijke afspraken, die voortvloeien uit de Lange Termijnvisie Schelde-estuarium.

Om dubbeling te voorkomen zijn in andere delen van deze nota opgenomen uitspraken die hier ook van toepassing zijn (die met name betrekking hebben op water, natuur, landschap en cultuurhistorie, landbouw en externe veiligheid) niet herhaald.

#### **4.5.3 Ontwikkelingsperspectief**

De unieke gevarieerde landschappelijke kwaliteiten in het bijzonder van Walcheren, de Zak van Zuid-Beveland en Westelijk Zeeuws-Vlaanderen in het nationaal landschap Zuidwest-Zeeland worden beschermd en benut voor onder meer recreatief gebruik (zie paragraaf 3.4.1).

Een belangrijke oplossingsrichting voor zowel een duurzaam herstel van de ecologische kwaliteit, als de handhaving van de veiligheid tegen overstromingen en het transport over water is te vinden in het herstel van de estuariene dynamiek in de Deltawateren. Dat wil zeggen het terugbrengen van natuurlijke zoet-zoutovergangen met bijbehorende getij. Op deze wijze wordt een natuurlijke overgang tussen rivier en zee hersteld, waarbij ook natuurlijke processen op duurzame wijze hersteld worden. De aanpak in het Schelde-estuarium als geheel is erop gericht de veiligheid tegen overstromingen, de toegankelijkheid voor de scheepvaart en de kwaliteit natuurlijkheid ook in de toekomst te waarborgen en waar mogelijk op een hoger plan te tillen.

Daarnaast is het Volkerak-Zoommeer een belangrijk koppelstuk in de samenhang van de deltawateren en heeft een afwaterfunctie voor mogelijk zowel het hoofdwatersysteem als voor de regionale afwatering van West-Brabant. Dat sluit aan bij de potenties van het meer voor 'meer ruimte voor de rivieren', herstel van estuariene dynamiek en een verdere ontwikkeling van de scheepvaartfunctie. De mogelijkheden van verbetering van de waterkwaliteit worden integraal bestudeerd in de planstudie Volkerak-Zoommeer. Ook levert het op een kier zetten van de Haringvlietsluizen een belangrijke bijdrage aan het herstel van de zoet-zoutgradiënt. Op termijn wordt waterberging in de Grevelingen en een eventuele peilverhoging mogelijk gehouden. Voor de Oosterschelde wordt met name het probleem van de zandhonger nader onderzocht en bezien wordt of er mogelijkheden zijn om ecologisch herstel van de verschillende deltawateren, accommodatie van een groeiend transport over water en de wensen vanuit recreatie te combineren.

De invloed van de versnelde zeespiegelstijging en veranderende rivierafvoer op de landbouw nopen tot een zoektocht naar nieuwe vormen van duurzame land- en tuinbouw in een verziltende delta. In de benadering blijven de landbouw en visserij in het gebied een belangrijke functie behouden. De prioritaire zwakke schakels in de Kust van Flauwe werk, Zuidwest-Walcheren en West Zeeuws-Vlaanderen worden versterkt in combinatie met verbetering van natuur, landschap en recreatie.

De zeehavengebieden in het Sloegebied en de Kanaalzone, en van Rotterdam en Antwerpen, inclusief verbindingen tussen de havens onderling en het achterland, spelen een belangrijke rol bij de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied. De economische kracht van de haven- en industriegebieden Vlissingen-Oost en de Zeeuws-Vlaamse Kanaalzone zal in samenhang met de gehele Antwerpse havenregio kunnen toenemen. Ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld containeroverslag, zijn mogelijk binnen de geldende beleidskaders onder meer met betrekking tot natuur en landschap, veiligheid tegen overstromingen en externe veiligheid (zie de paragrafen 2.2.2.1, 3.2.4.4 en 3.3.4.2).

#### **4.5.4 Specifieke beleidskeuzen**

##### **4.5.4.1 Vlaams-Nederlandse Ontwikkelingsschets Schelde-estuarium**

Het rijk zal samen met Vlaanderen een pakket van projecten en maatregelen opstellen om in het Schelde-estuarium als geheel de veiligheid tegen overstromen, de toegankelijkheid voor de scheepvaart en de kwaliteit natuurlijkheid ook in de toekomst te waarborgen en waar mogelijk op een hoger plan te tillen. Daartoe wordt door beide overheden in samenwerking met andere betrokkenen een ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium ontwikkeld.

Zeker voor wat betreft veiligheid en natuurlijkheid kunnen de ruimtelijke consequenties groot zijn door meer ruimte te geven aan het water van het Schelde-estuarium. De ontwikkelingsschets 2010 voor het Schelde-estuarium is een vervolg op de door Nederland en Vlaanderen opgestelde Langetermijnvisie Schelde-estuarium. Op basis daarvan hebben de regeringen van Vlaanderen en Nederland in 2002 in het 'Memorandum van Vlissingen' afgesproken om voor de lange termijn (2030) te streven naar instandhouding van de fysieke systeemkenmerken van het estuarium en een optimaal samengaan van veiligheid, toegankelijkheid en natuurlijkheid binnen het Schelde-estuarium.

Het kabinet (en de Vlaamse regering) streeft naar politieke besluitvorming over de projecten aan het eind van het jaar 2004 en heeft daartoe een projectorganisatie opgericht, waarin ook andere betrokken overheden deelnemen. Het betreft hier projecten die een nationaal belang vertegenwoordigen. Nog afgezien van hun betekenis uit hoofde van de drie eerder genoemde nationale beleidsdoelen vormen zij een cruciale bijdrage aan de ontwikkeling van de betrekkingen met het Vlaams Gewest.

##### **4.5.4.2 Integraal ontwikkelingsprogramma Zuidwestelijke Delta**

**Betrokken decentrale overheden zullen de beleidskeuzen uit deze nota overnemen en uitwerken in een integraal ontwikkelingsprogramma voor de Zuidwestelijke Delta. Leidraad daarbij is een ontwikkelingsgerichte benadering gericht op processen, waarin de ontwikkeling van menselijke activiteiten samengaat met het versterken van waarden van natuur, landschap en cultuurhistorie.**

**Het rijk is inhoudelijk betrokken bij de uitwerking en zorgt voor afstemming met in het bijzonder de Ontwikkelingsschets Schelde-estuarium 2010, de ontwikkeling van het nationale landschap Zuidwest-Zeeland, de plannen voor het herstel van de drie prioritaire**



**zwakke schakels in het gebied en de planstudie voor het Volkerak-Zoommeer en voor gecoördineerde inzet van de beschermingsregimes van natuur, landschap en cultuurhistorie en waterhuishoudkundige randvoorwaarden. Het rijk zal op verzoek van de provincies waar nodig deelnemen aan grensoverschrijdend overleg met vertegenwoordigers van de Vlaamse regering.**

In een groot deel van de grote wateren en op de koppen van de eilanden zijn de vanuit de natuurwetgeving beschermende regimes van toepassing die in de PKB zijn opgenomen; daarnaast is Zuidwest-Zeeland (de gebieden Walcheren, Zak van Zuid-Beveland en West Zeeuws-Vlaanderen) aangewezen als nationaal landschap. In de planvorming voor het buitendijks gebied moet rekening worden gehouden met mogelijke peilverhoging. Het beleid hiervoor is in deze nota verwoord en zal nader worden uitgewerkt wat betreft rollen en verantwoordelijkheden in de beleidslijn buitendijkse gebieden die naar verwachting begin 2005 wordt uitgebracht.

## **4.6 IJsselmeergebied**

### **4.6.1 Inleiding**

Onder het IJsselmeergebied wordt het IJsselmeer, Markermeer, IJmeer en de randmeren en de buitendijkse gebieden langs deze wateren verstaan. Kernkwaliteiten van het IJsselmeergebied zijn de internationale waarden van natuur en cultuur en de 'open horizon'. Het IJsselmeergebied heeft een zeer belangrijke functie voor de veiligheid voor het achterliggend gebied tegen overstroming en voor de drinkwatervoorziening. Het gebied heeft een belangrijke functie voor de watersport en is als geheel voor het toerisme van belang. De randmeren hebben door hun kleine schaal ten opzichte van het IJmeer en Markermeer geheel eigen mogelijkheden voor kleine watersport en dagrecreatie.

Nieuwe ontwikkelingen in het gebied stellen opgaven, die in samenhang moeten worden gezien: op lange termijn wordt stijging van de zeespiegel verwacht waarop geanticipeerd moet worden om onder vrij verval te kunnen blijven spuien vanaf het IJsselmeer naar de Waddenzee.

Onvermijdelijke peilverhoging in het IJsselmeergebied vraagt om versterking van de dijken. Daarnaast hebben nieuwe grootschalige inpolderingen negatieve invloed op de bergingscapaciteit en strategische watervoorraad. De druk op buitendijkse gebieden van watergebonden activiteiten zoals bijvoorbeeld (jacht)havenuitbreidingen, maar ook van niet-watergebonden activiteiten, zoals nieuwe waterfronten, groeit. Langs de lange nieuwe dijken zijn windturbines gerealiseerd. Het waterbeheer en natuur- en landschapswaarden staan onder druk.

### **4.6.2 Doelstelling en opgaven**

**Hoofddoelstelling voor het IJsselmeergebied is de functie van het IJsselmeer in de borging van de veiligheid, de beperking van de wateroverlast en het behoud van de strategische watervoorraad te versterken én het gebied als grootschalig open gebied met bijzondere internationale waarden van natuur, landschap en cultuur te behouden en te ontwikkelen.**

In het nationaal ruimtelijk beleid staan voor dit gebied specifiek de volgende opgaven centraal:

- Goede inpassing van activiteiten in de waarden van natuur, landschap landschap en cultuur van het IJsselmeergebied;
- Anticipatie op een geleidelijke stijging van het streefpeil van het IJsselmeergebied en versterking van de dijken voor de lange termijn;
- Ruimte voor uitbreiding van de spuicapaciteit van de Afsluitdijk op korte termijn;
- Behoud van de bergingscapaciteit en strategische zoetwatervoorraad.

Om dubbeling te voorkomen, zijn in andere delen van deze nota opgenomen uitspraken die ook hier van toepassing zijn (die met name betrekking hebben op water, natuur en landschap) niet herhaald.

### **4.6.3 Ontwikkelingsperspectief**

De grootschaligheid en openheid van formaat en de waarden van natuur en cultuur zijn belangrijke kernkwaliteiten van het IJsselmeergebied. De ruimtelijke druk op het IJsselmeer, Markermeer en IJmeer en de buitendijkse gebieden in relatie tot deze kwaliteiten geeft aanleiding voor een zonering van een dynamischer en intensiever ruimtegebruik in het zuiden en een gematigder ontwikkeling met meer rust en ruimte in het noorden. In de Integrale Visie IJsselmeergebied (2002) van het rijk met bijbehorende beelden (zie kaart G) is dit verkend). De beelden zijn illustratief maar niet op alle punten actueel. De veel kleinschaliger randmeren nemen een aparte plaats in. Samenwerkende centrale en decentrale overheden hebben voor de Veluwerandmeren een fijnmaziger zonering uitgewerkt in het kader van de Integrale Inrichting Veluwerandmeren (2001).

Binnen de zonering van het IJsselmeergebied worden geen nieuwe buitendijkse watergebonden functies (of uitbreiding van bestaande functies) zoals waterrecreatie en natte bedrijventerreinen ontwikkeld, tenzij deze passen en bijdragen aan het natuur-, cultuurhistorisch en het waterbeleid gericht op waterhuishoudkundig beheer en watertransport. Voor herstructurering van buitendijks gelegen bedrijventerreinen en woningbouwlocaties (met name in de oude Zuiderzeesteden) geldt hetzelfde. Een passende mogelijkheid is er bijvoorbeeld in Harderwijk. Hier draagt de ontwikkeling van het waterfront bij aan oplossingen voor een aantal ruimtelijke, economische en milieukundige problemen, die zijn ontstaan door de toenemende ruimtelijke druk. In de randen van de Noordvleugel wordt de ruimte verkend voor buitendijks wonen in de nieuwe steden Almere en Lelystad, met als doel de steden een gezicht aan het water te geven, net als de Zuiderzeesteden in het verleden. Bij Lelystad worden ontwikkelingsmogelijkheden voor een multimodaal overslagterrein verkend. Langs de nieuwe strakke dijken kunnen met uitzondering van de Afsluitdijk en de Houtribdijk windturbines worden geplaatst zonder omheining en buiten de voet van de dijk. Selectief kan in de polders het IJsselmeerwater naar binnen worden gehaald om daar wonen of werken aan het water mogelijk te maken. Zo wordt op initiatief van de provincie Noord-Holland de haalbaarheid van een nieuw randmeer bij Wieringen onderzocht.

Het waterbeheer wordt gekenmerkt door een combinatie van de zoetwatervoorziening voor een groot deel van laag Nederland en een goede waterafvoer naar zee. Daarvoor wordt de spuicapaciteit van de Afsluitdijk uitgebreid, waarbij goede inpassing uitgangspunt is. Er wordt recht gedaan aan het unieke karakter -met de ongeëvenaarde strakke lijn en heldere eenduidige vormgeving - en de cultuurhistorische waarde van de Afsluitdijk. In combinatie hiermee kan op lange termijn de ecologische samenhang tussen Waddenzee en IJsselmeer in de vorm van een zoet-zoutgradiënt worden versterkt.

Door klimaatveranderingen wordt een zeespiegelstijging verwacht. Om onder vrij verval te kunnen blijven spuien wordt hierop geanticipeerd door een geleidelijke stijging van de peilen in het IJsselmeergebied en hiermee samenhangende versterking van de dijken. Het ontwikkelen van natuurlijke vooroevers is een optie voor de versterking van de oude Zuiderzeedijken. Daarmee wordt het natuurlijk karakter van het IJsselmeergebied versterkt en blijft het unieke profiel van het oude land gehandhaafd. Afhankelijk van uitkomsten van onderzoek wordt seizoensgebonden peilbeheer toegepast. Een dergelijk peilbeheer beoogt de watervoorziening voor (de landbouw) in Laag Nederland te accommoderen in combinatie met verhoging van de ecologische waarden in ondiepe oeverzones. Uitgangspunt is dat de veiligheid en afwatering van het omringende gebied en van de IJssel niet worden belemmerd. In relatie hiermee kunnen natuur, recreatie, scheepvaart en visserij verder worden ontwikkeld. Een goede watervoorziening voor het oude land wordt in stand gehouden. De bergingscapaciteit van de wateren en de strategische watervoorraad worden veiliggesteld. In het IJsselmeergebied zijn geen nieuwe grootschalige inpolderingen voorzien.

Tenslotte is er ruimte voor winning van aardolie en aardgas binnen bestaande concessies. Nader onderzoek wordt gedaan naar de effecten van winning van diepe delfstoffen in het IJsselmeer en of winning wel of niet alleen vanaf het land zal plaatsvinden.

#### **4.6.4 Specifieke beleidskeuzen**

##### **4.6.4.1 Uitbreiding spuicapaciteit van de Afsluitdijk**

**Het kabinet besluit in 2005 over de uitbreiding van de spuicapaciteit van de Afsluitdijk op basis van de planstudie naar de locatie en de effecten van de extra spuicapaciteit. Hiertoe wordt een milieueffectrapportage opgesteld. Afronding hiervan is voorzien eind 2004.**

Als gevolg van zeespiegelstijging, bodemdaling, toenemende rivierafvoeren en aanvoer van water als gevolg van neerslag in de directe omgeving, zal de capaciteit van de huidige spuilsuizen ontoereikend zijn om het waterpeil in het IJsselmeer op het afgesproken niveau te handhaven. Daarmee komt de veiligheid van de waterkeringen langs het IJsselmeer onder druk te staan en wordt de afvoer vanuit de directe omgeving steeds moeizamer. In het kabinetsstandpunt 'Anders omgaan met water; waterbeleid in de 21e eeuw' is de keuze gemaakt voor afvoer onder vrijverval en daarmee voor extra spuicapaciteit in de Afsluitdijk. Goede inpassing is uitgangspunt: om recht te doen aan het unieke karakter - met de ongeëvenaarde strakke lijn en heldere eenduidige vormgeving - en de cultuurhistorische waarde van de Afsluitdijk is goede inpassing uitgangspunt. Oplevering van de extra spuicapaciteit is vooralsnog voorzien in 2013.

#### **4.6.4.2 Dijkversterkingen**

Vooruitlopend op mogelijke versterking van de primaire waterkeringen wordt in principe geen uitbreiding van de bestaande bebouwing toegestaan in een zone van 100 meter binnendijks en 175 meter buitendijks. Hiervan zijn de windturbines uitgezonderd. Het beleid daarvoor staat in paragraaf 4.8.3. Afgesproken is dat gemeenten tot die tijd in geval van nieuwe planvorming voor betreffende gebieden in de beginfase contact opnemen met waterbeherende partijen en provincies. De definitieve zones worden in overleg tussen het rijk, de waterkeringbeheerder en de provincies bepaald en in streekplannen, bestemmingsplannen en de leggers van de waterschappen verankerd. Voor plannen in een vergaand stadium worden door betrokken partijen maatwerkafspraken gemaakt.

#### **4.6.4.3 Buitendijkse ontwikkelingen**

Voor nieuwe buitendijkse ontwikkelingen, uitbreidingen van bestaande buitendijkse activiteiten, nieuwe inpolderingen en andere landaanwinningen, is het 'nee, tenzij'-regime van toepassing dat in de paragrafen 3.2.3 en 3.3 is verwoord, voor water respectievelijk natuur. Voor nieuwe buitendijkse initiatieven, zoals herstructurering van buitendijks gelegen bedrijventerreinen, ontwikkeling van nieuwe verkeers- en vervoerslocaties en -infrastructuur en eventuele nieuwe woningbouwlocaties, geldt daarmee een streng en helder afwegingskader dat dergelijke ontwikkelingen niet op voorhand uitsluit, maar daaraan wel randvoorwaarden verbindt. In het nationaal ruimtelijk beleid worden geen reserveringen gedaan voor grootschalige inpolderingen. De ruimtelijke reservering voor een Markerwaard vervalt.

Het beleid voor het IJsselmeergebied is in deze nota verwoord. Het rijk heeft het voornemen om in 2005 in aansluiting daarop een beleidslijn buitendijkse gebieden uit te brengen met als doel de verantwoordelijkheden en rollen van betrokken overheden en gebruikers te expliciteren. Het rijk streeft naar maatwerkafspraken met betrokken decentrale overheden indien deze overheden de buitendijkse ontwikkelingsmogelijkheden bij de nieuwe steden Almere en Lelystad nader zouden willen verkennen. Dat laat onverlet dat voor dit soort ontwikkelingen altijd de genoemde afweging geldt, inclusief alle daarbij horende stappen.

#### **4.6.4.4 Nieuwe randmeren**

In het ontwerp van deze nota is aangekondigd dat het rijk een haalbaarheidsstudie zal uitvoeren naar de aanleg van een nieuw randmeer bij de Noordoostpolder. Om deze studie was door de Tweede Kamer gevraagd. De studie is inmiddels afgerond. Op basis van daarvan ziet het kabinet af van het voornemen ruimte te reserveren voor een nieuw randmeer bij de Noordoostpolder, omdat kosten en baten te ver uiteenlopen.

De provincie Noord-Holland onderzoekt de haalbaarheid van een eventueel nieuw randmeer bij Wieringen. Dat biedt op regionaal niveau mogelijkheden voor onder meer recreatie,

waterhuishouding en ontgronding. De provincie Noord-Holland kan de benodigde planologische ruimte in haar plannen reserveren. Voornemens van het rijk om ruimte te reserveren vervallen daarmee.

#### **4.6.4.5 Winning van aardolie en aardgas**

Voor winning van olie en aardgas is ruimte binnen de bestaande concessies. Het IJsselmeer valt binnen de categorie 'gevoelig gebied' volgens het besluit van de Milieueffectrapportage. Elke vergunning voor een proefboring dient de MER-procedure te doorlopen. Hierdoor is gewaarborgd dat mogelijke onaanvaardbare risico's op betrouwbare en gekwalificeerde wijze plaatsvinden. Mogelijk onaanvaardbare risico's op waterverontreiniging komen hierdoor aan het licht. Voor boringen in het IJsselmeergebied wordt in alle gevallen het alternatief 'boren vanaf het land' in de MER-procedure onderzocht.

#### **4.6.4.6 Windenergie**

Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 4.8.3.

#### **4.6.4.7 Uitwerking**

De decentrale overheden zullen de beleidsdoelen en beleidskeuzen uit deze nota overnemen en zonodig uitwerken in een kadernota voor het interprovinciaal streekplan voor IJsselmeer en Markermeer.

## **4.7 Noordzee**

### **4.7.1 Inleiding**

In deze nota wordt onder de Noordzee verstaan de Nederlandse territoriale zee (12-mijlszone) en de Nederlandse Exclusieve Economische Zone (EEZ), zoals weergegeven op kaart 8. De bodem van dit gebied wordt ook wel aangeduid als het Nederlands Continentaal Plat (NCP).

De Noordzee is van grote economische betekenis voor de scheepvaart, de visserij, de winning van delfstoffen en de opwekking van windenergie, is van belang voor de krijgsmacht en bevat belangrijke waarden van natuur en landschap. De Noordzee is een kerngebied van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Wind, water en zand hebben op de Noordzee nog nagenoeg vrij spel. De biodiversiteit en de landschappelijke waarden zijn er beter bewaard gebleven dan op het land. Maar vooral de biodiversiteit staat onder druk door aantasting van de waterkwaliteit en door verstoring. De zee wordt gebruikt voor zand-, grind-, schelpen-, aardolie- en aardgaswinning en voor visserij, scheepvaart, recreatie en defensie. In de lucht lopen vogeltrekroutes en aanvliegroutes voor de luchtvaart. In zee liggen kabels en leidingen. Visserij vindt plaats op de gehele Noordzee. Met name in de 12-mijlszone is het gebruik intensief. Het ruimtebeslag van mobiele activiteiten - het gebruik van het water - blijft volgens de huidige verwachting constant. Dat wil zeggen dat het aantal scheepsbewegingen naar verwachting nauwelijks verandert. Wel is er sprake van schaalvergroting in de scheepvaart. De immobiele activiteiten, het gebruik van de bodem, nemen volgens de huidige verwachting sterk toe. Op dit moment vindt een aanzienlijk deel van de Nederlandse zandwinning in de Noordzee plaats, vooral voor ophoogzand. In de nabije toekomst zal de behoefte aan zand uit de Noordzee toenemen. Tenslotte is een trend te bespeuren naar het in gebruik nemen van de Noordzee voor nieuwe immobiele activiteiten als windturbineparken en landaanwinning. De openheid van de Noordzee is de drager van een belangrijke landschappelijke waarde van het kustgebied namelijk de vrije horizon. Vooral permanente of lang aanwezige werken binnen de 12-mijlszone beïnvloeden het onbelemmerde uitzicht vanaf de Kust in negatieve zin.

Het Nederlands Continentaal Plat is vanaf circa 1 km uit de Kust niet gemeentelijk en provinciaal ingedeeld. De gebruikte beleids- en beheerskaders op de Noordzee zijn niet voorzien van een ruimtelijk beleidskader. De Nota Ruimte voorziet daarin. Nieuwe wet- en regelgeving biedt inmiddels de mogelijkheid tot het voeren van ruimtelijk Noordzeebeleid: door de instelling van de Exclusieve Economische Zone (EEZ) op 28 april 2000 heeft Nederland soevereine rechten op exploratie, exploitatie, behoud en beheer van de levende en niet-levende natuurlijke rijkdommen. Ook geeft de EEZ Nederland rechtsmacht inzake bouw en gebruik van kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen en inzake bescherming en behoud van het zeemilieu. In het wetsvoorstel voor de nieuwe Wro is een verdere verankering opgenomen. Naar het oordeel van dit moment voorziet de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, tezamen met de bestaande wetgeving ten aanzien van mijnbouw, ontgrondingen en de voorgenomen uitbreiding van de werkingssfeer van de Natuurbeschermingswet en de Flora- en Faunawet, in een toereikend wettelijk kader voor activiteiten binnen de EEZ.

Het rijk zal eind 2004 het Integraal Beheerplan Noordzee 2015 uitbrengen. Het beheerplan zal, uitgaande van het beleidskader in deze nota, een uitwerking van het integrale afwegingskader voor gebruiksfuncties op de Noordzee bevatten voor vergunningverlening en overig beheer. Het rijk overlegt onder meer in OSPAR (Oslo-Parijs conventie)- en EU-kader met de Noordzeelanden om te komen tot afstemming van het ruimtelijk beleid voor de territoriale zee en de Nederlandse Exclusieve Economische Zone.

#### 4.7.2 Doelstelling en opgaven

**De hoofddoelstelling voor de Noordzee is versterking van de economische betekenis van de Noordzee en behoud en ontwikkeling van internationale waarden van natuur en landschap door de ruimtelijk-economische activiteiten in de Noordzee op duurzame wijze te ontwikkelen en op elkaar af te stemmen met inachtneming van de in de Noordzee aanwezige ecologische en landschappelijke waarden. Onderdeel is een onbelemmerd uitzicht vanaf de Kust.**

Uitgangspunten hierbij zijn een duurzaam gebruik en beheer van het watersysteem Noordzee en een efficiënt ruimtegebruik, zowel in ruimte als in tijd. Daarbij zijn internationale afspraken sterk bepalend voor het nationale beleid. Daar waar samengaan van functies niet mogelijk is en nieuwe activiteiten leiden tot onredelijke schade aan bestaande functies, zal voor bestaande functies zonedig (financiële) compensatie moeten worden geboden.

In het nationaal ruimtelijk beleid staan voor de Noordzee de volgende opgaven centraal:

- Onderlinge afstemming van economische functies naar plaats en tijd;
- Inpassing van economische functies in het natuurlijk systeem en het open landschap;
- Handhaving van de vrije horizon vanaf de Kust;
- Bescherming en ontwikkeling van het natuurlijk ecosysteem op basis van een ecosysteembenadering;
- Handhaving en verbetering van de veiligheid op zee.

Om dubbeling te voorkomen zijn in andere delen van deze nota opgenomen uitspraken die ook van toepassing zijn niet herhaald.

#### 4.7.3 Ontwikkelingsperspectief

Op kaart 10 staat de Nederlands Exclusieve Economische Zone en daarmee het gebied waarbinnen Nederland beperkte soevereine rechten heeft op exploitatie, exploratie en behoud en beheer. Voorts is de 12-mijlszone (territoriale zee) gemarkeerd. Hierbinnen wordt onder meer gestreefd naar onbelemmerd vrij uitzicht vanaf de Kust. Binnen de 12-mijlszone ligt de zeewaartse grens van het kustfundament dat met het oog op de kustverdediging moet worden beschermd (de doorgaande NAP -20 meterlijn, zie paragraaf 4.3).

Via 'clearways', scheepvaartroutes, verkeersscheidingsstelsels en ankergebieden zal de goede en veilige bereikbaarheid van de havens en vrije doorgang voor de scheepvaart gewaarborgd worden. Het aantal elektriciteitskabels en in mindere mate het aantal telecommunicatiekabels en buisleidingen in de Noordzee zal naar verwachting groeien. Er wordt gestreefd naar intensivering van het bestaande ruimtegebruik in plaats van uitbreiding van het ruimtebeslag. Het ruimtebeslag door kabels en leidingen, met inbegrip van de rond kabels en leidingen aan te houden veiligheidsmarges wordt beperkt door kabels en leidingen zoveel mogelijk te bundelen. Kabels en leidingen die niet meer worden gebruikt, moeten in beginsel worden opgeruimd.

Gebieden met bijzondere natuurwaarden verdienen extra bescherming. Naast de reeds bepaalde beschermingsgebieden komen voor deze bescherming onder meer in aanmerking de Kustzee, het Friese Front, de Centrale Oestergronden, de Klaverbank en de Doggersbank. Nieuwe activiteiten vragen daar een zorgvuldige afweging.

#### 4.7.4 Specifieke beleidskeuzen

##### 4.7.4.1 Toetsingskader nieuwe activiteiten

Het kabinet kiest voor een ruimtelijk afwegingsbeleid voor de Noordzee, waarbij nut en noodzaak aangetoond dient te worden van nieuwe activiteiten op zee met significante ruimtelijke en/of

ecologische consequenties, tenzij activiteiten in deze nota expliciet worden toegestaan of door vigerend rijksbeleid worden gestimuleerd. Via het doorlopen van een stappenplan wordt op basis van door de initiatiefnemer aan te leveren informatie door het bevoegd gezag getoetst of de nieuwe activiteit kan worden toegelaten op de Noordzee. In dit stappenplan, dat nader uitgewerkt wordt in het Integraal Beheerplan Noordzee 2015, zullen de volgende toetsingen opgenomen worden:

#### **Definiëring van de ruimtelijke claim**

De ruimtelijke claim van de voorgenomen activiteit wordt gedefinieerd en de mogelijkheden voor combineren – ruimtelijk en in de tijd - met andere functies worden benut. Daarbij zal zoveel mogelijk worden gestreefd naar efficiënter gebruik van de ruimte, in plaats van uitbreiding van het ruimtebeslag. Bij de claim wordt aangegeven of deze de bodem, de waterkolom en/of de lucht betreft. Ook worden de mogelijke effecten van de voorgenomen activiteit in beeld gebracht.

#### **Voorzorg**

Op basis van inzicht in de ruimtelijke claim van de voorgenomen activiteit en de effecten daarvan, wordt bepaald of er aantasting dreigt van de basiskwaliteiten van de Noordzee. Het voorzorgsprincipe zoals opgenomen in het OSPAR-verdrag (Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan) van 1993 is uitgewerkt in het beleid zoals opgenomen in de Vierde Nota Waterhuishouding. Het houdt in dat preventieve maatregelen genomen dienen te worden wanneer er redelijke gronden tot bezorgdheid bestaan dat direct of indirect in het mariene milieu gebrachte stoffen of verstoring kunnen leiden tot gevaar voor de gezondheid van de mens, tot schade aan levende rijkdommen en mariene ecosystemen, tot aantasting van de mogelijkheden tot recreatie of tot hindering van ander rechtmatig gebruik van de zee; zelfs wanneer er geen afdoende bewijs is voor een oorzakelijk verband tussen het inbrengen van stoffen of energie en de gevolgen daarvan. Daarbij wordt uitgegaan van de best beschikbare informatie.

#### **Nut en noodzaak**

Indien er significante consequenties zijn, moet de initiatiefnemer van een nieuwe activiteit onderbouwen waarom die activiteit in de Noordzee moet plaatsvinden. Hij moet ook aangeven waarom hij die activiteit niet redelijkerwijs op het land kan realiseren.

#### **Locatiekeuze**

Voor de bepaling van geschikte locaties, kan gebruik worden gemaakt van instrumenten zoals een milieueffectrapportage (MER). Daarbij dienen ook de mogelijkheden voor meervoudig ruimtegebruik te worden onderzocht. Bij de locatiekeuze wordt uitgegaan van het relevante nationale en internationale beleid, de nationale en internationale wet- en regelgeving en de daarbij behorende afwegingskaders.

#### **Beperking en compensatie van effecten**

Betrokkenen zullen zich inspannen om de effecten van de activiteit te beperken en te compenseren. De effecten van ingrepen en activiteiten worden zoveel mogelijk beperkt, met toepassing van de best bestaande technieken. Compensatie wordt in natura geleverd in of direct grenzend aan de Noordzee, tenzij dit feitelijk onmogelijk is. Dan vindt financiële compensatie plaats.

#### **4.7.4.2 Scheepvaartroutes**

Het rijk reguleert een vrije doorgang van het scheepvaartverkeer. Activiteiten die strijdig zijn met het scheepvaartverkeer worden geweerd uit de scheepvaartroutes ('clearways'), aanloopgebieden en overige gebieden, zoals vastgelegd in de Mijnbouwregeling (Staatscourant 19 december 2002,



nr. 245). Met het oog op een vrije doorgang zijn de scheepvaartroutes, de verkeersscheidingsstelsels en de ankergebieden in het nationale beleid verankerd. Bovendien wordt het beleid ter stimulering van short- sea shipping voortgezet met het oog op een betere modal-split van het goederenvervoer.

#### **4.7.4.3 Militaire activiteiten**

Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 4.8.2

#### **4.7.4.4 Winning van aardgas en aardolie**

**Winning en opsporing van aardolie en aardgas geschiedt om dwingende redenen van groot openbaar belang en zal als zodanig worden meegewogen bij de individuele beoordelingen in het kader van de ruimtelijke bescherming van gebieden met bijzondere ecologische waarden.**

Het rijk vindt het van groot belang dat zoveel mogelijk aardgas uit de Nederlandse kleine velden op de Noordzee wordt gehaald, zodat het volle potentieel aan aardgasvoorraden in de Noordzee wordt benut. Opsporing en winning van aardgas en aardolie zijn van groot belang voor de Nederlandse economie, voor de voorzieningszekerheid en voor de transitie naar een duurzame energiehuishouding.

#### **4.7.4.5 Visserij**

In het kader van het Europees Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) worden restricties op vangsten en vistuigen gebiedsgericht opgelegd. Visserij vindt van oudsher op de gehele Noordzee plaats, waarbij de vangsten zich concentreren rond duidelijke aan te wijzen visgronden. In het GVB is in 2002 opgenomen dat zowel op basis van visserijbiologische als op ecologische voorwaarden aanvullend gebiedsgericht beleid kan worden ingezet. Hiervoor is dan wel Europese overeenstemming nodig. Op deze wijze biedt het GVB buiten de 12-mijlszone slechts beperkte ruimte voor unilaterale ingrepen op visserijgebied.

#### **4.7.4.6 Winning van bouwgrondstoffen**

Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 4.8.1.

#### **4.7.4.7 Kabels en buisleidingen**

Om grote omleidingen voor kabels en leidingen in de toekomst te voorkomen kan de rijksoverheid bij vergunningverlening ten aanzien van initiatieven die een groot oppervlak innemen, een ruimtelijke reservering voorschrijven voor de doorgang van toekomstige kabels en leidingen. Dit kan geschieden op basis van verwachte ontwikkelingen op gebied van kabels en leidingen, gebaseerd op bestaand beleid, of op inschattingen op basis van kennis van de markt.

Binnen de 12-mijlszone is het uitgangspunt dat kabels en leidingen die niet meer worden gebruikt, worden opgeruimd. Op grond van de Mijnbouwwet heeft de minister van Economische Zaken de mogelijkheid te bepalen dat kabels of pijpleidingen in de EEZ, die niet meer worden gebruikt, moeten worden verwijderd. Daarbij zullen de maatschappelijke kosten worden afgewogen tegen de maatschappelijke baten. Wanneer de beheerder van de leiding of de kabel deze wil laten liggen, zal hij duidelijk moeten maken dat de maatschappelijke baten hoger zijn dan de maatschappelijke kosten. Voor nieuwe leidingen en kabels in de EEZ, waarvoor een vergunning op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken wordt verleend (het gaat hierbij om andere leidingen dan die voor de mijnbouw), zal een zelfde afwegingscriterium gaan gelden. Voor reeds verleende vergunningen op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken kunnen andere voorschriften gelden, afhankelijk van de inhoud van de verleende vergunning. Het rijk zal in het Integraal Beheerplan Noordzee 2015 bovenstaande aanpak nader uitwerken en aangeven welke

criteria en uitgangspunten bij de afweging tussen maatschappelijke kosten en baten moeten worden gehanteerd.

#### **4.7.4.8 Windenergie**

Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 4.8.3

#### **4.7.4.9 Gebieden met bijzondere ecologische waarden**

##### ***Aangewezen Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijngebieden***

**Een klein gedeelte van de Noordzee is aangewezen, respectievelijk aangemeld als Vogel- en Habitatrichtlijngebied. Het betreft de Voordelta en de kustzone ten noorden van Petten. Beide gebieden liggen in de territoriale zee. Voor de beoordeling van plannen, projecten en handelingen binnen deze gebieden is het Europees-rechtelijke afwegingskader van de Vogel- en Habitatrichtlijn van toepassing. Dit geldt ook voor de externe werking van activiteiten buiten deze gebieden.**

##### ***Overige gebieden met bijzondere ecologische waarden***

Het rijk sluit bij de bescherming van gebiedspecifieke ecologische waarden aan bij de (internationale) beleidsontwikkeling in het kader van OSPAR en de EU (Europese Mariene Strategie en Vogel- en Habitatrichtlijn). In dit kader zal een samenhangend netwerk van beschermde gebieden op zee worden gerealiseerd. Vanuit Nederlands perspectief zijn de Kustzee, het Friese Front, de Centrale Oestergronden, de Klaverbank en de Doggersbank als gebieden met bijzondere ecologische waarden aangemerkt. De globale locatie is opgenomen op kaart 10.

Verdere uitwerking van bescherming en beschermingsregime van gebiedsspecifieke waarden in de Noordzee zal plaats vinden op basis van hierover nog te maken beleidsafspraken in het kader van OSPAR en de EU. Daarbij moet ten aanzien van de visserij rekening worden gehouden met de mogelijkheid van aanwijzing van gebieden in het kader van het Gemeenschappelijk Visserij Beleid.

Vooruitlopend op de implementatie van de in OSPAR- en EU-kader te maken afspraken, worden bij de rijksbeoordeling van voorgenomen projecten in of in de nabijheid van de hierboven aangegeven overige gebieden met bijzondere natuurwaarden de volgende uitgangspunten gehanteerd. Bestaand gebruik kan in principe worden gecontinueerd. Om te voorkomen dat er nieuwe ingrepen plaatsvinden die een latere aanwijzing als beschermd gebied onmogelijk maken, geldt het volgende afwegingskader: Nieuwe plannen, projecten of handelingen binnen en in de nabijheid van deze ecologisch waardevolle gebieden, die significante gevolgen kunnen hebben voor de te behouden kenmerken en natuurwaarden in deze gebieden zijn niet toegestaan, tenzij er geen reële alternatieven zijn én er sprake is van redenen van groot openbaar belang. Op basis van een afweging tussen het te beschermen en te behouden belang en het met het plan of project gemoeide belang, wordt al dan niet toestemming verleend door het rijk. Wordt een plan, project of handeling na afweging van belangen toch toegestaan, dan dient voordat het plan of project wordt uitgevoerd een besluit te worden genomen over compenserende maatregelen.

**Bovenstaande beleidslijn, met inbegrip van een nadere begrenzing van de overige gebieden met bijzondere ecologische waarden, wordt nader uitgewerkt in het Integraal Beheerplan Noordzee 2015 en mogelijk, na het van toepassing verklaren van de Natuurbeschermingswet in de EEZ, in aanwijzingsbesluiten op grond van deze wet.**

#### **4.7.4.10 Vrije horizon**

**Voor de bouw van vanaf de Kust zichtbare permanente werken binnen de 12-mijlszone wordt buiten de gebieden die onder het VHR-regime vallen alleen bij redenen van groot openbaar belang vergunning verleend op basis van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken en de Wet milieubeheer.**

Permanente werken zijn werken die langer dan zes maanden staan, drijven of duren. Wordt de vergunning verleend, dan moet bij het ontwerp rekening worden gehouden met de schade aan de vrije horizon.

## **4.8 Thema's**

### **4.8.1 Bouwgrondstoffenvoorziening**

#### **4.8.1.1 Inleiding en doelen**

Voor de bouw van wegen en woningen is er in Nederland jaarlijks behoefte aan circa 150 miljoen ton (primaire en secundaire) bouwgrondstoffen. Zuinig en hoogwaardig gebruik is een eerste uitgangspunt. Ook is een maximale inzet nodig van alternatieve materialen (secundaire bouwgrondstoffen of vernieuwbare bouwgrondstoffen zoals hout). De rijksoverheid en andere overheden vervullen hierbij een voorbeeldfunctie. Ondanks deze beleidsinzet blijft er behoefte aan een aanzienlijk en continu aanbod van oppervlakedelfstoffen, die gepaard gaat met een ruimtevraag. Winning in Nederland beperkt de afwenteling van de ruimtelijke problemen op buurlanden en de afwenteling op andere milieuthema's, zoals de transporthinder en extra energiegebruik die optreden bij aanvoer over grote afstanden. Voorheen werd de ruimtevraag gestuurd via het structuurschema oppervlakedelfstoffen. Deze regierol bij het afstemmen van vraag en aanbod zal worden afgebouwd als aangekondigd in de brief 28-600XII nr. 114 aan de Tweede Kamer d.d. 23-5-2003 van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. De winning van bouwgrondstoffen wordt aan de markt overgelaten. Het kabinet zal indien nodig en mogelijk maatregelen nemen om onnodige marktbelemmeringen in beleid en regelgeving weg te nemen. Dit geschiedt in een plan over de randvoorwaarden voor een optimaal functionerende markt, op te stellen door V&W en EZ, in overleg met de relevante partijen.

Zoals aangegeven in deze brief zal deel 3 van het Tweede Structuurschema Oppervlakedelfstoffen niet meer worden uitgebracht. Voor de overgangperiode worden de taakstellingen voor beton- en metselzand, zoals die ook vermeld werden in deel 1 van het Tweede Structuurschema Oppervlakedelfstoffen voor de periode 1999-2008 uitgevoerd. Voor een goede overgang naar meer marktwerking is het noodzakelijk dat reeds in voorbereiding zijnde projecten voor de winning van beton- en metselzand zo spoedig mogelijk in uitvoering worden gebracht. In dit verband is met name van belang dat de Gelderse projecten 'Geertjesgolf' en 'Over de Maas' in de geplande omvang en onder de met het rijk afgesproken voorwaarden doorgang vinden.

#### **Doelstelling**

**Doel van het beleid ten aanzien van bouwgrondstoffenvoorziening is de winning van deze stoffen in Nederland te stimuleren op een maatschappelijk aanvaardbare wijze.**

#### **4.8.1.2 Specifieke beleidskeuzen**

**Winning van oppervlakedelfstoffen is van nationaal belang.**

Het is belangrijk dat de maatschappelijk aanvaardbare mogelijkheden voor winning van oppervlakedelfstoffen daadwerkelijk worden benut. Van het ontgrondend bedrijfsleven wordt verwacht dat het zich richt op de ontwikkeling van kwalitatief goede en maatschappelijk verantwoorde projecten in nauwe samenwerking met de betrokken partijen. Het kabinet is van mening dat winning van bouwgrondstoffen op land en in de rijkswateren waar mogelijk multifunctioneel moet zijn. Dit betekent dat bij winning gebruik gemaakt moet worden van de kansen die ontgrondingen bieden voor het realiseren van andere gewenste maatschappelijke functies, zoals natuurontwikkeling, recreatie, wonen aan het water, waterbeheer, aanleg vaargeulen. Zo kunnen projecten gerealiseerd worden die de ruimtelijke kwaliteit verhogen en Nederland van grondstoffen voorzien.

Winning van ophoogzand in de Noordzee is van nationaal belang. Diepe winning van beton- en metselzand en van ophoogzand is in beginsel toegestaan. Winning van bouwgrondstoffen kan in beginsel plaats vinden zeewaarts van de doorgaande NAP –20 meter lijn. Landwaarts van deze lijn mag geen winning plaats vinden. Uitzondering daarop vormen in beginsel winning uit vaargeulen, het aanleggen van overslagputten, winning waarbij het verwijderen van oppervlaktedelfstoffen uit de winlocatie bijdraagt aan de kustverdediging en het in oorspronkelijke staat brengen van de zeebodem van voormalige stortgebieden. In het IJsselmeergebied en de uiterwaarden van de rivieren is diepe winning ten behoeve van de beton- en metselzandvoorziening in beginsel toegestaan voorzover mogelijk binnen de beperkingen van VHR en EHS. In de uiterwaarden heeft koppeling met andere riviergerichte projecten (rivierversuiming en natuurontwikkeling) de voorkeur.

Nadere voorwaarden voor winning van bouwgrondstoffen in de Noordzee worden opgenomen in het Tweede Regionaal Ontgrondingenplan Noordzee.

De winning van mergel op het plateau van Margraten zal worden afgebouwd. De bestaande groeves zullen niet worden uitgebreid. Voor de groeve 't Rooth geldt dat is vastgelegd dat een laatste beperkte uitbreiding mogelijk is. Het rijk laat de instemming met de omvang van deze uitbreiding afhangen van de nadere motivering door de provincie.

#### **4.8.1.3 Bouwgrondstoffentoets**

Voor nieuwe ruimtelijke plannen buiten het bestaande bebouwde gebied gelden voor initiatiefnemers de volgende uitgangspunten:

- De effecten op de bouwgrondstoffenvoorziening moeten worden betrokken in de afweging;
- Er moet rekening worden gehouden met de geologische voorkomens van schaarse bouwgrondstoffen als beton- en metselzand, grind, kalksteen, klei voor de grofkeramische industrie en zilverzand, om zo de winningmogelijkheden voor toekomstige generaties niet te belemmeren;
- Er moet worden afgewogen of in combinatie met andere functies winning van oppervlaktedelfstoffen mogelijk is (multifunctionele winning). Hierbij wordt het dieper maken van de ontgraving dan strikt noodzakelijk is voor de gewenste functie of eindbestemming niet uitgesloten.

#### **4.8.1.4 Verantwoordelijkheidsverdeling**

Ten aanzien van de verantwoordelijkheidsverdeling geldt het volgende. De minister van VROM is verantwoordelijk voor ruimtelijk beleid en duurzaam grondstoffenbeleid. De minister van EZ is aanspreekpunt voor de sector vanwege diens verantwoordelijkheid voor goede marktwerking. De minister van V&W blijft verantwoordelijk voor de Ontgrondingenwet tot duidelijk is hoe de wet- en regelgeving voor ontgrondingen zijn definitieve vorm krijgt. Verder zijn de provincies vergunningverlener voor ontgrondingen op landlocaties en is Rijkswaterstaat vergunningverlener voor ontgrondingen in de rijkswateren.

## **4.8.2 Militaire terreinen**

### **4.8.2.1 Inleiding en doelen**

Het kabinet beschouwt militaire activiteiten een nationaal belang, dat zich niet leent voor nadere afweging door de decentrale overheden. Militaire terreinen zijn onder meer oefenterreinen, schietterreinen, vliegbases, vlootbasis, kazernes en logistieke objecten. De aanduiding van militaire terreinen in het Tweede Structuurschema Militaire Terreinen (SMT2) betreft zowel de terreinen waarvan Defensie de eigenaar of huurder is, als gebieden waarin als gevolg van het militaire gebruik (schieten, opslag van munitie en dergelijke) beperkingen voor de gebruiksfuncties nabij het terrein gelden (het indirecte ruimtebeslag). In het SMT2 worden voorts laagvliegroutes en laagvlieggebieden aangegeven.

### **Doelstelling**

Doel van het ruimtelijk beleid ten aanzien van militaire oefenterreinen is het ter beschikking hebben van voldoende militaire terreinen in Nederland, inclusief de Noordzee, zodat de krijgsmacht zijn taken goed geoefend kan vervullen.

### **4.8.2.2 Voorgenomen beleidskeuzen**

De ruimtebehoefte voor militaire activiteiten wordt vastgelegd in een aparte PKB, te weten het Tweede Structuurschema Militaire Terreinen (SMT2). Het militaire gebruik van delen van het Waddengebied wordt in zijn huidige vorm voortgezet. Op oefen- en schietterreinen wordt een natuurbeheer gevoerd dat beantwoordt aan de natuurdoelen. Oefenterreinen van de Landmacht met grote natuurlijke waarden zijn in beginsel opengesteld voor de openluchtrecreatie, voorzover dit uit een oogpunt van veiligheid en draagkracht van de natuur verantwoord is. Een aantal militaire vliegvelden wordt medegebruikt door de burgerluchtvaart. Dit is van maatschappelijk belang. Voor vliegvelden die worden gesloten en afgestoten, zal het kabinet in overleg met de regio de mogelijkheden nagaan van een op ontwikkeling gericht traject, dat gericht is op de belangen van de betrokken overheden. Militaire terreinen die zijn gelegen in de begrensde Ecologische Hoofdstructuur, de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden of Natuurbeschermingswetgebieden en die door Defensie worden afgestoten, krijgen bij voorkeur de bestemming 'natuurgebied'. Onder regie van de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid is er een project herbestemming voor bepaalde categorieën militaire terreinen. Onderzocht wordt op welke wijze bij de herbestemming van de hierbij betrokken terreinen en objecten, de rijksdoelen het best kunnen worden gerealiseerd. Daarbij wordt nagegaan of de kosten van sloop en herinrichting kunnen worden verevend met een 'rood-voor-groen-benadering'.

Voor kazernes, werk- en opslagplaatsen groter dan 5 hectare die deels of geheel zijn gelegen in de Ecologische Hoofdstructuur, gelden binnen het hekwerk geen beperkingen aan veranderingen in de bebouwing en terreinverharding. Voor oefenterreinen, schietterreinen, vliegbases en vliegvelden geldt deze vrijstelling alleen voor het verharde en bebouwde gedeelte. Bij de herbestemming van militaire terreinen en complexen wordt er naar gestreefd om cultuurhistorisch waardevolle gebouwen en complexen te behouden door toekenning van nieuwe functies. In het SMT2 worden de oefenterreinen aangegeven welke in verband met hun intensieve gebruik niet vallen binnen de netto-begrensde Ecologische Hoofdstructuur (zie ook kaart 5). Deze terreinen worden echter wel beheerd, alsof zij hiervan deel uitmaken.

Onder dit kabinet is het project 'Feniks' gestart met als doel een goede vervolgbestemming te bereiken voor vier als gevolg van bezuinigingen op defensiebegroting naar verwachting vrijkomende complexen: het marinevliegveld Valkenburg, de vliegbases Twenthe en Soesterberg en het kazernecomplex Ede-Oost. Daartoe zijn projectgroepen samengesteld van de meest betrokken rijks-, provinciale en gemeentelijke overheden. Voor de projecten zijn als doelen

gedefinieerd de realisatie van een positieve financiële opbrengst van het overtollige militair vastgoed en de bijdrage aan ruimtelijke doelstellingen op het gebied van natuurontwikkeling, woningbouw en bedrijvigheid. Bij de raming van de verkoopopbrengst die Defensie heeft gemaakt, is uitgegaan van de meest gerede vervolgbestemming.

### **4.8.3 Energievoorziening**

#### **4.8.3.1 Elektriciteitsvoorziening**

##### ***Inleiding en doelen***

De elektriciteitsvoorziening in Nederland bevindt zich - mede op grond van regelgeving van de Europese Unie - in een proces van privatisering en liberalisering, met uitzondering van het beheer van netwerken, waaronder hoogspanningsverbindingen. De rol van de rijksoverheid in het ruimtelijke beleid voor de nationale elektriciteitsvoorziening is gelegen in het zorgen voor voldoende ruimte voor een adequate infrastructuur in de vorm van vestigingsplaatsen voor grootschalige elektriciteitsproductie en van hoogspanningsverbindingen. Daarnaast is het voor de voorzieningszekerheid, de inpassing van duurzaam opgewekte elektriciteit en de economische efficiency van de energievoorziening van belang dat het koppelnet daar waar nodig wordt uitgebreid en zodanig wordt aangepast dat de uitwisseling van elektriciteit met het buitenland en van de windturbineparken in de Noordzee goed mogelijk is.

Ten aanzien van de opwekking van duurzame energie heeft de rijksoverheid een verantwoordelijkheid om deze vormen van opwekking - gegeven de doelstelling om in 2020 in 10% van de energiebehoefte van Nederland op een duurzame wijze te voorzien - voor zover nodig met specifieke stimuleringsmaatregelen binnen de geliberaliseerde markt een kans te geven. Het kabinet stimuleert met behulp van een investeringsklimaat voor windenergieopwekking de plaatsing van windturbines zodanig dat in 2020 de doelstelling van een totaal opwekkingsvermogen van 7500 Megawatt (MW) zal zijn bereikt. In het Hoofdlijnenakkoord heeft het kabinet verwoord dat de kerncentrale Borssele zal worden gesloten wanneer de technische ontwerplevensduur (ultimo 2013) geëindigd is.

##### ***Doelstelling***

Doel van het nationaal ruimtelijk beleid voor elektriciteitsvoorziening is het beschikbaar zijn van voldoende ruimte voor de opwekking en distributie van elektriciteit en de stimulering van voldoende ruimte voor de opwekking van windenergie. Voor de distributie wordt de ontwikkeling van het landelijke koppelnet van hoogspanningsverbindingen voorgestaan dat blijft voldoen aan de daaraan gestelde eisen.

##### ***Voorgenomen beleidskeuzen en -doelen***

De ruimtebehoefte voor elektriciteitsvoorziening wordt vastgelegd in een aparte nota, te weten het Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening (SEV III). In deze PKB worden de vestigingsplaatsen voor grootschalige energieproductie opgenomen, evenals de bestaande en nieuwe verbindingen van het landelijke hoogspanningsnet met een spanning van 220 kilovolt (kV) en hoger<sup>11</sup>. Het kabinet zal in het SEV III aangeven of er hoogspanningslijnen met een spanning lager dan 220 kV zijn die tot het nationale net behoren en zo ja, welke dat zijn. Tevens zal in het SEV III ingegaan worden op het waarborgingsbeleid voor kerncentrales. Zonodig kunnen in het SEV III locaties voor windparken met een vermogen van meer dan 50 MW en hoger worden opgenomen. Daarnaast zal in het SEV III worden ingegaan op de mogelijke ruimtelijke gevolgen van de effecten van elektromagnetische velden van hoogspanningsverbindingen.

**Naast de staande afspraak over 1500 Megawatt (MW) in het provinciaal ingedeelde gebied van Nederland, wordt er gestreefd naar een opwekkingsvermogen van 6000 MW in 2020 in windturbineparken op de Noordzee in de Nederlandse Exclusieve Economische Zone (EEZ). Realisatie van deze windturbineparken tot een totaal vermogen van 6000 MW in de EEZ,**

<sup>11</sup> Inclusief de voor 380 kV uitgevoerde en op termijn als zondanig te gebruiken 150 kV verbindingen.



geschiedt om dwingende redenen van groot openbaar belang. In deze EEZ is de bouw van windturbineparken in beginsel toegestaan buiten de volgende specifieke uitsluitingsgebieden: de in de mijnbouwregeling vastgelegde scheepvaartroutes en clearways, aanloop- en ankergebieden, de defensierestrictiegebieden en de reserveringsgebieden voor de winning van beton- en metselzand.

In of in de nabijheid van de vijf ecologisch waardevolle gebieden zijn nieuwe plannen, projecten of handelingen, die significante gevolgen kunnen hebben voor de te behouden kenmerken en natuurwaarden in deze gebieden niet toegestaan, tenzij er geen reële alternatieven zijn én er sprake is van redenen van groot openbaar belang. Op basis van een afweging tussen het te beschermen en te behouden belang en het met het plan of project gemoeide belang, wordt al dan niet toestemming verleend door het rijk.

In de EEZ hebben alleen partijen met een toestemming op basis van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken de mogelijkheid een vergunning voor de aanleg van een windturbinepark aan te vragen. Het rijk zal de regelgeving voor de aanleg van windturbineparken in de EEZ vastleggen in de Wet beheer rijkswaterstaatswerken. Binnen de 12-mijlszone zijn windturbineparken, mits dat mogelijk is uit oogpunt van scheepvaartveiligheid, toegestaan op de locatie near shore windpark (bij Egmond) voor de duur van het daarvoor afgesproken pilot-project en in de gemeentelijk ingedeelde gebieden recht voor de haven- en industriegebieden van de IJmond en de Maasvlakte nabij de aanlandingspunten op het hoogspanningsnet te land.

De rijksoverheid heeft in de Bestuursovereenkomst Landelijke Ontwikkeling Windenergie (BLOW 2001) afgesproken, op welke manier provincies en gemeenten zullen zorgdragen voor een zodanige keuze van plaatsingsgebieden voor windturbines dat daarmee in 2010 de doelstelling van tenminste 1500 MW in het provinciaal ingedeelde deel van het Nederlandse territorium wordt bereikt.

Realisering van 1500 MW windvermogen te land geschiedt om dwingende redenen van groot openbaar belang. De provincies kiezen een plaatsingsstrategie van grootschalige dan wel kleinschalige bundeling van windturbines, afhankelijk van de mogelijkheden per landschapstype en de mogelijkheden tot combinatie met infrastructuur en bedrijventerreinen. Provincies geven aan, welke gebieden zij van landschappelijke en/of cultuurhistorische waarde beschouwen, waarbij zij nadrukkelijk het hiervoor vastgestelde beleid in deze nota in acht nemen. De mogelijke effecten op de natuurlijke, cultuurhistorische en landschappelijke kwaliteiten moeten door de betrokken decentrale overheden expliciet worden betrokken bij (verkenning van de mogelijkheden voor) plaatsing van windturbines. Het rijk verwacht dat de verantwoordelijke overheden in elk geval uitgaan van deze kwaliteiten wanneer ze plaatsingsmogelijkheden zoeken voor windturbines.

Langs nieuwe strakke dijken kunnen windturbines worden geplaatst, mits deze niet leiden tot een omheining. Ter bescherming van de open horizon is plaatsing in open water ongewenst; de windmolens dienen zo dicht mogelijk langs de dijken geplaatst te worden, voorzover op basis van technische en ecologische criteria mogelijk. Afhankelijk van de situatie kunnen de windturbines in enkele lijnopstelling of in meerdere lijnen geplaatst worden. Voor het IJsselmeergebied is ter behoud van de open horizon plaatsing bij de Houtribdijk (de dijk Enkhuizen-Lelystad) ongewenst. Om dezelfde reden én vanwege de externe werking van het Waddenzeebeleid is plaatsing bij de Afsluitdijk ongewenst.

Het rijk zal in aansluiting op deze nota onderzoek doen naar de effecten en plaatsingsmogelijkheden van windturbines binnen de in deze paragraaf geschetste randvoorwaarden.

Het ligt voor de hand dat de provincies niet alleen uitgaan van de nationale landschappen in deze nota, maar ook de Nota Belvedere betrekken bij de vaststelling van de gebieden met cultuurhistorische waarden.

De uitwerking van het in deze paragraaf verwoorde beleid vindt plaats in het Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening (SEV III). Het vigerende Tweede Structuurschema Elektriciteitsvoorziening blijft van kracht tot de inwerkingtreding van dit SEV III. Voor de vaststelling (op aanvraag) van tracés van hoogspanningsverbindingen met een spanning van 220 kV en hoger, alsmede van andere hoogspanningsverbindingen van nationaal belang, zal het rijk (waar nodig) de rijksprojectenprocedure toepassen. Het rijk zal - indien de provincies niet aan de met hen in BLOW overeengekomen taakstelling voldoen - de rijksprojectenprocedure zo nodig ook toepassen voor vaststelling van locaties van windparken met een vermogen van 50 MW en hoger. Bij toepassing van de rijksprojectenprocedure is de minister van Economische Zaken projectminister.

#### **4.8.3.2 Aardgaswinning en -opslag**

**Winning, opslag en opsporing van aardgas geschiedt om dwingende redenen van groot openbaar belang en zal als zodanig worden meegewogen bij de individuele beoordelingen in het kader van de ruimtelijke bescherming van VHR-gebieden en EHS. Het kabinet zal in de PKB Derde Nota Waddenzee aangeven welk beleid het zal voeren onder de Waddenzee.**

Het rijk vindt het van groot belang dat zo veel mogelijk aardgas uit de Nederlandse kleine velden wordt gehaald, zodat het volle potentieel aan aardgasvoorraden wordt benut. Opsporing, opslag en winning van aardgas zijn van groot belang voor de Nederlandse economie, voor de voorzieningszekerheid en voor de transitie naar een duurzame energiehuishouding.

#### **4.8.4 Ruimtelijk beleid voor de ondergrond**

##### **4.8.4.1 Ondergrondse ordening**

De bodem is van oudsher van groot belang als drager van activiteiten op en boven het maaiveld en als gebruikruimte voor maatschappelijke functies waaronder landbouw, grondwater en infrastructuur. Vooral de bovenste laag, de ondergrond, wordt steeds intensiever gebruikt voor ondergronds bouwen, meervoudig ruimtegebruik en netwerkinfrastructuur. Dit brengt eveneens een grotere dynamiek in interacties tussen boven- en ondergrondse inrichting met zich mee. De overheden zijn de eerst verantwoordelijke voor een duurzame ordening van ondergronds ruimtegebruik. Daarbij hebben marktpartijen ook een verantwoordelijkheid als zij gebruik maken van de ondergrondse ruimte. Er zijn reeds diverse kaders en instrumenten voor de ordening van de ondergrond, bijvoorbeeld het bestemmingsplan. Toch zijn er signalen dat het huidige gebruik van de ondergrondse ruimte in de praktijk soms tot knelpunten leidt. Bijvoorbeeld bij de verdeling van beschikbare ruimte, bij risico's op het terrein van externe veiligheid en bij effecten op natuur en landschap.

Het rijk zal, in interdepartementaal verband, een analyse maken van de knelpunten die worden ervaren door partijen die direct of indirect betrokken zijn bij het gebruik en de ordening van de ondergrond. Op basis hiervan zal bezien worden of de kaders waarvoor het rijk verantwoordelijk is, aanpassing behoeven. Waar nodig worden ook andere overheden en marktpartijen aangesproken op hun verantwoordelijkheden bij de toepassing van reeds bestaande instrumenten en het gebruik van de ondergrond. Het streven is om medio 2004 de brief 'ondergrondse ordening' aan de Tweede Kamer aan te bieden.

##### **4.8.4.2 Ondergronds transport**

Voor de toekomst van met name de Nederlandse industrie is het belangrijk netwerken van hoofdtransportleidingen voor het transport van grondstoffen (zoals aardolie, aardgas, water en chemicaliën), halffabrikaten en rest- en afvalstoffen te creëren tussen de zeehavens en de industriële centra. Voor de energievoorziening in Nederland en de omliggende landen is het netwerk van hogedruk aardgasleidingen belangrijk. Buisleidingvervoer is betrouwbaar en duurzaam en het levert nauwelijks of geen visuele hinder op. De ontwikkeling van het buisleidingenvervoer wordt belemmerd door de hoge kosten van kruisende voorzieningen met andere hoofdinfrastructuur.

##### ***Doelstelling***

Doel van het beleid ten aanzien van hoofdtransportleidingen is om problemen en knelpunten bij de ondergrondse ordening te voorkomen, waar mogelijk bundeling met andere lijninfrastructuur te bevorderen en de veiligheid rondom deze leidingen te waarborgen.

##### ***Beleidsdoelen***

Het rijk ondersteunt het beleid van de Europese Unie ten aanzien van een Trans-Europees Netwerk Energie (TEN-E).

Waar maatschappelijk gewenst zullen pro-actief voorzieningen voor hoofdtransportleidingen bij kruisingen met andere hoofdinfrastructuur worden getroffen. Daarmee wordt bereikt dat hoofdtransportleidingen gemakkelijker en efficiënter zijn aan te leggen en dat schadeclaims worden voorkomen als kabels en leidingen uit het hoofdtransportnet of de distributienetten moeten worden verlegd. De kosten hiervan komen in principe voor rekening van de private sector. Er zijn echter situaties denkbaar, bijvoorbeeld bij renovatie van hoofdinfrastructuur, dat de rijksoverheid (een deel van) de financiering op zich neemt. De kosten hiervan komen ten laste van het Infrastructuurfonds.

De rol van de overheid ligt daarnaast bij de ruimtelijke reservering van tracés voor hoofdtransportleidingen. Er worden op dit moment geen nieuwe tracés voorzien. Wel hebben ook bestaande tracés vanwege hun direct of indirecte ruimtebeslag ruimtelijke consequenties. Vanwege dit beslag is het landelijk net van hoofdverbindingen uit het Structuurschema Buisleidingen aangevuld met inmiddels gerealiseerde tracés en opgenomen in de Nota Ruimte. Het kabinet zal nog een nader besluit nemen in welk kader het de (toekomstige) ruimtebehoefte voor buisleidingen zal vastleggen.

Het landelijk net van hoofdtransportleidingen voorziet in hoofdverbindingen tussen de belangrijkste industrie- en (zee)havengebieden in Nederland en de buurlanden, en tussen Nederland en de Noordzee. Waar in het Structuurschema Buisleidingen onderscheid werd gemaakt in buisleidingenstraat, -strook en -zone, zijn deze vervangen door indicatieve leidingentracés die de globale ligging van bestaande tracés aangeven. Op een eventuele ruimtelijke reservering voor tracés met hoofdtransportleidingen is het beleid van toepassing, zoals weergegeven in de Nota Risiconormering Vervoer Gevaarlijke Stoffen (RNVGS). Tenslotte zal het rijk in nader overleg met betrokken partijen onderscheid maken in tracés waar er (indien gewenst) nieuwe leidingen bij gelegd kunnen en mogen worden en tracés waar dat niet het geval is ('conserverende leidingentracés').

Op kaart E zijn industriële centra en belangrijke aardolie- en aardgasvelden aangegeven. Daarnaast bevat de kaart de volgende informatie:

- Globale leidingentracés die eerder in het Structuurschema Buisleidingen waren opgenomen;
- Ten opzichte van het SBUI toegevoegde indicatieve tracés van bestaande leidingen;
- Bestaande grensoverschrijdingspunten voor buisleidingen;
- Bestaande aanlandingspunten (waar hoofdtransportassen vanuit het continentale plat Nederland binnenkomen).

Provincies en gemeenten nemen de feitelijke ligging van de tracés van het landelijk net van hoofdtransportleidingen onverkort op in de streek- en bestemmingsplannen. Daarbij moet, uit hoofde van de bestaande regelgeving, rekening worden gehouden met een breedte van 70 meter van de tracés met aan beide zijden een veiligheidsgebied van 55 meter. In het veiligheidsgebied gelden beperkingen ten aanzien van grote ruimtelijke ontwikkelingen zoals woonwijken en flatgebouwen. Waar de ruimte beperkt is, kan de breedte van het tracé, in overleg met het rijk, over korte lengte worden beperkt door risicoreducerende maatregelen te treffen.

Het rijk zal op grond van de Nota Risiconormering Vervoer Gevaarlijke Stoffen alsmede het beleid zoals dat voortvloeit uit de beleidsvernieuwing van het Vierde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP4), opnieuw de veiligheidsafstanden uitwerken die gelden vanaf de leidingen tot aan andere activiteiten en bestemmingen die zich niet laten verenigen met het karakter van de vervoerde (gevaarlijke) stoffen. Tenslotte zal het rijk een beheersstrategie voor hoofdtransportleidingen uitwerken.

#### **4.8.5 Drink- en industriewatervoorziening**

##### **4.8.5.1 Inleiding en doelen**

De openbare watervoorziening is terrein van specifieke overheidszorg. Hierbij staat de duurzame veiligstelling uit oogpunt van volksgezondheid voorop. Waar het gaat om de beschikbaarheid en bescherming van de bronnen (grond- en oppervlaktewater) is er een directe relatie met ruimtelijke ordening, milieubeleid en waterbeheer. De watervoorziening wordt geregeld in de Waterleidingwet en het daarop gebaseerde Beleidsplan Drink- en Industrierwater Voorziening (BDIV). Dit plan had de status van PKB. In het BDIV 1995 (PKB1997) wordt de algehele herziening van de Waterleidingwet aangekondigd, waarbij ook het BDIV komt te vervallen in het kader van deregulering en decentralisatie. De geldigheidsduur van dit BDIV 1995 is formeel gesproken in 2002 verlopen en niet verlengd. In het licht van herziening van de waterleidingwet is er niet voor gekozen de geldigheidsduur te verlengen gezien de vele inmiddels in gang gezette en afgeronde beleidsacties. Mede gezien de fasering van de algehele herziening van de Waterleidingwet is het belangrijk om in deze nota de kernelementen van de infrastructuur voor de watervoorziening in relatie tot het gehele nationaal ruimtelijk beleid en de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur (opnieuw) vast te leggen. De verdere uitwerking moet gebeuren door de waterleidingbedrijven in overleg met provincies en gemeenten (zie ook kaart 8).

##### **Doelstelling**

Doel van het nationaal ruimtelijk beleid ten aanzien van de openbare watervoorziening is het beschikbaar zijn van voldoende ruimte voor en de bescherming van de winning van schoon grond- en oppervlaktewater.

##### **4.8.5.2 Beleidskeuzen**

**Grondwaterwinning is essentieel voor de watervoorziening. Het gebruik van grondwater wordt geoptimaliseerd uit oogpunt van instandhouding van de Ecologische Hoofdstructuur.**

Aanvullend op het provinciale milieubeleid zal ook het ruimtelijk instrumentarium versterkt worden ingezet om de brongebieden te beschermen. Het gaat om het opnemen in het streekplan van door de provincie aangewezen beschermingsgebieden voor bestaande en toekomstige waterwingebieden (op basis van Wet milieubeheer). Vervolgens moet dit door gemeenten worden doorvertaald in het bestemmingsplan, waarbij er in het bijzonder aandacht moet zijn voor de handhaving. Provincies moeten ook via het gebiedsgerichte beleid invulling geven aan de grondwaterbescherming. Het ruimtelijk instrumentarium zal daarnaast worden ingezet voor bescherming van de waterwinfunctie van Maas, Rijn, IJsselmeer en de regionale wateren die gebruikt worden voor drinkwaterbereiding zoals de Drentse Aa. De implementatie van de Kaderrichtlijn Water en de daarin opgenomen doelstellingen voor de drinkwatergebieden biedt extra kansen voor een adequate bescherming van de bronnen.

De duinen blijven een onmisbare functie voor openbare watervoorziening houden. Er vindt verweving plaats van de functies drinkwater en natuur. De ruimtelijke reservering van het Markermeer voor de drinkwatervoorziening blijft behouden. De ruimtelijke reservering voor het industriewaterproject Loppersum en het vierde spaarbekken in de Biesbosch zijn vervallen.

## **BIJLAGE 1: Overzicht van gehanteerde doelen**



## Hoofdstuk 2 STEDEN EN NETWERKEN

	Internationale concurrentiepositie	Krachtige Steden & Vitaal Platteland	(Inter)nationale ruimtelijke waarde	Veiligheid	
Ontwikkeling van nationale stedelijke netwerken en stedelijke centra (par. 2.1.1) →	✓	✓			<p>Taakverdeling en afspraken over specialisatie en complementariteit in stedelijke netwerken (par. 2.2.3.1) <b>S</b></p> <p>Gerichte rijksondersteuning van nationale stedelijke netwerken (par. 2.2.3.1) <b>R</b></p> <p>Bundeling van verstedelijking in bundelingsgebieden (par. 2.2.3.3) <b>R</b></p> <p>Ontwikkeling en versterking van 6 stedelijke centra (par. 2.2.3.4) <b>R</b></p>
Versterking van de kracht en diversiteit van de belangrijkste economische kerngebieden (par. 2.1.2) →	✓	✓			<p>Ruimte voor de ontwikkeling van de luchthaven Schiphol (par. 2.2.5.2) <b>R</b></p> <p>Ruimte voor de ontwikkeling van de Rotterdamse haven (par. 2.2.5.3) <b>R</b></p> <p>Ruimte voor aan de Rotterdamse haven gerelateerde bedrijventerreinen in noordrand van de Hoekse Waard (par. 2.2.5.3) <b>S</b></p> <p>Clustering grootschalige chemische industrie op Tweede Maasvlakte (par. 2.2.5.3) <b>S</b></p> <p>Bevordering van het kennis- en innovatievermogen van kennisclusters (par. 2.2.5.4 en 1.2.1) <b>S</b></p> <p>Behoud en versterking tuinbouwfunctie in greenports (par. 2.2.5.5, 3.4.5.1) <b>S</b></p> <p>Ruimte voor ontwikkeling van bedrijventerreinen van nationaal belang (Moerdijkse Hoek en Hoekse Waard) (par. 2.2.6) <b>S</b></p> <p>Bevordering ontwikkeling "topprojecten" (par. 2.2.6) <b>R</b></p> <p>Bevordering van de internationale concurrentiekracht van de Nederlandse zeehavengebieden (par. 2.3.4.2) <b>S</b></p>
Verbetering van de bereikbaarheid (par. 2.1.3) →	✓	✓	✓		<p>Prioriteit voor aanpak van knelpunten op de hoofdverbindingssassen (par. 2.3.3.1) <b>R</b></p> <p>Basiskwaliteit voor de gehele hoofdinfrastructuur (par. 2.2.4.1) <b>R</b></p> <p>Opnetting van Europese infrastructuur-knelpunten die de bereikbaarheid van Nederland verbeteren (par. 2.2.4.1) <b>S</b></p> <p>Verbetering van de bereikbaarheid van het Noorden en van de Noordvleugel van de Randstad (par. 2.2.4.2) <b>R</b></p> <p>Optimale benutting van bestaande infrastructuur en potenties van vervoersknooppunten (par. 2.3.2.5) <b>S</b></p> <p>Anticipatie op mogelijkheden verstedelijking en centrumvorming bij ontwikkeling van infrastructuur (par. 2.3.2.5) <b>S</b></p> <p>Bundeling van infrastructuur (par. 2.3.3.1) <b>S</b></p> <p>Integrale, gebiedsgerichte aanpak van knelpunten en (of) die Lutjehin (par. 2.3.3.2) <b>S</b></p> <p>Ruimte voor verdere uitbreiding langs hoofdinfrastructuur (par. 2.3.3.3) <b>S</b></p> <p>Een integraal gebiedsgericht ruimtelijk ontwerp bij aanleg nieuwe / verbreding bestaande infrastructuur (par. 2.3.3.4) <b>S</b></p> <p>Decentralisatie beleid voor kleine en regionale luchthavens (par. 2.3.4.1) <b>R</b></p>
Verbetering van de leefbaarheid en van de sociaal-economische positie van de steden (par. 2.1.4) →		✓			<p>Bundeling van verstedelijking in bundelingsgebieden (par. 2.2.3.3) <b>R</b></p> <p>Transformatie van verouderde spoorwegemplacementen, haven- en industriegebieden (par. 2.3.2.4 en 4.2.4.2) <b>S</b></p> <p>Een meer evenwichtige regionale verdeling van lusten en lasten tussen grotere steden en randgemeenten (par. 2.2.3.2) <b>S</b></p> <p>Ontwikkeling en versterking van centra (par. 2.2.3.4) <b>R</b></p> <p>Bundeling van verstedelijking en economische activiteiten (par. 2.3.2.1) <b>S</b></p> <p>Realisatie van stedelijke vernieuwing, herstructurering en realisering (par. 2.3.2.3 en 2.3.2.4) <b>S</b></p> <p>Optimale benutting van verstedelijkingsmogelijkheden (par. 2.3.2.4) <b>S</b></p>
Bereikbare en toegankelijke recreatievoorzieningen in en rond de steden (par. 2.1.5) →		✓			<p>Ruimte voor groengebieden en andere recreatiemogelijkheden in en om de stad bij nationale stedelijke netwerken (par. 2.2.3.5) <b>S</b></p> <p>Versterking van de (dag)recreatieve functie van (vml.) haven- en industriebuizen (par. 2.2.3.5, 4.2.7) <b>R</b></p> <p>Behoud en verbetering balans tussen rood en groen (par. 2.3.2.7) <b>S</b></p>
Behoud en versterking van de variatie tussen stad en land (par. 2.1.6) →		✓	✓		<p>Opheffing barrièrewerking (hoofd)infrastructuur in EHS (par. 2.3.3.4) <b>R</b></p> <p>Behoud 'panorama's' (par. 2.3.3.4) <b>S</b></p> <p>Bundeling van verstedelijking en economische activiteiten (par. 2.3.2.1) <b>S</b></p>
Afstemmen verstedelijking en economische activiteiten met de waterhuishouding (par. 2.1.7) →		✓		✓	<p>Nadelige effecten van verstedelijking op kwaliteit en kwantiteit van grond- en oppervlaktewater voorkomen, verminderen of compenseren (par. 2.3.2.8) <b>S</b></p> <p>Optimaal gebruik maken van mogelijkheden die water biedt voor de stedenbouwkundige structuur en voor wonen, werken en recreëren (par. 2.3.2.8) <b>S</b></p>
Vergroting van milieukwaliteit en veiligheid (par. 2.1.8) →	✓	✓	✓		<p>Bevordering van de clustering van chemische bedrijvigheid op Tweede Maasvlakte (par. 2.2.5.3) <b>S</b></p> <p>Regulering vervoer gevaarlijke stoffen over weg, spoor en water (par. 2.2.4.3) <b>R</b></p> <p>Verbetering van bestaande spoorverbindingen m.b.t. milieukwaliteit en externe veiligheid (par. 2.2.4.3) <b>R</b></p> <p>Ruimte voor niet inpasbare bedrijven (schaal, gevaar, hinder) op specifieke (bedrijven-) terreinen (par. 2.3.2.6) <b>S</b></p> <p>Voorcoming van nieuwe ongewenste risico's regionale en kleine luchthavens (par. 2.3.4.1) <b>R</b></p> <p>Realisering basiskwaliteit voor milieu en veiligheid (par. 2.3.5.1) <b>S</b></p> <p>Milieu en veiligheidsaspecten vroegtijdig, gebiedsgericht en geïntegreerd in de planvorming betrekken (par. 2.3.5.1) <b>R</b></p>

Legenda	
	Algemene doelstelling
	Operationele doelstelling
	Ruimtelijke Hoofdstructuur Uitvoeringsdoelstelling
	Basis kwaliteit Uitvoeringsdoelstelling
	Resultaat verantwoordelijkheid
	Systeem verantwoordelijkheid



# Hoofdstuk 3 WATER EN GROEN

	Internationale concurrentiepositie	Krachtige Steden & Vitaal Platteland	(In)ternationale ruimtelijke waarde	Veiligheid					
Borging van de veiligheid tegen overstromingen (par. 3.1.1) →	✓	✓	✓	✓	Behoud en vergroting van de ruimte voor de grote wateren (par. 3.2.2.1) <b>R</b>	Europese samenwerking hoogwaterproblematiek (par. 3.2.2.6) <b>S</b>	Stimulering van functiecombinaties met water (par. 3.2.3) <b>S</b>		
Voorkoming van wateroverlast en waterlekorten (par. 3.1.2) →	✓	✓	✓	✓	Handtering bij ruimtelijke planning van de Drietrapsstrategie waterkwaliteit - vasthouden, bergen, afvoeren (par. 3.2.3) <b>S</b>	Stimulering van functiecombinaties met water (par. 3.2.3) <b>S</b>			
Verbetering van water- en bodemkwaliteit (par. 3.1.3) →	✓	✓	✓	✓	Voorkoming van negatieve ontwikkelingen op het gebied van water, lucht en bodemkwaliteit in EHS en VHR (par. 3.3.2) <b>S</b>	Handtering bij ruimtelijke planning van de Drietrapsstrategie waterkwaliteit - voorkomen, scheiden, zuiveren (par. 3.2.3) <b>S</b>	Goede ruimtelijke condities, incl. de voor de natuur vereiste milieu- en waterkwaliteit (par. 3.3.7.1) <b>S</b>		
Borging en ontwikkeling van natuurwaarden (par. 3.1.4) →	✓	✓	✓	✓	Bescherming, instandhouding en ontwikkeling EHS, VHR en NB-wet gebieden (par. 3.3.2 en 3.3.5) <b>R</b>	Realisatie robuuste ecologische verbindingen (par. 3.3.3) <b>R</b>	Instandhouding van ecologische en culturele waarden in natuur-gebieden en Nationale Landschappen (par. 3.3.6) <b>R</b>	Bescherming en evt. verdere ontwikkeling van (inter)nationaal beschermde soorten en hun leefgebieden (par. 3.3.7.1) <b>S</b>	
Ontwikkeling van landschappelijke kwaliteit (par. 3.1.5) →	✓	✓	✓	✓	Behoud en versterking basis kwaliteit van het landschap (par. 3.4.4) <b>S</b>				
Borging en ontwikkeling van bijzondere landschappelijke en cultuurhistorische waarden (par. 3.1.6) →	✓	✓	✓	✓	Behoud en versterking van landschappelijke, cultuurhistorische en andere kernkwaliteiten van nationale landschappen (par. 3.4.2) <b>R</b>	Instandhouding van werelderfgoederen (Unesco) (par. 3.4.2) <b>R</b>			
Ruimte voor hergebruik van bebouwing en nieuwbouw in het buitengebied (par. 3.1.7) →	✓	✓	✓	✓	Stimulering hergebruik van bestaande vrijkomende agrarische bebouwing (par. 3.4.5.1) <b>S</b>	Koppeling nieuwbouw aan kwaliteitsverbetering (par. 3.4.5.1) <b>S</b>	Sanering van ontsierende bebouwing (par. 3.4.5.1) <b>S</b>	Tegengaan oneigenlijk gebruik recreatiewoningen (par. 3.4.5.3) <b>S</b>	
Vergroting en aanpassing van de toeristisch-recreatieve mogelijkheden (par. 3.1.8) →	✓	✓	✓	✓	Ruimte voor toeristisch-recreatieve voorzieningen (par. 3.4.5.2) <b>S</b>	Verbetering van de toegankelijkheid van de groene ruimte en opheffing van belemmeringen voor wandelen, fietsen en varen (par. 3.4.5.4) <b>S</b>	Vergroting toegankelijkheid van natuur- en landbouwgebieden (par. 3.4.5.4) <b>S</b>	Bescherming en ontwikkeling van lokale routenetwerken (par. 3.4.5.4) <b>S</b>	
Duurzame en vitale landbouw (par. 3.1.9) →	✓	✓	✓	✓	Behoud en versterking tuinbouwfunctie in greenports (par. 2.2.5.5, 3.4.5.1) <b>S</b>	Bundeling van niet-grondgebonden landbouw (par. 3.4.6.3, 3.4.6.4 en 2.3.2.6) <b>S</b>	Ruimte voor verbreding en aanpassing grondgebonden landbouw aan marktomstandigheden (par. 3.4.6.5) <b>S</b>	Beperking van de omvang van de ondersteunende bebouwing bij akkerlandbouw (par. 3.4.6.5) <b>S</b>	Duurzame ontwikkeling van de 'concentratiegebieden' intensieve veehouderij in Zuid- en Oost-Nederland (par. 3.4.6.6) <b>S</b>

**Legenda**

- Algemene doelstelling
- Operationele doelstelling
- Ruimtelijke Hoofd Structuur Uitvoerings doelstelling
- Basis kwaliteit Uitvoerings doelstelling
- Resultaat verantwoordelijkheid **R**
- Systeem verantwoordelijkheid **S**

# Hoofdstuk 4 GEBIEDEN EN THEMA'S

	Internationaal concurrerende positieve	Krachtige Steden & Vitaal Platteland	(Inter)nationale ruimtelijke waarde	Veiligheid	
Vergroten van de internationale concurrentiepositie van de Randstad als geheel (par. 4.2.2) →	✓	✓	✓	✓	Versterking van Almere duur substantieel groot samen met verbetering van de bereikbaarheid (par. 4.2.5.2) <b>R</b>
Borging van de veiligheid van (inter)nationale ruimtelijke waarden (par. 3.1.1, 4.3.4) →	✓	✓	✓	✓	Nadere integrale uitwerking voor de zuidoostzijde van de Haarlemmermeer/Bollenstreek (par. 4.2.6) <b>S</b>
Duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en behoud van het unieke open landschap (par. 4.4.5) →			✓		Kwaliteitsverbetering en ontwikkeling Groene Hart (par. 4.2.6) <b>R</b>
Versterking van de veiligheid tegen overstromen, de toegankelijkheid voor de scheepvaart en natuurlijke kwaliteit in de Zuidwestelijke Delta (par. 4.5.2) →	✓		✓	✓	Versterking van de (dag)recreatieve functie van (vml.) rijksbufferzones (par. 2.2.3.5, 4.2.7) <b>S</b>
Borging van de veiligheid van het IJsselmeergebied met behoud van (inter)nationale ruimtelijke waarden (par. 3.1, 4.6.2) →			✓	✓	Optimale benutting van de verstedelijkings mogelijkheden binnen b.b.g. (par. 2.3.2.4) <b>S</b>
Versterking van de economische betekenis met behoud en ontwikkeling van internationale waarden van natuur en landschap Noordzee (par. 4.7.2) →	✓		✓		Behoud en ontwikkeling van de (natuurlijke) dynamiek van het kustfundament en zeevering (par. 4.3.4.1 en 4.3.4.2) <b>R</b>
Winning bouwgrondstoffen op maatschappelijk aanvaardbare wijze (par. 4.8.1.1) →		✓	✓		Op sterke houden van de zeevering (par. 4.3.4.3) <b>S</b>
Ruimte voor militaire terreinen (par. 4.8.2.1) →				✓	Integraal beheer van de kustzone (par. 4.3.5) <b>R</b>
Ruimte voor opwekking en distributie van elektriciteit en de opwekking van duurzame energie (par. 4.8.3.1) →	✓		✓		Nadere arfweging van belangen (PKB 3e Nota Waddenzee) (par. 4.4.7.3) <b>R</b>
Voorkoming knelpunten bij de ondergrondse ordening (par. 4.8.4.2) →	✓	✓	✓	✓	Ecologisch herstel in de kustwateren (par. 4.5.2) <b>R</b>
Ruimte voor drink- en industrie-watervoorziening (par. 4.8.5.1) →			✓		Behoud van de toegankelijkheid van de haven van Antwerpen (par. 4.5.2) <b>R</b>
					Op sterke houden van de zeevering (par. 4.5.2) <b>R</b>
					Behoud van de natuurlijkheden van het Schelde-stroomgebied (par. 4.5.2) <b>R</b>
					Kwaliteitsverbetering en ontwikkeling in nat. kultuur. zw. Zeeland (par. 4.5.2) <b>R</b>
					Handhaving van het open karakter van het IJsselmeergebied (par. 4.8.3.2) <b>S</b>
					Anticipatie op geleidelijke stijging van het streefpeil van het IJsselmeer (par. 4.8.3.2) <b>S</b>
					Integrale arfweging van nieuwe activiteiten op de Noordzee (par. 4.7.4.1) <b>R</b>
					Regulering vrije doorgang scheepvaartverkeer (par. 4.7.4.2) <b>R</b>
					Benutting van aardgas uit de Nederlandse kleine velden (par. 4.7.4.4) <b>S</b>
					Bundeling van (toekomstige) kabels en kragen (par. 4.7.4.7) <b>R</b>
					Afbouw van mergelwinning op het plateau van Margraten (par. 4.8.1.2) <b>S</b>
					Behoud winningsmogelijkheden zeldzame bouwgrondstoffen (par. 4.8.1.3) <b>S</b>
					Goede vervolgbestemmingen voor vrijkomende complexen (par. 4.8.2.2) <b>R</b>
					Stimuleren windenergie-opwekking (par. 4.3.8.1) <b>S</b>
					Bundeling van windturbines (par. 4.8.3.2) <b>S</b>
					Uitwisseling van elektriciteit met het buitenland (par. 4.8.3.1) <b>S</b>
					Ruimte voor plaatsing van windturbines in de Noordzee (par. 4.8.3.1) <b>S</b>
					Waarborging veiligheid van hoofdtransportleidingen (par. 4.8.4.2) <b>R</b>
					Aansluiting bij TEN-E (par. 4.8.4.2) <b>S</b>
					Bescherming van grond- en oppervlaktewater (par. 4.8.5.1) <b>S</b>

**Legenda**

- Algemene doelstelling
- Operationele doelstelling
- Ruimtelijke Hoofd Structuur Uitvoerings doelstelling
- Basis kwaliteit Uitvoerings doelstelling
- Resultaat verantwoordelijkheid **R**
- Systeem verantwoordelijkheid **S**

*Vastgesteld in de Ministerraad d.d. 23 april 2004*

## **BIJLAGE 2: Nota van verantwoording**



---

**Project Nota Ruimte**

**Bijlage 2: Nota van verantwoording bij PKB deel 3 Nota Ruimte**

**Concept d.d. 13 april 2004**

---

1.	Inleiding .....	2
2.	Het 'wat' blijft gelijk .....	3
3.	Het 'hoe' is gewijzigd .....	3
3.1	Eén Nota Ruimte .....	3
3.2	Verdergaande decentralisatie en deregulering .....	4
3.3	Ontwikkelings- en uitvoeringsgerichtheid .....	4
4.	Sturingsfilosofie en ruimtelijke visie .....	5
4.1	Versterking economisch accent in doelstelling .....	5
4.2	Onderscheid basiskwaliteit en nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur .....	5
4.3	Dimensies ruimtelijke kwaliteit .....	6
4.4	Grondbeleid .....	6
5	Netwerken en steden .....	7
5.1	Bundelingsstrategie verstedelijking .....	7
5.2	Regionaal groen .....	8
5.3	Introductie begrip Economische kerngebieden .....	9
5.4	Brainport Eindhoven/Zuidoost-Brabant .....	10
5.5	Introductie begrip Greenports .....	10
5.6	Bundelingsstrategie infrastructuur .....	11
5.7	Hoofdinfrastructuur .....	12
5.8	Vrijwaringsbeleid rondom Schiphol .....	13
5.9	Regionale stedelijke netwerken .....	14
6.	Water en groene ruimte .....	14
6.1	Ruimte voor de rivier .....	14
6.2	EHS-saldobenadering .....	15
6.3	Groene contour .....	15
6.4	Eén categorie nationaal landschap .....	16
6.5	Robuuste ecologische verbindingen .....	17
6.6	Ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie .....	18
6.7	Landbouwontwikkelingsgebieden .....	19
6.8	Bloembollenteelt .....	19
6.9	Glastuinbouw .....	19
6.10	Perspectiefvolle gebieden intensieve veehouderij .....	20
7.	Gebieden en thema's .....	20
7.1	Randstad .....	20
7.2	Rondje Randstad .....	21
7.3	Groene Hart .....	22
7.4	Hoeksche Waard .....	26
7.5	Waddenzee .....	27
7.6	IJsselmeergebied .....	28
7.7	Bouwgrondstoffenvoorziening .....	29
8.	Conclusie .....	29

## **1. Inleiding**

In januari 2001 is de ontwerp-PKB Nationaal Ruimtelijk Beleid, vergezeld van een uitvoerige toelichting, aan de Tweede Kamer toegestuurd en gepubliceerd als deel 1 van de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening (hierna: Vijfde Nota). Conform artikel 2a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening heeft hierover advisering, inspraak en bestuurlijk overleg plaatsgevonden. De resultaten hiervan zijn op hoofdlijnen weergegeven in deel 2. Aansluitend hierop heeft het (toenmalige) kabinet zijn standpunt bepaald over de PKB Nationaal Ruimtelijk Beleid. Het kabinetsstandpunt is deel 3 in de PKB-procedure. De delen 2 en 3 van de Vijfde Nota zijn in november 2001 aan de Tweede Kamer aangeboden teneinde parlementaire instemming met deel 3 te verkrijgen. Vanwege de demissionaire status van het toenmalige kabinet is behandeling van de Vijfde Nota in juni 2002 door de Tweede Kamer controversieel verklaard, waardoor stemmingen over het kabinetsstandpunt (incl. de ingediende moties) tot op heden niet hebben plaatsgevonden.

De PKB deel 1 van het Structuurschema Groene Ruimte 2 (hierna: SGR2) is in januari 2002 door het kabinet aan de Tweede Kamer aangeboden en aan inspraak, advisering en bestuurlijk overleg onderworpen. In de aanloop naar een kabinetsstandpunt (PKB deel 3) heeft het kabinet het aantal rijksnota's heroverwogen en naar aanleiding daarvan in de Stellingnamebrief Nationaal Ruimtelijk Beleid (november 2002) aangekondigd de PKB SGR2 te zullen integreren met de PKB Nationaal Ruimtelijk Beleid in één Nota Ruimte. Om die reden zijn – vooruitlopend op de Nota Ruimte – in maart 2003 de resultaten van inspraak, bestuurlijk overleg en advisering over PKB deel 1 van het SGR2 bekendgemaakt als PKB deel 2 van het SGR2.

Het huidige kabinet heeft de delen 1 van de Vijfde Nota en het SGR2 alsmede de adviezen, inspraak- en bestuurlijke reacties over beide ontwerp-PKB's nader bezien, waarbij vanzelfsprekend ook de Stellingnamebrief Nationaal Ruimtelijk Beleid uit november 2002 is betrokken. In antwoord op Kamervragen naar aanleiding van de Stellingnamebrief (Kamerstukken II 2002-2003, 28 667, nr. 2, vraag 68) heeft het kabinet aangegeven van oordeel te zijn dat de voorliggende stukken en informatie voldoende aanknopingspunten bieden om de PKB-procedure voort te zetten. Wel is het kabinet thans voor een aantal onderwerpen tot een andere afweging gekomen dan waarvan in PKB deel 3 van de Vijfde Nota sprake was. Deze afwegingen worden in deze nota van verantwoording toegelicht.

Het standpunt van het kabinet is neergelegd in de Nota Ruimte. De Nota Ruimte komt in de plaats van het eerder uitgebrachte kabinetsstandpunt Vijfde Nota en is daarmee een nieuw deel 3 in de procedure om te komen tot een nieuwe PKB Nationaal Ruimtelijk Beleid. Met de toezending van de Nota Ruimte aan de Tweede Kamer wordt het in november 2001 uitgebrachte deel 3 van de Vijfde Nota (Kamerstukken II 2001-2002, 27 578, nr. 5) dan ook ingetrokken. Tevens vormt de Nota Ruimte het kabinetsstandpunt (PKB deel 3) in de eerder separaat gestarte procedure voor het SGR2.

Ten behoeve van de totstandkoming van de Nota Ruimte heeft het kabinet eind 2003 en begin 2004 wederom bestuurlijk overleg gevoerd met de medeoverheden en met maatschappelijke organisaties<sup>1</sup>. De reden voor dit extra bestuurlijk overleg is dat, meer dan voorheen, juist deze

---

<sup>1</sup> Interprovinciaal Overleg, Vereniging Nederlandse Gemeenten, Unie van Waterschappen, LTO Nederland, Dienst Landelijk Gebied, Federatie Particulier Grondbezit, Stichting Natuur & Milieu, Natuurmonumenten, Milieudefensie, Greenpeace, Staatsbosbeheer, Stichting Noordzee, Windkoepel, Neprom, Aedes, Recron, Algemeen Verbond Bouwbedrijf, Raad voor Onroerende Zaken, Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed Nederland, FNV,

bestuurlijke en maatschappelijke organisaties invulling en uitvoering zullen moeten geven aan het beleid in de Nota Ruimte. Het draagvlak bij deze partijen voor het voorgenomen beleid in de Nota Ruimte is dan ook een belangrijke factor voor het kabinet bij het treffen van die keuzen. Daar waar aan de orde, wordt dan ook gerefereerd aan deze extra bestuurlijke overleggen.

## **2. Het 'wat' blijft gelijk**

De essentie van het voorgenomen ruimtelijke beleid blijft in de Nota Ruimte staan:

- Onderkenning van de internationale dimensie (internationale kwaliteiten van stedelijke en landelijke gebieden; internationale samenwerking én concurrentie; vernieuwing van het landelijke gebied en verduurzaming van de landbouw in relatie tot het EU-beleid; verbetering van het vervoersnetwerk met prioriteit voor de verbindingen van de beide mainports met de belangrijkste grootstedelijke gebieden in Nederland en het buitenland; verbetering van de kwaliteit van water, natuur en leefomgeving in de Delta).
- Streven naar vitale en aantrekkelijke steden én een vitaal en aantrekkelijk landelijk gebied, waarvan de belevings- en gebruikswaarde voor iedereen vergroot wordt.
- Bevordering van stedelijkheid in de netwerksamenleving en het geschikt houden of maken van steden voor de netwerkeconomie door middel van het organiseren in stedelijke netwerken, bundeling van verstedelijking daarbinnen en stedelijke vernieuwing/transformatie.
- Water krijgt ruimte om een nieuw natuurlijk evenwicht te vinden om toekomstige problemen te voorkomen (vergroting van de veiligheid; beperking van de wateroverlast; veiligstelling van zoetwatervoorraden): water als ordenend / organiserend / structurerend principe in het ruimtelijk beleid.
- Integrale aanpak van gebieden waar sprake is van bijzondere landschappelijke en cultuurhistorische waarden.
- Versterking van de uitvoering (uitvoeringsprogramma, uitvoeringsagenda).

## **3. Het 'hoe' is gewijzigd**

Belangrijkste veranderingen in de Nota Ruimte ten opzichte van de Vijfde Nota en het SGR2 betreffen wijzigingen in de sturingsfilosofie. Deze wijzigingen vloeien voort uit de adviezen die zijn uitgebracht door de Sociaal-Economische Raad (SER) en de VROM-raad over PKB deel 1 van de Vijfde Nota, het advies van de Raad voor het Landelijk Gebied over PKB deel 1 van het SGR2 en het reeds eerder uitgebrachte WRR-advies 'Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek'.

Samengevat hebben de wijzigingen betrekking op:

1. Verdergaande afstemming en integratie van nationaal ruimtelijk beleid in één Nota Ruimte.
2. Verdergaande decentralisatie: in de Nota Ruimte wordt meer ruimte geboden aan medeoverheden en private partijen, en deregulering: minder gedetailleerde regels, meer sturen op hoofdlijnen.
3. Ontwikkelingsgerichtheid: accentverschuiving van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie, en uitvoeringsgerichtheid: koppeling van beleid aan uitvoering.

### **3.1 Eén Nota Ruimte**

De VROM-raad heeft in zijn advies gepleit om in het beleid de brede aanpak van de analyse uit PKB deel 1 van de Vijfde Nota vast te houden en de doelstellingen en strategieën van andere

---

CNV, Schiphol Group, RAI Vereniging, VNO-NCW, MKB-Nederland, Koninklijk Nederlands Vervoer, ANWB, EVO, Transport en Logistiek Nederland en Federatie van Oppervlaktedelstofwinnende Industrieën.



ruimtelijk relevante departementen in de Vijfde Nota te integreren. Ook de Raad voor het Landelijk Gebied was van mening dat het beleidsbouwwerk eenvoudiger moest worden, drastischer dan in PKB deel 1 van het SGR2 was voorgesteld.

In de Stellingnamebrief heeft het (toenmalige) kabinet aangekondigd de Vijfde Nota en het SGR2 te integreren in de Nota Ruimte. In het Hoofdlijnenakkoord is het (huidige) kabinet verder gegaan door te stellen dat de afzonderlijke (sectorale) nota's op desbetreffende onderdelen van ruimtelijk beleid zullen worden samengevoegd tot één Nota Ruimte. De Nota Mobiliteit zal – als opvolger van het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer – wat betreft de ruimtelijke strategie zijn gebaseerd op de Nota Ruimte. Dit komt tegemoet aan de breed geuite kritiek in de inspraak op PKB deel 1 van de Vijfde Nota dat een duidelijke visie op de ontwikkeling van de hoofdinfrastructuur in relatie tot de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen wordt gemist. Ook voor een aantal andere onderwerpen en thema's zal het beleid uit de Nota Ruimte nader worden uitgewerkt in separate PKB's. Te denken valt aan de Derde Nota Waddenzee, de PKB Ruimte voor de Rivier en het Tweede Structuurschema Militaire Terreinen.

### **3.2 *Verdergaande decentralisatie en deregulering***

PKB deel 1 van de Vijfde Nota gaat reeds uit van de benadering 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Dit principe wordt onderschreven door de VROM-raad, de SER en de Raad voor het Landelijk Gebied en door verschillende medeoverheden in de bestuurlijke overleggen. De VROM-raad constateert in zijn advies echter wel dat deze benadering in PKB deel 1 van de Vijfde Nota nog niet altijd consequent is toegepast. In zijn advies pleit de Raad voor het Landelijk Gebied om nog meer dan in de PKB deel 1 van het SGR2 royaler en radicaler taken en bevoegdheden van het rijk over te dragen aan provincie, regio, gemeenten en maatschappelijke organisaties en om het beleid drastisch te dereguleren.

In de inspraakreacties van onder andere de VNG, IPO, LTO, Natuurmonumenten en Kamers van Koophandel is dit principe ook al onderkend. Er is daarbij wel de zorg uitgesproken of dit in de doorvertaling naar PKB deel 3 bewaarheid zou worden.

De Nota Ruimte geeft invulling aan deze adviezen en inspraakreacties door alleen nog die uitspraken te doen, die een specifiek nationaal ruimtelijk belang dienen of die zorgen voor een gegarandeerde basiskwaliteit voor alle inwoners van Nederland. Eerder voorgestelde maatregelen die hier niet bij passen, zijn niet meer opgenomen. Voorbeelden hiervan zijn het laten vallen van gedetailleerde regels voor bouwen in bestaand bebouwd gebied, het laten vallen van de verplichting om rode contouren vast te leggen en het schrappen van de verplichting om landschapsvisies of andere 'tussenplanfiguren' op te stellen.

### **3.3 *Ontwikkelings- en uitvoeringsgerichtheid***

De SER onderschrijft in zijn advies de introductie van een ontwikkelingsgerichte planologie, maar constateert dat een systematische uitwerking van deze benadering ontbreekt. In zijn advies doet de SER een voorstel voor de hoofdelementen voor de door hem noodzakelijk geachte procesarchitectuur: provinciale en rijkskaders, effectief planologisch instrumentarium en een open en gebiedsgericht ontwikkelingsproces. Ook de VROM-raad staat ontwikkelingsplanologie voor. Hij onderstreept daarmee de keuze in PKB deel 1 van de Vijfde Nota voor ontwikkelingsplanologie en vult deze aan. Hij tekent daarbij aan dat ontwikkelingsplanologie in zijn opvatting zeker niet alleen de stimulering van ruimtelijke transformatieprocessen inhoudt, maar in een goede balans – waar nodig – zeker ook bescherming van bestaande waarden. De Raad voor het Landelijk Gebied beveelt in dit kader aan dat rijksregels beperkt worden tot het

hoogst noodzakelijke en ook nog zoveel mogelijk beperkt tot kaderwetgeving, die ligt in het verlengde van EU-regelgeving. De provincies zouden daarbinnen de ruimte moeten krijgen om eigen regels te formuleren, uit te voeren en te handhaven, maar wederom beperkt tot het hoogst noodzakelijke. Op die wijze kan de energie en het innovatieve vermogen bij maatschappelijke organisaties en individuele burgers worden gebruikt om snel en slagvaardig tot maatwerk te komen en tot uitvoering.

De Nota Ruimte geeft hier concreet invulling aan door – nog meer dan in de Vijfde Nota het geval was – de rijksbemoediging te beperken tot die onderwerpen waaraan (inter)nationaal belang wordt gehecht. Inzet daarbij is om primair te sturen op (hoofd)doelen en niet op de daarvan afgeleide instrumenten of voorschriften. Binnen duidelijk geformuleerde beleidskaders dragen de decentrale overheden zorg voor de nadere invulling, uitwerking en realisatie. Op deze wijze kiest het rijk voor een andere rol ten gunste van medeoverheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen, die hierdoor gezamenlijk kunnen komen tot gebiedsgerichte en breed gedragen regionale en lokale visievorming en uitvoering van beleid. Dit draagt bij aan de betere benutting van ruimtelijke potenties en een verbetering van de gebiedskwaliteiten. Het betekent ook meer ruimte voor realisatie van inspirerende visies en ideeën. Concrete voorbeelden voor deze wijzigingen zijn de introductie van de EHS-saldbenadering en het nog meer dan voorheen op ontwikkeling gerichte beleid voor de nationale landschappen ('ja, mits'-regime).

De hiervoor genoemde wijzigingen wat betreft sturings- en uitvoeringsfilosofie vertalen zich in een aantal wijzigingen wat betreft specifieke onderwerpen. Deze worden beschreven in de volgende paragrafen.

#### **4. Sturingsfilosofie en ruimtelijke visie**

##### **4.1 Versterking economisch accent in doelstelling**

In zijn advies onderschrijft de VROM-raad de keuze voor kwaliteit in deel 1 van de Vijfde Nota. Hij constateert wel dat bij de operationalisering aandacht voor onder andere de economische waarden ontbreekt en adviseert daarom om deze in PKB deel 3 meer aandacht te geven. Ook insprekers (waaronder diverse grensgemeenten en VNO-NCW) hebben aangegeven dat in hun ogen onvoldoende aandacht is besteed aan de internationale ruimtelijk-economische structuur in tijden van 'Europeanisering' en mondialisering.

In de Stellingnamebrief kondigde het kabinet al aan gericht te werken aan versterking van de internationale concurrentiepositie, het vestigingsklimaat en de ruimtelijk-economische dynamiek van Nederland. In vervolg hierop keert 'versterking van de concurrentiepositie van Nederland' in de Nota Ruimte terug als algemene doelstelling. Naast de kritiek van de VROM-raad en insprekers, zijn de belangrijkste redenen voor deze accentverschuiving: de haperende economie van Nederland – die fors verzwakt is en onder grote druk staat – en de steeds grotere internationale concurrentie; ten tijde van het opstellen van PKB deel 1 was er nog geen sprake van economische tegenwind. Terecht wees de VROM-raad er in zijn advies al op dat accenten op waarden in de ruimtelijke ordening verschuivingen vertonen omdat zij tijdgebonden zijn.

##### **4.2 Onderscheid basiskwaliteit en nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur**

De VROM-raad onderschrijft in zijn advies de benadering 'decentraal wat kan, centraal wat moet', maar constateert dat deze in PKB deel 1 nog niet geheel consequent wordt toegepast. Hij adviseert om de algemene kwaliteitscriteria en de ruimtelijke hoofdstructuur duidelijker naar voren te brengen en er centraler op te sturen.

Het in de Nota Ruimte geïntroduceerde onderscheid tussen basiskwaliteit en nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur geeft invulling aan dit advies en grijpt terug op het WRR-rapport Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek. De nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur laat zich immers kenschetsen als nationale projecten en de door het rijk aangewezen ontwikkelingsgebieden waar provincies en/of samenwerkende gemeenten ontwikkelingen initiëren die passen bij de door het rijk geformuleerde doelstellingen. Met de introductie van het begrip basiskwaliteit voor heel Nederland worden de door de WRR voorgestelde basiskwaliteitseisen gedefinieerd, die buiten de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur – door de WRR basisgebieden genoemd – de enige rijksbemoediging inhouden wat betreft het ruimtelijke vlak.

Naast dit inhoudelijke accent op basiskwaliteit, draagt het kabinet ook bij aan de borging van die basiskwaliteit door actief het belang van een aantal meer financiële principes op te nemen. Het ‘veroorzakerbeginsel’ is er daar één van. Bij ruimtelijke afwegingen en nieuwe decentrale ruimtelijke plannen, projecten en ingrepen mag geen afwenteling van negatieve effecten en bijbehorende opgaven plaatsvinden op het bestaande ruimtegebruik en op andere functies zoals water, natuur en infrastructuur. Uitgangspunt is dat de initiatiefnemer van ruimtelijke activiteiten zorgt voor de opheffing van daardoor veroorzaakte knelpunten en de rekening niet automatisch bij het rijk wordt neergelegd. In het verlengde hiervan geldt ook als uitgangspunt dat decentrale overheden – samen met de betrokken marktpartijen – zelf verantwoordelijk zijn voor de kosten van voorzieningen die samenhangen met nieuwe bouwactiviteiten of andere ruimtelijke initiatieven, bijvoorbeeld de verkeers- en vervoersontsluiting. Het veroorzakerbeginsel hangt logisch samen met de eerder beschreven verdergaande decentralisatie en ontwikkelingsgerichtheid c.q. de vergroting van de ruimte voor decentrale afwegingen en verantwoordelijkheden.

#### **4.3 Dimensies ruimtelijke kwaliteit**

In de toelichting bij PKB deel 1 van de Vijfde Nota worden ter operationalisering van de klassieke dimensies, zeven dimensies voor ruimtelijke kwaliteit geïntroduceerd: ruimtelijke diversiteit, economische en maatschappelijke functionaliteit, culturele diversiteit, sociale rechtvaardigheid, duurzaamheid, aantrekkelijkheid en menselijke maat.

De SER ziet in zijn advies over PKB deel 1 van de Vijfde Nota deze nieuwe dimensies ‘als een hulpmiddel om voorkeuren en waarderingen geordend uit te wisselen en om te bewaken dat alle relevante dimensies van kwaliteit de nodige aandacht wordt gegeven’. Hiermee doelt de SER op de drie klassieke dimensies voor (ruimtelijke) kwaliteit, die tot aan de Vijfde Nota gehanteerd werden: gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde.

In de Nota Ruimte wordt teruggekeerd naar de dimensies gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. In de nadere omschrijving daarvan keren de elementen uit de opsomming van zeven overigens weer terug.

#### **4.4 Grondbeleid**

De SER heeft in zijn advies gewezen op de noodzaak van een creatievere benutting van het bestaande grondbeleidsinstrumentarium en de vernieuwing van het instrumentarium. Ook in de inspraak op de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening is er door bijvoorbeeld provincies op gewezen dat zij, ten behoeve van de uitoefening van hun taken, behoefte hebben aan een instrument voor verevening en kostenverhaal binnen regionale plannen.

Om andere overheden in staat te stellen om de, uit de decentralisatie volgende, taken uit te kunnen voeren, dient het rijk een adequate 'gereedschapskist' voor de uitvoering te leveren. Veel beslissingen met betrekking tot verduidelijking en versterking van de positie van gemeenten, zijn reeds gemaakt in de Nota Grondbeleid (2001). In de Nota Ruimte wordt aanvullend daarop aangekondigd dat zal worden bezien of het grondbeleidsinstrumentarium aanpassing behoeft. Ten aanzien van actief grondbeleid is het voornemen om overheden instrumenten ter beschikking te stellen. Definitieve besluitvorming kan pas plaatsvinden wanneer de uiteindelijke bevoegdheden van overheden in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) definitief bepaald zijn. In de Nota Ruimte worden wel de volgende voorlopige keuzen gemaakt als opmaat voor de uitwerking in wettelijke regelingen:

- o een voorkeursrecht voor rijk en provincies, gekoppeld aan de bestemmingsplanbevoegdheid en de projectenprocedure in de Wro;
- o een onteigeningsbevoegdheid voor provincies op grond van titel IV van de Onteigeningswet (in belang van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting);
- o in het wetsvoorstel WGR-plus is de regeling ten aanzien van grondbeleid die nu voor de kaderwetgebieden geldt, toegekend aan de 'plusregio's'.

## **5 Netwerken en steden**

### **5.1 Bundelingsstrategie verstedelijking**

In zijn advies acht de SER de risico's van rode contouren duidelijk zwaarder dan de kansen. Hij vindt de rode contouren een te bot instrument, dat niet past in een gebiedsgerichte ontwikkelingsplanologie. Ook de VROM-raad komt in zijn vervolgadvisie tot het oordeel dat de toegevoegde waarde van de rode contour beperkt is en beveelt de Minister van VROM aan om – alvorens wordt overgegaan tot een generieke introductie van dit instrument – een 'beleidseffectenrapportage' uit te voeren en vergelijkend onderzoek te doen naar andere instrumenten. In de ex ante evaluatie van PKB deel 1 van de Vijfde Nota is er door de planbureaus<sup>2</sup> op gewezen dat een duidelijke visie op de ontwikkeling van de balansgebieden ontbrak, waardoor weinig richting werd gegeven aan de uitwerking van het beleid. Ook veel insprekers vinden het stelsel van rode contouren, groene contouren en balansgebieden onduidelijk en onvoldoende uitgewerkt. Er wordt gevraagd om verheldering, vooral wat betreft de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende overheden, de criteria die aan de contouren ten grondslag liggen, de omvang en de status van de contouren en de beleidsmatige betekenis van de balansgebieden. In de gevoerde bestuurlijke overleggen (juni 2001) is gebleken dat de medeoverheden slecht uit de voeten konden met de voorgestelde systematiek, terwijl zij die in de praktijk zouden moeten gaan hanteren. Van de zijde van landsdeel Noord zijn de beoogde doelen van het instrumentarium onderschreven, maar worden de rode contouren niet onderschreven voor generieke toepassing. Men vreest zelfs dat er een averechts effect van de rode contouren zal uitgaan. Het landsdeel stelt voor om, afhankelijk van de mate van verstedelijkingsdruk in het desbetreffende gebied, instrumentarium op maat te kunnen inzetten. Ook landsdeel Oost heeft in het Bestuurlijk Overleg een alternatief instrumentarium voorgesteld voor de bundeling van verstedelijking en landsdeel Zuid pleit eveneens voor een gedifferentieerde, gebiedsspecifieke instrumentatie van bundeling van verstedelijking.

Het kabinet heeft deze adviezen en de kritiek op de rode contouren ter harte genomen. Ook gegeven de algemene wens om te komen tot meer decentralisatie en ontwikkelingsgerichtheid,

---

<sup>2</sup> Het Centraal Planbureau (CPB), het Sociaal-Cultureel Planbureau (SCP), het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) en het Ruimtelijk Planbureau i.o. (RPB) (met deelname van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV) van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat).

heeft het kabinet – reeds ten tijde van de Stellingnamebrief – besloten af te stappen van de rodecontourensystematiek en de balansgebieden. In plaats daarvan introduceert het een algemene bundelingstrategie voor verstedelijking en economische activiteiten en wijst het rijk alleen voor de zes nationale stedelijke netwerken indicatieve bundelingsgebieden aan. De uitwerking en uitvoering van het bundelingsbeleid wordt neergelegd bij provincies en – voorzover het om binnenregionale vraagstukken gaat – de WGR-plusregio's. Ter versterking van de mogelijkheden voor (economische) agglomeratievoordelen en ter ondersteuning van het draagvlak voor voorzieningen en een doelmatige benutting van gedane (rijks)investeringen in bijvoorbeeld infrastructuur, worden in de Nota Ruimte bundelingsgebieden voor de nationale stedelijke netwerken aangegeven. Dit is in feite de eerste stap in het proces om de benodigde ruimte voor verstedelijking te vinden. De provincies leggen de begrenzing van de bundelingsgebieden vast in de streekplannen. Samen met (samenwerkende) gemeenten vullen de provincies het verstedelijkingsbeleid in de bundelingsgebieden nader in. Voorwaarde van rijkswege is dat de verhouding tussen de binnen deze gebieden gebundelde en de daarbuiten verspreide verstedelijking tenminste gelijk blijft. Deze aanpak sluit aan bij de in de inspraak op de Vijfde Nota geuite wens om bij de verstedelijking een strategie te hanteren waarbij 'rood, groen en blauw' in één gebiedsgerichte integrale benadering aan de orde komt en er ruimte is voor regionaal en lokaal maatwerk.

Specifiek aandachtspunt binnen het bundelingsbeleid betreft de mogelijkheid voor alle – dus ook de meer landelijke – gemeenten om desgewenst te voorzien in woningbouw voor de eigen natuurlijke bevolkingsgroei; de besluitvorming hierover wordt, in lijn met het vorenstaande, gedecentraliseerd.

In PKB deel 1 van de Vijfde Nota en het SGR2 werd op dit punt een restrictief beleid voor het buitengebied voorgestaan, maar in de inspraak gaven diverse (kleinere) gemeenten in het landelijke gebied aan dat er in deel 1 naar hun mening onvoldoende oog was voor de leefbaarheid en ontwikkelingsmogelijkheden van kleine kernen. In de Nota Ruimte wordt onderkend dat in de meer landelijke gebieden met name starters en ouderen moeite hebben een geschikte woning te vinden, waardoor de sociale samenhang in die gebieden onder druk komt te staan. De restricties voor de meer landelijke gebieden worden beperkt zonder de specifieke waarden op het spel te zetten. Deze worden geborgd door het beleid voor Vogel- en Habitatrichtlijngebieden, de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), Natuurbeschermingswetgebieden, nationale landschappen, werelderfgoed en basiskwaliteitsvoorwaarden zoals de watertoets en het locatiebeleid.

## **5.2 Regionaal groen**

In PKB deel 1 van de Vijfde Nota is aangekondigd dat de aanwijzing van gebieden tot bufferzone zal verdwijnen, opdat de recreatieve waarde van het buitengebied rond de steden kan worden vergroot door de 'aanleg van regionale parken' en de verbetering van de toegankelijkheid vanuit het stedelijke gebied. In PKB deel 3 zou worden aangegeven welk planologisch regime zou gaan gelden voor de gebieden die op basis van de PKB Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra (Vinex) tot de rijksbufferzones behoren.

In de Vinex was aangegeven dat de aanwijzing tot bufferzone een concrete beleidsbeslissing betrof, zijnde een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Op grond van deze aanwijzing is in PKB deel 1 van de Vijfde Nota opgenomen dat tegen het besluit over het intrekken van de aanwijzing tot bufferzone beroep kan worden aangetekend bij de bestuursrechter.

Inmiddels heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State<sup>3</sup> geoordeeld dat de beleidsuitspraken in de Vinex met betrekking tot de bufferzones niet als besluit in de zin van de Awb kunnen worden aangemerkt. Argument hiervoor is het feit dat de schaal van de kaarten en de begrenzing van de gebieden zodanig was dat deze nog afwegingsruimte lieten voor provincies en gemeenten.

Als concrete uitwerking van de algemene wens om het beleid meer ontwikkelingsgericht te maken, wordt in de Nota Ruimte aan provincies gevraagd de begrenzing en het planologisch regime voor de (voormalige) rijksbufferzones in streekplannen en structuurplannen zodanig te herzien, dat versterking van de recreatieve functie mogelijk wordt, in de vorm van relatief grootschalige groene gebieden met diverse mogelijkheden voor ontspanning en dagrecreatie. Omdat er geen sprake meer is van concrete beleidsbeslissingen op basis van de Vinex – en dus ook niet van intrekking ervan – staat, anders dan in deel 1 werd aangegeven, geen beroep open tegen de omvorming van de bufferzones. Met de transformatie tot regionale, relatief grootschalige groene gebieden met recreatieve mogelijkheden in de Nota Ruimte wordt concreet invulling gegeven aan de aankondiging uit PKB deel 1 van de Vijfde Nota om het beleid voor de rijksbufferzones ter herzien en dit beter te laten aansluiten bij het beleid voor groen om de stad. Dit past meer bij de door velen gewenste vereenvoudiging en deregulering.

### **5.3    *Introductie begrip Economische kerngebieden***

In de toelichting bij deel 1 van de Vijfde Nota zijn stedelijke concentraties en verbindingen aangegeven waar economische activiteiten zich concentreren. Deze vormen tezamen de ruimtelijk-economische hoofdstructuur (REHS) van Nederland (zie afbeelding 38<sup>4</sup> op pagina 65). In het PKB-gedeelte van deel 1 komt dit begrip niet terug. Wel is in deel 1 voor de (nationale en regionale) stedelijke netwerken aangegeven dat zij een economisch concurrerend vestigingsklimaat moeten bieden. Bovendien overlappen deze stedelijke netwerken in hoge mate met de REHS.

Zoals eerder opgemerkt hebben naast de VROM-raad ook meerdere insprekers aangegeven dat in hun ogen onvoldoende aandacht is besteed aan de ruimtelijk-economische structuur van Nederland in een Europese en een mondiale context. In de Stellingnamebrief vestigde het kabinet al meer nadruk op versterking van de internationale concurrentiepositie, het vestigingsklimaat en de ruimtelijk-economische dynamiek van Nederland.

Als een uitwerking hiervan zijn thans in de Nota Ruimte – in aansluiting bij de eerder beschreven versterking van het economische accent in de doelstelling – de economische kerngebieden expliciet benoemd. In deze economische kerngebieden bevinden zich de grootste concentraties van stuwende bedrijvigheid en werkgelegenheid en wordt de meeste toegevoegde productiewaarde gerealiseerd. Tezamen met de hoofdverbindingssassen vormen de thans apart benoemde economische kerngebieden de ruimtelijk-economische hoofdstructuur van Nederland. Deze is, in lijn met de sturingsfilosofie van de Nota Ruimte, selectiever dan voorheen. De economische kerngebieden zijn onderdeel van of nauw verbonden met de nationale stedelijke netwerken.

Binnen de Randstad Holland gaat het om:

- de Noordvleugel

---

<sup>3</sup> Uitspraak van 29 augustus 2001 (vindplaats: AB 2002, nr. 11).

<sup>4</sup> Overgenomen uit de Nota Ruimtelijk-Economisch Beleid, Den Haag, 1999.

- de Zuidvleugel
- de regio Utrecht

Binnen Brabantstad:

- Zuidoost-Brabant en de A2-zone
- Tilburg
- de A16/A4-zone in West-Brabant

En verder:

- Zuid-Limburg
- Twente
- Arnhem-Nijmegen
- Groningen-Assen
- de Sloehaven-Kanaalzone
- Wageningen-Ede-Rhenen-Veenendaal
- Venlo

De economische kerngebieden Sloehaven-Kanaalzone en Wageningen-Ede-Rhenen-Veenendaal waren in deel 1 onderdeel van regionale stedelijke netwerken. Wageningen-Ede-Rhenen-Veenendaal is bovendien nauw verbonden met het nationaal stedelijk netwerk Arnhem-Nijmegen. De Sloehaven-Kanaalzone staat in relatie tot zowel Gent als de Antwerpse havenregio. Het economisch kerngebied Venlo ten slotte is geen onderdeel van een stedelijk netwerk, maar heeft wel een nauwe relatie met Brabantstad en bovendien met het Duitse Rijn/Roergebied. In de toelichting bij PKB deel 1 (landsdeel Zuid) werd de belangrijke positie van Venlo als goederenknooppunt tussen de Randstad en Duisburg/Keulen al onderkend.

#### **5.4 Brainport Eindhoven/Zuidoost-Brabant**

In de toelichting bij deel 1 van de Vijfde Nota is onderkend dat in alle sectoren van de economie in meer of mindere mate kennisintensivering plaatsvindt als strategie om de toegenomen internationale concurrentie het hoofd te bieden. Met deze toenemende rol van de kenniseconomie zoeken kennisintensieve bedrijven, vestigingen van internationaal opererende ondernemingen en bedrijven die sterk georiënteerd zijn op vernieuwing, elkaar op in 'centres of excellence', waarvan de Randstad een voorbeeld is. In de inspraak op deel 1 van de Vijfde Nota heeft de gemeente Eindhoven erop gewezen dat (de regio) Eindhoven zich steeds nadrukkelijker internationaal manifesteert als centrum van een modern technologisch complex.

In lijn met het vorenstaande is, ter uitwerking van de eerder beschreven versterking van het economische accent in de doelstelling, in de Nota Ruimte specifiek aandacht besteed aan de ontwikkeling van de kenniseconomie. Het rijk acht het namelijk essentieel dat de innovatiekracht van de Nederlandse economie wordt vergroot en vindt het daarom van belang dat er voldoende ruimte wordt geboden aan sterke kennis- en innovatieclusters. Eindhoven/Zuidoost-Brabant geldt als één van de toonaangevende kennis- en innovatieregio's van Europa en wordt aangeduid als brainport. Overigens concentreren zich ook in andere regio's in Nederland inspanningen op het gebied van kennis, onderzoek en ontwikkeling (research & development).

#### **5.5 Introductie begrip Greenports**

In de inspraak op PKB deel 1 van de Vijfde Nota is door de Vereniging van Bloemenveilingen naar voren gebracht dat het sterk internationaal georiënteerde glastuinbouwcomplex in het westen (Westland, Duin- en Bollenstreek, Aalsmeer) zich in het laatste decennium ontwikkeld heeft tot de derde mainport van Nederland. Deze 'greenport' blijft volgens de vereniging sterk onderbelicht terwijl deze mede bepalend is voor de internationale concurrentiekracht van de

Deltametropool. Behoud van de internationale centrumfunctie vereist volgens inspreker een ligging dichtbij Schiphol en de Rotterdamse haven. In haar inspraakreactie vraagt de gemeente Boskoop specifiek aandacht voor de sierteelt en boomteelt als groeisectoren, waarbij met name de economische dynamiek, landschappelijke inpassing en recreatieve waarde aan de orde zijn. Ook de provincie Zuid-Holland geeft in haar inspraakreactie aan grote waarde te hechten aan de boomsierteelt in Boskoop, naast de centrumfunctie van het Westland in de glastuinbouw en de centrumfunctie van de Bollenstreek voor de bollenteelt.

Gegeven de algemene doelstelling om de economische concurrentiepositie van Nederland te versterken en de vooraanstaande positie van Nederland in een aantal (agrarische) niches van de wereldmarkt worden in de Nota Ruimte 'greenports' benoemd. De agrarische functie in deze vijf locaties van internationaal belang moet worden behouden en versterkt opdat de economische schaalvoordelen en efficiëntie in de agrologistiek kunnen worden benut. Deze locaties zijn:

- Aalsmeer en omstreken
- Het Zuid-Hollands glasdistrict: Westland en Oostland
- Het agrologistieke cluster Venlo voor de glastuinbouw
- De Bollenstreek
- Boskoop voor de pot- en containerteelt

Het belang van deze locaties is grotendeels al onderkend in deel 1 van het SGR2. Aalsmeer en het Westland zijn hierin aangemerkt als glastuinbouwgebied van nationaal belang. Het belang van Venlo is eveneens onderkend met de aanwijzing van de projectvestigingslocatie Californië/Siberië voor glastuinbouw. Ook de Bollenstreek is in het SGR2 genoemd als bestaand gebied met permanente bollenteelt. Boskoop is in de toelichting op het SGR2 genoemd vanwege het internationale gezicht van de boomkwekerij en de sterke handelsfunctie. De verbetering van de ruimtelijke kwaliteit zou plaatsvinden door de inzet van het lopende landinrichtingsproject Boskoop. Gelet ook op de inspraak is ook Boskoop opgenomen als greenport.

## **5.6 Bundelingsstrategie infrastructuur**

In de toelichting bij deel 1 van de Vijfde Nota is ingegaan op de verwachte ruimtevraag voor infrastructuur. Hierbij is kort aangegeven dat met name het indirecte ruimtebeslag van infrastructuur beperkt kan worden door verschillende soorten infrastructuur te bundelen; met indirect ruimtebeslag wordt bedoeld op gebruiksbepalingen in de omgeving van infrastructuur als gevolg van uitstralingseffecten als geluidhinder, luchtverontreiniging en onveiligheid. In dit verband worden ook vrijwaringszones opgevoerd, die mede dienen om in de toekomst ruimte te bieden aan uitbreidingen van infrastructuur. In PKB deel 1 was aangekondigd dat rond het hoofdwegennet, het hoofdspoorwegennet en het hoofdvaarwegennet een vrijwaringszone voor bebouwing gerealiseerd wordt, waarbij is aangegeven dat het vrijwaringsbeleid nog nader uitgewerkt diende te worden door het rijk in overleg met de andere overheden.

Specifiek in relatie tot het landelijk gebied/buitengebied is in de toelichting bij deel 1 aangegeven dat bundeling van infrastructuur – althans tot dan toe – als algemene beleidslijn gold, maar dat deze kan leiden tot zeer brede bundels van infrastructuur, waardoor barrières ontstaan; dit kan worden opgelost door ondertunneling of overkluizing of door het gebruik maken van aparte tracés. Anderzijds is ook gesteld dat bundeling van infrastructuur het voordeel heeft dat grote open ruimten niet versnipperen. In deze context is aangegeven dat per situatie een afweging gemaakt zal moeten worden tussen de voor- en nadelen van bundeling.



De SER noemde in zijn advies bundeling van infrastructurele voorzieningen, het goed aansluiten op internationale verbindingen en het gebruikmaken van de ruimtestructurerende werking van infrastructuur als één van de organiserende principes die van belang zijn voor de ruimtelijke inrichting van Nederland. Deze principes wijzen op het belang van samenhang en bundeling in – en van afstemming tussen – ruimtelijke structuren. In de inspraak spreekt de meerderheid van de reacties van gemeenten, milieuorganisaties en ook enkele vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven zich uit tegen een rigide toepassing van vrijwaringszones. Velen (onder andere Alliantie Zuid-Nederland, VNG, Milieudienst Rijnmond, gemeenten Den Haag en Almere) pleiten voor aanpassing van de richtlijn, die meer uitgaat van maatwerk.

De keuze en onderbouwing van het kabinet in de Nota Ruimte voor een bundelingsstrategie voor infrastructuur en vervoersstromen is niet strijdig met het bovenstaande uit deel 1 van de Vijfde Nota en bovendien in lijn met het SER-advies ter zake. Deze strategie ondersteunt de algemene doelstelling ‘verbetering van de concurrentiepositie van Nederland’ door bij te dragen aan integrale verbetering van een betrouwbare bereikbaarheid.

De uitwerking in de Nota Ruimte van het vrijwaringsbeleid, dat in PKB deel 1 van de Vijfde Nota was aangekondigd, hangt samen met deze keuze voor een bundelingsstrategie en komt bovendien tegemoet aan de kritiek uit de inspraak. Langs de hoofdinfrastructuur moet uitbreidingsruimte beschikbaar blijven om zoveel mogelijk te voorkomen dat toekomstige verbredingen en/of bundeling van hoofdinfrastructuur fysiek en financieel belemmerd worden. De opgave om een evenwicht te vinden tussen de eventueel benodigde uitbreidingsruimte en aanspraken op diezelfde ruimte door andere functies speelt met name in het stedelijk gebied; het is niet noodzakelijk om langs alle hoofdinfrastructuur ruimte vrij te houden. Bij voornemens tot gebiedsontwikkelingen in de zone nabij geplande infrastructuuruitbreidingen voeren de betrokken decentrale overheden overleg met het rijk over de ruimtelijke en financiële consequenties van inpassing van de toekomstige infrastructuuruitbreiding.

### **5.7 Hoofdinfrastructuur**

De toelichting bij deel 1 van de Vijfde Nota bevat een infrastructuurkaart (afbeelding 87 op pagina 185) die gebaseerd is op de kaarten uit PKB deel 1 van het Nationaal Verkeers- en Vervoerplan (NVVP). In april 2002 heeft de Tweede Kamer instemming onthouden aan PKB deel 3 van dit NVVP. Dit heeft tot gevolg dat alle PKB-delen van het NVVP juridisch gezien hebben opgehouden te bestaan. Deze infrastructuurkaart in de toelichting bij de Vijfde Nota heeft een ‘illustratief karakter’ en is geen onderdeel van de ontwerp-PKB van de Vijfde Nota. Omdat zoals gezegd ook het NVVP – en daarmee tevens inspraak, advisering en overleg hierover – juridisch gezien niet meer bestaat, kan de infrastructuurkaart uit de Vijfde Nota niet (alsnog) worden opgenomen in het PKB-gedeelte van de Nota Ruimte.

In de inspraak op de PKB deel 1 van de Vijfde Nota is echter wel naar voren gebracht dat een duidelijke visie op de ontwikkeling van de hoofdinfrastructuur in relatie tot de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen gemist werd (onder andere door provincies, VNG, Schiphol Group). Mobiliteit en bereikbaarheid worden relevante aspecten van een integraal ruimtelijk toekomstbeeld gevonden, maar de Vijfde Nota laat de kans liggen om ruimtelijke ordening en het verkeers- en vervoersbeleid in samenhang te benaderen.

Mede naar aanleiding hiervan is in de Stellingnamebrief aangegeven dat de investeringen in de verkeers- en vervoersinfrastructuur en de verstedelijkingsopgave zowel in beleid als in uitvoering op elkaar zullen worden afgestemd.

Op basis van het Hoofdlijnenakkoord is besloten om de ruimtelijke strategie voor het verkeers- en vervoersbeleid op te nemen in de Nota Ruimte. In dit kader zijn de hoofdverbindingssassen – als belangrijk onderdeel van de nationale RHS – ook op toelichtende kaarten in de Nota Ruimte aangegeven. De verdere uitwerking van het beleid voor de hoofdinfrastructuur vindt plaats in de Nota Mobiliteit (zijnde een nieuw nationaal verkeers- en vervoerplan in de zin van de Planwet Verkeer en Vervoer). Daar waar op de toelichtende kaarten in de Nota Ruimte mogelijke nieuwe tracés zijn aangegeven, geldt dat deze de PKB-procedure zullen doorlopen in het kader van de Nota Mobiliteit. Met het van kracht worden van de Nota Mobiliteit kunnen deze ruimtelijke reserveringen als juridische basis gelden voor de start van planstudies op grond van de Tracéwet.

### **5.8 Vrijwaringsbeleid rondom Schiphol**

In PKB deel 1 van de Vijfde Nota is aangegeven dat het beleid ten aanzien van de luchthaven Schiphol gericht is op het accommoderen van duurzame groei met inachtneming van de grenzen die met het oog op de veiligheid en het milieu noodzakelijk zijn, teneinde een duurzame balans te bewaren tussen het gebruik van de luchthaven en de kwaliteit van het leefmilieu. Hiermee werd bedoeld op de grenzen en de dubbeldoelstelling uit de PKB Schiphol en Omgeving. Specifiek met betrekking tot het groepsrisico kondigde het rijk aan in nauw overleg met de regio nader te zullen bezien of en zo ja welke aanvullende ruimtelijke maatregelen in de vrijwaringszones te ontwikkelen zijn. De overheid toetst de mainportontwikkeling aan vastgestelde milieu- en veiligheidsgrenzen en aan gevolgen voor onder andere de ruimtelijke ontwikkelingen in de betreffende gebieden. In de toelichting (landsdeel West) is hierbij aangegeven dat in verband met veiligheid en geluidhinder in de omgeving van de luchthaven een ‘beperkingengebied’ zou worden ingesteld, welk gebied ook de in de PKB Schiphol en Omgeving aangeduide vrijwaringszone zal omvatten. Binnen dit beperkingengebied zullen op grond van veiligheids- en geluidseisen verschillende beperkingenregimes van kracht zijn voor woningen en bedrijven. Aangekondigd is bovendien dat dit beleid in het kader van nieuwe milieu- en veiligheidsstelsels voor Schiphol nader zou worden uitgewerkt.

In reactie op PKB deel 1 heeft de provincie Noord-Holland aangegeven het te betreuren dat in de Vijfde Nota nagenoeg volledig voorbij wordt gegaan aan de betekenis van Schiphol voor de ruimtelijke inrichting in het noordelijk deel van de Randstad.

De uitwerking die in (de toelichting bij) PKB deel 1 werd aangekondigd, heeft deels vorm gekregen in de Schipholwet (juni 2002), zijnde een wijziging van de Wet Luchtvaart, waarvan het wetsvoorstel kort na het uitbrengen van deel 1 bij de Tweede Kamer werd ingediend. Hiermee bevatten de Wet Luchtvaart en de twee daarop gebaseerde AMvB's – het luchthavenindelingsbesluit en het luchthavenverkeersbesluit – onder andere de wettelijke doorvertaling van de beperkingen voor ruimtelijke ontwikkelingen binnen de 30/35 Ke-contour uit de PKB Schiphol en Omgeving.

In lijn met de doelstelling ten aanzien van de 20 Ke-contour uit diezelfde PKB en met de uitgangspunten van de Schipholwet, wordt thans in de Nota Ruimte bepaald dat er, buiten de locaties die reeds in de verstedelijkingsafspraken zijn vastgelegd, geen nieuwe uitleglocaties binnen en aan die 20 Ke-contour kunnen worden ontwikkeld. Dit ter voorkoming van extra knelpunten in de toekomst. Herstructurering en intensivering blijven wel mogelijk.

Anders dan voor de 30/35 Ke-contour heeft een juridische doorvertaling van de doelstelling ten aanzien van de 20 Ke-contour tot op heden niet plaatsgevonden. Dit onderwerp zal worden betrokken in de op handen zijnde evaluatie van het voor Schiphol geldende wettelijke stelsel.

### **5.9 Regionale stedelijke netwerken**

In PKB deel 1 van de Vijfde Nota is het begrip 'stedelijk netwerk' geïntroduceerd. De achterliggende reden was om te voorkomen dat de verstedelijkte ruimte de vorm zou aannemen van een uitdijende, amorfe steenmassa en om te zorgen voor een aantal goed met elkaar verbonden maar toch duidelijk van elkaar onderscheiden stedelijke kernen met open ruimten. De hoofddoelstelling van het concept stedelijk netwerk luidde dan ook bevordering van de stedelijkheid in de netwerksamenleving en het geschikt houden of maken van steden voor de netwerkeconomie. Er werden zes stedelijke netwerken aangemerkt als nationaal stedelijk netwerk, vanwege de omvang, dynamiek of positie in het stelsel van Europese hoofdinfrastructuur. Met de vertegenwoordigers van de landsdelen was afgesproken dat de benadering van stedelijke netwerken – op initiatief van de regio – ook kon worden toegepast op regionaal niveau in kleinere stedelijke gebieden: regionale stedelijke netwerken. In PKB deel 1 waren acht van deze regionale stedelijke netwerken benoemd met de kanttekening dat in aanvulling hierop nog andere regionale stedelijke netwerken gevormd konden worden.

Zoals hiervoor aangegeven ging PKB deel 1 van de Vijfde Nota al uit van het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet' en wordt hieraan thans een verdere en nog selectievere invulling gegeven door in de Nota Ruimte alleen nog die uitspraken op te nemen die een specifiek nationaal ruimtelijk belang dienen of die zorgen voor een gegarandeerde basiskwaliteit voor alle inwoners van Nederland. Eerder voorgestelde maatregelen die hier niet bij passen, zijn niet meer opgenomen. Dit laatste geldt ook voor de regionale stedelijke netwerken. Materieel hoeft dit echter geen wijziging ten opzichte van het concept 'regionale stedelijke netwerken' te betekenen: al naar gelang de behoefte kunnen de decentrale overheden vanzelfsprekend in netwerkverband met elkaar (blijven) samenwerken. Sterker dan voorheen ligt het initiatief hiertoe primair bij de betrokken decentrale overheden zelf.

## **6. Water en groene ruimte**

### **6.1 Ruimte voor de rivier**

In PKB deel 1 van de Vijfde Nota is aangekondigd dat de Beleidslijn 'Ruimte voor de Rivier' d.d. 12 mei 1997 onderdeel zal uitmaken van de PKB. Deze beleidslijn heeft als doel voor de Rijn en het grootste gedeelte van de Maas de beschikbare ruimte in het winterbed te bewaren voor opvang van toekomstige hogere rivierafvoeren. De beleidslijn zou in deel 3 van de PKB nog wel op een drietal onderdelen worden gezien.

In de inspraak is ervoor gepleit om het bieden van ruimte aan water meer ontwikkelingsgericht te maken. Daarnaast is volgens insprekers op de Vijfde Nota onvoldoende aandacht geweest voor de waterrecreatie, de beroepsvisserij en de drinkwatersector.

Mede naar aanleiding van deze signalen is besloten tot een evaluatie van de beleidslijn, die in 2005 moet leiden tot een definitief standpunt van het kabinet over de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier. Daarom wordt afgezien van het eerdere voornemen om de complete beleidslijn nu al onderdeel te laten uitmaken van de PKB Nota Ruimte.

## **6.2 EHS-saldobenadering**

Het afwegingskader van de EHS – zoals voorgesteld in PKB deel 1 van het SGR2 – beoordeelt plannen, projecten of handelingen afzonderlijk. Dit afwegingskader houdt in dat de beheerder verplicht is zorg te dragen voor de kwaliteit van het gebied. Nieuwe plannen, projecten of handelingen binnen en in de nabijheid van deze gebieden, die significante gevolgen kunnen hebben voor de te behouden waarden en kenmerken, zijn niet toegestaan tenzij er geen reële alternatieven zijn én er sprake is van redenen van groot openbaar belang. Wordt een plan of project na afweging van belangen toch toegestaan, dan moet voordat het plan of project wordt uitgevoerd een besluit worden genomen over compenserende maatregelen.

Als concrete invulling van de adviezen van de SER, de VROM-raad en de Raad voor het Landelijk Gebied en in de inspraak breed geopperde wens om het beleid meer ontwikkelingsgericht te maken, wordt in de Nota Ruimte de mogelijkheid gecreëerd om deze afweging te maken op gebiedsniveau in plaats van per individueel project of handeling. Dit houdt in dat wanneer een combinatie van projecten en handelingen tevens tot doel heeft de kwaliteit en/of de kwantiteit van de EHS op gebiedsniveau per saldo te verbeteren, dat deze tezamen wel worden toegestaan. Verschillende medeoverheden (zoals de provincie Utrecht) hadden hier ook expliciet om gevraagd. De Nota Ruimte stelt een aantal voorwaarden voor de toepassing van deze saldobenadering. De reguliere randvoorwaarden blijven onverkort van kracht. De saldobenadering handhaaft dus het beschermingsniveau uit PKB deel 1 van het SGR2, maar creëert de mogelijkheid om verschillende initiatieven binnen één (groter/overkoepelend) rechtsgeldig plangebied te salderen.

## **6.3 Groene contour**

De introductie van het beleidsbegrip 'groene contour' in deel 1 van de Vijfde Nota en het SGR2 had als doel om het aantal beschermingscategorieën in de meer landelijke gebieden terug te brengen. Volgens de PKB-tekst geldt voor de gebieden binnen de groene contour een basisbescherming, waarbij de beheerder verplicht is zorg te dragen voor de kwaliteit van het landschap, de natuurwaarden of de monumentale eenheden van grote cultuurhistorische of archeologische waarde. Naar gelang de aard van het gebied, de aanwezigheid van internationale verplichtingen en de aard van de activiteit golden er overigens toch specifieke bepalingen. De provincies zouden verantwoordelijk zijn voor het bepalen van de ligging van de groene contouren, door deze uiterlijk in 2005 in het streekplan op te nemen. In de Toelichting op PKB deel 1 van de Vijfde Nota zijn hiertoe zoekgebieden voor groene contouren opgenomen.

In de inspraak wordt, door onder andere de ANWB, AVBB en natuurbeschermingsorganisaties, de aanwijzing van groene contouren weliswaar onderschreven, maar worden er nog de nodige vragen gesteld over het regime binnen de groene contouren en de uitwerking daarvan in de praktijk. Door met name de agrarische sector wordt gesteld dat het gebied binnen de groene contouren 'op slot' gaat. Ook de Noordelijke provincies, de Friese Milieufederatie en de Landschappen zijn van mening dat de ontwikkeling van groene waarden in samenhang met de landbouw moet plaatsvinden. Diverse provincies en natuur- en milieuorganisaties maken opmerkingen over de beleidsmatige verhouding tussen de Ecologische Hoofdstructuur en de groene contouren. De Waddenadviesraad merkt op dat het afwegingskader afwijkt van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen, waardoor de ondoorzichtigheid over de regelgeving toch wordt vergroot. Ten slotte maken onder meer de milieu- en natuurorganisaties zich zorgen over de bescherming van groene waarden buiten de groene contouren. Daarom pleiten onder meer de provincie Zuid-Holland en de Stichting Natuur en Milieu voor de introductie van 'lichtgroene contouren'.

De introductie van het beleidsbegrip 'groene contour' slaagde er dus toch niet in om het aantal beschermingscategorieën te beperken. Naar aanleiding van de resultaten van de inspraak en gegeven algemene wens om te komen tot meer decentralisatie en ontwikkelingsgerichtheid, is in de Nota Ruimte kritisch gekeken naar de selectie van gebieden en de zwaarte van het beschermingsregime uit PKB deel 1. In plaats van de groenecontourensystematiek, wordt daarom per nationaal of internationaal te beschermen waarde een specifiek regime vastgelegd: de begrensde Ecologische Hoofdstructuur, de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden, de gebieden die vallen onder de Natuurbeschermingswet als 'beschermde natuurgebieden' naast een basisbescherming voor niet-begrensde natuurontwikkelingsgebieden, reservaatgebieden en robuuste verbindingen.

#### **6.4 Eén categorie nationaal landschap**

In de PKB deel 1 van de Vijfde Nota zijn er met name op basis van de karakteristieke openheid en bijzondere landschappelijke en recreatieve waarden drie nationale landschappen aangewezen, waarbij de desbetreffende gebieden nu of in de toekomst bedreigd worden door verstedelijking of andere ruimtelijke ontwikkelingen. De aanwijzing van deze drie gebieden had de status van voornemen tot concrete beleidsbeslissing. Daarnaast werd er voorgenomen om nog drie andere gebieden aan te wijzen als nationaal landschap. Al deze gebieden dienden – na overleg met de provincies – in PKB deel 3 definitief te worden begrensd. Daarnaast is in PKB deel 1 van de Vijfde Nota voor de provincies de mogelijkheid geopperd om 'provinciale landschappen' aan te wijzen.

In PKB deel 1 van het SGR2 is aan de zes nationale landschappen de Veluwe toegevoegd en al deze zeven nationale landschappen zijn globaal aangegeven op de PKB-kaart. Gemeld werd dat de exacte begrenzing zou worden opgenomen in de streekplannen. Daarnaast werden de provinciale landschappen aangemerkt als gebieden van nationaal belang. Het gaat hierbij om gebieden met gave cultuurlandschappen die (inter)nationaal zeldzaam zijn of die een goed voorbeeld zijn van een specifiek Nederlands cultuurlandschap. Op de PKB-kaart was een selectie gemaakt van zoekgebieden voor de provinciale landschappen. Bij deze selectie is aangesloten bij bestaande beleidscategorieën. Het gaat om een nadere selectie van waardevolle cultuurlandschappen en Belvederegebieden. Gemeld werd dat in PKB deel 3 de provinciale landschappen definitief zouden worden vastgesteld.

De Raad voor het Landelijk Gebied pleit er in zijn advies nadrukkelijk voor om geen onderscheid te maken tussen nationale en provinciale landschappen. Wanneer een gebied belangrijk genoeg is, wil de Raad dat het het predikaat 'nationaal landschap' krijgt, waarbij het rijk voor de middelen zorg draagt en de provincie de verantwoordelijkheid krijgt om dit te realiseren. Ook in de inspraakreacties zijn diverse voorstellen gedaan om andere gebieden (behorend tot het zoekgebied voor provinciale landschappen) als nationaal landschap aan te wijzen.

In navolging van dit advies en de diverse voorstellen uit de inspraakreacties werd in de Stellingnamebrief al aangekondigd dat de twee categorieën in de Nota Ruimte zouden worden samengevoegd. Geselecteerd zijn die gebieden met internationaal zeldzame of unieke en nationaal kenmerkende landschapskwaliteiten en in samenhang daarmee met bijzondere natuurlijke en recreatieve kwaliteiten. Deze selectie betreft een uitsnede uit het totale gebied dat in de beide PKB delen 1 globaal was aangegeven of als zoekgebied was aangeduid.

Op grond van het advies van de Raad voor het Landelijk Gebied en gegeven de algemene wens om te komen tot decentralisatie, worden provincies verantwoordelijk voor de uitwerking van het beleid voor de nationale landschappen. Op basis van de globale begrenzing op de PKB-kaart, nemen de provincies een concrete, gedetailleerde begrenzing op in de streekplannen en werken daarin de per nationaal landschap benoemde kernkwaliteiten uit. Conform de algemene wens om het beleid meer ontwikkelingsgericht te maken, is het adagium voor de nationale landschappen 'behoud door ontwikkeling'. In algemene zin geldt dat binnen nationale landschappen ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk zijn, mits de kernkwaliteiten van het landschap worden behouden of worden versterkt ('ja, mits'-regime). Grootschalige verstedelijkingslocaties en bedrijventerreinen, nieuwe grootschalige glastuinbouwlocaties en nieuwe grootschalige infrastructurele projecten zijn nog steeds niet toegestaan, tenzij er sprake is van een groot nationaal belang.

### **6.5 Robuuste ecologische verbindingen**

Om grote eenheden van de EHS met elkaar te verbinden en kleinere eenheden te vergroten, worden in de PKB delen 1 van het SGR2 en de Vijfde Nota 'tenminste' de volgende robuuste ecologische verbindingen voorgesteld:

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

Op de PKB-tekst van het SGR2 wordt toegelicht dat bij de definitieve afweging (in PKB deel 3) ook nog de volgende verbindingen worden overwogen:

- Mariapeel-Stippelberg
- Winterswijk-Ruurlo
- Verlenging Natte As: Biesbosch-Delta
- Schinveld-Susteren: Susteren-Meinweg-Maasduinen

Robuuste ecologische verbindingen versterken niet alleen de ruimtelijke samenhang in het ecologische netwerk, maar hebben volgens de toelichting op het SGR2 ook een functie voor recreatie, waterbeheer, landschap en cultuurhistorie. De betrokken provincies zullen met het rijk per verbinding een plan ontwikkelen op basis waarvan rijk en provincies afspraken zullen maken over begrenzing en realisatie. Het doel was om de robuuste verbindingen na netto-begrenzing met een groene contour te omgeven en daarmee het bijbehorende 'nee, tenzij'-regime van toepassing te verklaren. Tot dat moment was het beleid erop gericht om ingrepen binnen en in de nabijheid van deze gebieden met onomkeerbare effecten te voorkomen.

In de inspraakreacties op PKB deel 1 van het SGR2 wordt de inzet van het kabinet, om zich te richten op grote eenheden en de robuuste verbindingen, ondersteund door de provincies Utrecht en Zeeland, de gemeente Haarlem en de ANWB. De provincies Noord-Holland en Noord-Brabant onderschrijven eveneens het belang van robuuste verbindingzones. Overheden en belangenorganisaties (Milieufederatie Flevoland, Stichting Natuur en Milieu, Gastransport Services, Stuurgroep Alblasserwaard-Vijfheerenlanden, Vereniging Den Hâneker, KNHS, De Landschappen, provincie Noord-Brabant, provincie Limburg, provincie Noord-Holland) vragen aandacht voor specifieke lokale en regionale aspecten van robuuste verbindingen. Sommigen doen suggesties voor aanvullingen.

Als gevolg van de integratie van de Vijfde Nota en het SGR2 en naar aanleiding van de inspraak, is in de Nota Ruimte opgenomen dat het rijk samen met de provincies, als onderdeel van de EHS, de volgende robuuste ecologische verbindingen zal realiseren:

- Noordelijke Natte As
- Drents Plateau - Zuid-Twente
- Veluwe - Noordoost-Twente
- Veluwe - Utrechtse Heuvelrug
- Veluwe - Achterhoek
- Westelijke Natte As
- Biesbosch - Zeeuws-Vlaanderen
- Oostvaardersplassen - Veluwe - Duitsland
- Beerze
- Schinveld - Mook
- Nieuwe Hollandse Waterlinie
- Poorten van de Veluwe

Aangezien de Nota Ruimte geen groene contouren kent, worden de robuuste verbindingen – na nettobegrenzing door de provincies in de streekplannen – onderdeel van de EHS met de daarbij behorende bescherming. De robuuste verbindingen dienen conform de overige delen van de EHS in 2018 te zijn gerealiseerd. Op de globale begrenzing is net als in het SGR2 een planologisch regime van toepassing, dat gericht is op het voorkomen van onomkeerbare ingrepen. Na netto-begrenzing geldt het ‘nee, tenzij’-regime van de EHS, inclusief de ontwikkelingsmogelijkheden op basis van de EHS-saldobenadering.

#### **6.6 Ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie**

In PKB deel 1 van de Vijfde Nota en van het SGR2 staat de ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie beschreven. Deze strategie had tot doel ontwikkelingen met direct of indirect ruimtebeslag zodanig in te passen in het landschap, dat de ruimtelijke kwaliteit hierdoor bevordert wordt. Onderdeel van deze aanpak was vaststelling van een gebiedsspecifieke, positieve lijst met functies die mogelijk zijn en een inventarisatie van locaties waar en de condities waaronder sanering van bestaande bebouwing een gewenst middel is om de ruimtelijke kwaliteit bij ingrepen te verbeteren.

In de inspraakreacties op deel 1 van het SGR2 wordt de strategie over het algemeen gesteund. Een deel van die steun richt zich op de ontwikkelingsgerichtheid, een ander deel op de bescherming van de kernkwaliteiten. Daar tegenover staat een aantal insprekers, waaronder de VNG, de provincie Flevoland, de provincie Utrecht en VNO-NCW, dat zich juist afzet tegen van de van bovenaf opgelegde beleidsinhoud. Een aantal andere insprekers, waaronder het IPO en LTO Nederland, is van mening dat de ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie niets toevoegt aan ontwikkelingsplanologie uit de Vijfde Nota en zelfs centralistische trekjes heeft.

De VROM-raad adviseert in het kader van de Vijfde Nota dat voor het gehele landelijke gebied regionaal ontwerp en ontwikkelingsplanologie moeten worden toegepast al naar gelang de specifieke opgave. Hij tekent aan dat ontwikkelingsplanologie zeker niet alleen de stimulering van ruimtelijke transformatieprocessen inhoudt, maar dat in een goede balans – waar nodig – zeker ook bescherming van bestaande waarden nodig is.

In navolging van inspraak en advies, maar vooral ook als concrete invulling van de hoofdkeuzen tot decentralisatie en ontwikkelingsgerichtheid is de ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie in de Nota Ruimte verlaten. In plaats daarvan wordt de primaire verantwoordelijkheid voor de basiskwaliteit van het Nederlandse landschap bij provincies gelegd. 'Ontwikkelen met kwaliteit' blijft één van de doelen voor ruimtelijke plannen. Het rijk heeft hierbij een stimulerende, faciliterende en ondersteunende rol en toetst óf de provincies in de streekplannen aandacht hebben besteed aan de landschappelijke kwaliteit. Door niet langer gedetailleerde, inhoudelijke eisen te stellen aan de invulling van het beleid wordt tevens de noodzakelijke ruimte gecreëerd voor ontwikkelingsplanologie.

### **6.7 Landbouwontwikkelingsgebieden**

Als gevolg van de integratie van de Vijfde Nota en het SGR2 en teneinde de economische concurrentiepositie van Nederland te versterken streeft het kabinet in de Nota Ruimte de bundeling na van niet-grondgebonden en/of kapitaalintensieve landbouw in landbouwontwikkelingsgebieden. Dit vanuit het oogpunt van economie, milieu, landschappelijke kwaliteit en infrastructuur (verkeer, water, energie, logistiek). In deze landbouwontwikkelingsgebieden wordt ruimte geboden voor 'nieuwvestiging' en uitbreiding van bedrijven in een specifieke sector of een combinatie van sectoren, waarbij het zowel om agorerelateerde bedrijven als om bedrijven uit de agrokolom gaat. De provincies wordt gevraagd dergelijke gebieden aan te wijzen en in de streekplannen te begrenzen en de ontwikkeling van niet-grondgebonden en/of kapitaalsintensieve landbouw daarbuiten af te remmen. Het ruimtelijk beleid is erop gericht om de kracht van de bestaande landbouwontwikkelingsgebieden te versterken en de daarvoor benodigde ruimte te behouden. Het rijk toetst of provincies deze uitgangspunten in het streekplan verwerken.

### **6.8 Bloembollenteelt**

In PKB deel 1 van het SGR2 staat vermeld dat bestaande gebieden met permanente bollenteelt op zeezandgronden omwille van milieu- en waterproblematiek een verdunning op regionaal niveau behoeven en daarom geherstructureerd zullen worden. Daarnaast wordt in deel 1 van het SGR2 gemeld dat het rijk de verplaatsing en uitbreiding van de permanente bollenteelt op zeezandgrond wil concentreren op projectvestigingslocaties. In de PKB-tekst en op de PKB-kaart zijn hiervoor zoekgebieden opgenomen. De provincies begrenzen deze projectvestigingslocaties en leggen ze vast als aparte categorie in het streekplan. Nieuwe verspreide vestiging van de permanente bloembollenteelt is niet toegestaan.

Als concrete invulling van de algemene wens om te komen tot decentralisatie, wordt in de Nota Ruimte afgezien van het aanwijzen van zoekgebieden. In plaats daarvan wordt provincies de vrijheid gegeven om op basis van een eigen planologische afweging wel of geen ruimte te bieden voor de teelt van bloembollen in vruchtwisseling en ten behoeve van de verdunning op de zeezandgronden voor de permanente bollenteelt landbouwontwikkelingsgebieden bollenteelt aan te wijzen, waarin bezanden en ontzanden is toegestaan. Buiten deze door de provincies aan te wijzen gebieden blijft bezanden, omzanden en nieuwvestiging tegengegaan. De bestaande gebieden Kennemerland, het Noordelijke Zandgebied en de Hollandse Bloementuin worden in de Nota Ruimte aangeduid als landbouwontwikkelingsgebied voor de bollenteelt. Deze gebieden vormen samen met de greenport Bollenstreek het zogenaamde Hollands Bloembollendistrict.

### **6.9 Glastuinbouw**

In PKB deel 1 van het SGR2 zijn de volgende 10 projectvestigingslocaties aangewezen voor de periode tot 2010:



- Zuidplaspolder
- Berlikum
- Emmen
- Grootslag
- Californië/Siberië
- Luttelgeest
- Bergerden
- IJsselmuiden
- Moerdijkse Hoek
- Nieuwdorp

In de PKB-tekst was opgenomen dat 'nieuwvestiging' van glastuinbouw buiten deze projectvestigingslocaties en buiten perspectiefrijke regionale vestigingen wordt tegengegaan.

Daarnaast worden de glastuingebieden Westland en Aalsmeer van nationaal belang geacht en wordt gesteld dat deze zullen worden geherstructureerd.

In de Nota Ruimte zijn de 10 projectvestigingslocaties gehandhaafd, maar heten deze landbouwontwikkelingsgebieden. Het Westland (als onderdeel van het Zuid-Hollandse glasdistrict) en Aalsmeer zijn in de Nota Ruimte aangemerkt als greenport. Materieel wijzigt er evenwel niets ten opzichte van het voorgenomen beleid in het SGR2.

### **6.10 *Perspectiefvolle gebieden intensieve veehouderij***

In het SGR2 staat het voornemen om de intensieve veehouderij te concentreren in perspectiefvolle gebieden. De landbouwontwikkelingsgebieden zoals opgenomen in de Reconstructiewet vallen onder deze perspectiefvolle gebieden. In deze gebieden is 'nieuwvestiging', hervestiging en uitbreiding van intensieve veehouderijbedrijven toegestaan. De provincies moeten volgens het SGR2 aangeven waar zich de perspectiefvolle gebieden bevinden. Buiten deze gebieden wordt uitbreiding en handhaving van deze bedrijven planologisch ontmoedigd. Voor de kalverhouderij ziet het kabinet kansen voor een duurzame en concurrerende sector op de Veluwe. Na overleg met betrokkenen zou hieraan in PKB deel 3 van het SGR2 nadere uitwerking worden gegeven.

Als concrete invulling van de algemene wens om tot decentralisatie te komen, is in de Nota Ruimte – afgezien van de verplichtingen die voortvloeien uit de Reconstructiewet – geen verplichting voor de provincies opgenomen, maar wordt het aan hen overgelaten om voor de intensieve veehouderij ruimtelijk beleid te ontwikkelen.

## **7. Gebieden en thema's**

### **7.1 *Randstad***

In (de toelichting bij) PKB deel 1 van de Vijfde Nota werd het concept 'Deltametropool' geïntroduceerd teneinde de internationale profilering van de Randstad tot uitdrukking te brengen.

In de inspraak is het belang van samenwerking binnen de Deltametropool onderschreven, maar door velen is erop gewezen dat het schaalniveau te groot is voor een goede ruimtelijke afstemming. Ook de VROM-raad heeft in zijn interimadvies aangegeven dat de Randstad/Deltametropool te groot is als ruimtelijk kader voor het dagelijks bestaan van de ingezetenen. De VROM-raad beveelt dan ook aan om binnen de Randstad 2 à 4 stedelijke

netwerken te onderscheiden die beter aansluiten bij het schaalniveau van het dagelijks bestaan, namelijk de zuidflank Leiden-Dordrecht, eventueel onderverdeeld in Leiden-Delft en Rotterdam-Dordrecht, en de noordflank, deze laatste eventueel onderverdeeld in Kennemerland-Almere en Utrecht-Amersfoort.

De SER neemt dit advies van de VROM-raad over. De SER erkent dat er processen van schaalvergroting gaande zijn zoals in PKB deel 1 Vijfde Nota geconstateerd werd, maar is er niet van overtuigd dat nu al de tijd gekomen is om primair (of zelfs uitsluitend) in te steken op het schaalniveau van het stedelijke netwerk. Dit laatste gold ook voor andere insprekers (zoals verschillende Kamers van Koophandel).

In de Nota Ruimte is de aanduiding nationaal stedelijk netwerk 'Deltametropool' vervangen door de aanduiding nationaal stedelijk netwerk 'Randstad Holland'. De inzet van het rijk blijft erop gericht de internationale concurrentiepositie van de Randstad als geheel met metropolitane allure te versterken. Erkend wordt dat de Randstad ruimtelijk en functioneel gedifferentieerd is. Voor de toekomst wordt ingezet op behoud en versterking van de economie, vergroting van de kracht en dynamiek van de steden en ontwikkeling van de bijzondere kwaliteiten en de vitaliteit van het Groene Hart. Dat draagt bij aan de kwaliteit van het geheel. In verband met het grote belang van de economische ontwikkeling van Nederland en de grote effecten op ruimte en investeringen, zijn specifieke beleidskeuzen opgenomen voor enkele verstedelijkingsrichtingen en het Groene Hart. Deze beleidskeuzen worden toegespitst op de vier onderscheiden deelgebieden, zijnde de Noordvleugel, de Zuidvleugel, de regio Utrecht (provincie Utrecht en Gooi- en Vechtstreek) en het Groene Hart. Hiermee wordt gevolg gegeven aan de genoemde inspraakreacties en adviezen.

## **7.2 Rondje Randstad**

In PKB deel 1 van de Vijfde Nota werd aangekondigd dat het rijk in samenhang met de vaststelling van PKB deel 3 en het 'Bereikbaarheids-offensief Randstad' (BOR) een beslissing zou nemen over het openbaar vervoer tussen de vier grote steden in de Deltametropool op de langere termijn. Hierbij zouden in ieder geval de volgende twee alternatieven worden onderzocht:

- het verder versterken en versnellen van bestaande vormen van openbaar vervoer, gekoppeld aan het intensiveren van de verstedelijking op de Randstadring;
- het toevoegen van een nieuw, snel vervoerssysteem, gekoppeld aan verstedelijking in de binnenflanken van de Randstadring.

In dit verband was de aanduiding van het 'Rondje Randstad' opgenomen op de ontwerp-PKB-kaart in deel 1. In de inspraak werd betreurd dat het kabinet een aantal belangrijke keuzes voor grote investeringen en projecten uitstelde tot PKB deel 3. Eén van de hierbij wezenlijk gevonden zaken was het Rondje Randstad. Ook de VROM-raad noemt in zijn interimadvies het Rondje Randstad in relatie tot een aantal structuurbepalende keuzes voor de infrastructuur die het kabinet nog dient te maken. De VROM-raad benadrukt hierbij het grote belang van die keuzes voor de verstedelijking.

Inmiddels zijn nadere onderzoeken naar het Rondje Randstad verricht, waarover de meest betrokken bewindslieden – namelijk die van V&W en VROM – ook hebben gecommuniceerd met de Tweede Kamer. In deze context werd het begrip 'Rondje Randstad' gepresenteerd als 'metafoor' voor een gewenste schaal- en kwaliteitssprong in het openbaar vervoer op het niveau van het gehele stedelijke netwerk. Daarbij is wel steeds aangegeven dat de besluitvorming hierover zou plaatsvinden in het kader van PKB deel 3.

Ook in de Stellingnamebrief gaf het kabinet reeds aan de ambities voor een zogenaamde 'Deltametro' – een frequent rijdend metropolitaan vervoerssysteem – en voor een snelle verbinding tussen Utrecht en de Zuidvleugel aan te passen. Ingezet wordt op een betere benutting van het bestaande spoor.

Nu derhalve is gebleken dat de toegevoegde waarde van nieuwe infrastructuur voor een Rondje Randstad te gering is en de kosten te hoog, is het Rondje Randstad dan ook niet meer opgenomen in de Nota Ruimte.

### **7.3 Groene Hart**

De inrichtingsopgave van het Groene Hart als geheel en de westrand in het bijzonder is reeds jaren lang onderwerp van overleg en discussie. Als input voor PKB deel 1 van de Vijfde Nota heeft de regio Randstad een ruimtelijke visie neergelegd in het rapport 'De Randstad op weg naar de Vijfde Nota' (december 1999), die in het gebied rondom Gouda een 'Herordeningsgebied' projecteert, dat voorziet in de realisatie van hoogwaardige stadslandschappen en in het gebied tussen Alphen en Leiden een 'verbindingsgebied' projecteert met een rood-groene opgave. Deze ruimtelijke visie is als kaartbeeld in de toelichting op deel 1 opgenomen.

Daarnaast hebben de drie Groene Hartprovincies – als de provinciaal vertegenwoordigers in het Bestuurlijk Platform Groene Hart – een Groene Hartvisie deel 1 gepresenteerd (mei 2000), waarin zij het concept van een kwaliteitszoning neerleggen en een tweetal dilemma's (behoud van de open ruimte en beperking van de stedelijke ontwikkeling) die samenhangen met de zoning. Daarbinnen neemt de zone Leiden – Alphen een aparte plaats in. In deze zone zijn mogelijkheden voor kleinschalige woningbouwlocaties, die voortbouwen op de landschappelijke structuur en een bijlage leveren aan de kwaliteit van natuur- en landschap in het gebied.

In de toelichting op PKB deel 1 van de Vijfde Nota heeft de benadering van kwaliteitszoning plaatsgevonden en wordt geconstateerd dat het Groene Hart geen uniform geheel vormt, maar uit deelgebieden bestaat met grote verschillen in ruimtelijke kwaliteit, kansen en bedreigingen. Om de inrichtings- en investeringsopgave doelgericht te realiseren wordt een gedifferentieerde benadering nodig geacht. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen:

- Landschappelijke eenheden  
Gebieden met een relatief gaaf en weinig verstedelijkt landschap, waar (grondgebonden) landbouw, natuur, waterbeheer en recreatie in een herkenbare cultuurhistorische context samengaan. (Gebieden binnen de veenweiden en plassengebieden zoals de Venen, de Waarden en het Hollands/Utrechts plassengebied.)
- Transformatiezones  
Gebieden die aan twee kanten onder druk staan: door de dynamiek vanuit het aangrenzend stedelijk gebied en door intensivering van de landbouw. (Zoals de westzijde van het Groene Hart.)  
In de transformatiezones wordt gestreefd naar een robuuste herindeling van natuur, recreatie en waterbeheer, waarbij de groen-blaue kwaliteiten worden vergroot. Mogelijk kan in de randzone van het Groene Hart enige kwalitatief hoogstaande verstedelijking worden ingepast.
- Uitloopgebieden  
De inrichtingsopgave voor deze gebieden wordt minder omvangrijk geacht en zou met name bestaan uit het toevoegen van kleinere recreatie- en bouselementen en waterpartijen

die uitstekend bereikbaar moeten zijn vanuit de woongebieden. (Deze gebieden bevinden zich eveneens aan de randen van Het Groene Hart.)

In de PKB-tekst (deel 1) van de Vijfde Nota is het Groene Hart binnen de bestaande begrenzing aangewezen als nationaal landschap, waarbij wordt aangekondigd dat voor een drietal gebieden nog een nadere afweging zal plaatsvinden. De aanwijzing tot nationaal landschap heeft de status van 'voornemen tot concrete beleidsbeslissing'. Daarnaast wordt in de PKB-tekst gesteld dat het rijk overweegt aan de binnenflank van de Randstading selectief ruimte te bieden voor nieuwe verstedelijkingsmogelijkheden. Alleen dáár wordt wijziging van de grenzen van het Groene Hart overwogen en kunnen delen van de bufferzones ter beschikking komen voor verstedelijkingsmogelijkheden. Conform de PKB-tekst heeft de nadere afweging betrekking op:

- het zuidoostelijke gedeelte van de Haarlemmermeer;
- de zone Rotterdam-Zoetermeer-Gouda;
- de binnenflank bij Utrecht.

Binnen het nader te begrenzen landschap zal na overleg met de provincie en ter bescherming van de karakteristieke openheid in beginsel maar zeer beperkt uitbreiding van het verstedelijkingsbeslag en het bebouwd oppervlak mogen plaatsvinden.

In de BCR, die als Bestuurlijk Overleg met landsdeel West geldt (juli 2001) en uit het schriftelijk Bestuurlijk Overleg met de gemeenten die in het Groene Hart liggen, blijkt dat er over de transformatie van de grens van het Groene Hart verschillend wordt gedacht. In dat Bestuurlijke Overleg is in aanvulling op de in PKB deel 1 genoemde gebieden, waarvoor een nadere afweging zou plaatsvinden, door de decentrale gesprekspartners de Bloemendalerpolder naar voren gebracht.

In haar inspraakreactie geeft de gemeente Alphen aan den Rijn aan dat zij een zeer spoedige realisatie van de Rijn-Gouwelijn zeer urgent acht. Daarnaast geeft zij aan dat zij ruimte nodig heeft buiten de bestaande stedelijke grenzen om aan haar eigen stedelijke dynamiek te kunnen opvangen. Per 2005 zegt de gemeente niet meer te beschikken over bedrijfsterreinen en per 2010 zijn de mogelijkheden voor woningbouw binnen de contour uitgeput. De gemeente ontwikkelt scenario's met als zoeklocatie onder andere de Oude-Rijnzone tussen Leiden en Bodegraven als transformatiezone met mogelijk extensieve benutting.

De gemeente Leiden schetst in haar inspraakreactie de oostflank van de Leidse agglomeratie als een kansrijke economische kernzone. Het gebied waar in de toekomst Rijn, A4 en Rijn-Gouwelijn elkaar kruisen, is volgens de gemeente door een samenhang tussen economie, ruimte en mobiliteit in potentie een nieuwe, nationale toplocatie voor dienstverlenende bedrijvigheid. Nadere studie naar de locatie zal volgens de gemeente verder inzicht moeten bieden in de mogelijkheden om de knooppuntenontwikkeling te kunnen combineren met het behoud en de verbetering van de toegankelijkheid van het Groene Hart.

In de inspraak geeft het intergemeentelijk samenwerkingsverband Midden-Holland<sup>5</sup> aan het Groene Hartbeleid te onderschrijven, zij het dat het nadrukkelijk aandacht vraagt voor maatwerkoplossingen in bijzondere deelgebieden. Gemeld wordt dat voor de transformatiezone Oude-Rijnzone (het gebied tussen Leiden, Alphen aan den Rijn en Bodegraven) door de provincie Zuid-Holland met de direct betrokkenen gewerkt wordt aan een herinrichtingsmodel

---

<sup>5</sup> Gemeenten Bergambacht, Bodegraven, Boskoop, Gouda, Moordrecht, Nederlek, Nieuwerkerk aan den IJssel, Ouderkerk, Oudewater, Reeuwijk, Schoonhoven, Vlist, Waddinxveen, Zevenhuizen-Moerkapelle.

voor de Oude-Rijnzone. Belangrijke aandachtspunten die voor dit gebied gelden, zijn de herstructurering van bedrijventerreinen, versterking van groene kwaliteiten en de benutting van potenties groen-rood en infrastructuur.

De provincie Zuid-Holland geeft in haar inspraak reactie aan akkoord te gaan met de aanwijzing van het Groene Hart als nationaal landschap. Zij wijst daarbij wel op de verkenning die daarvoor nog gaande is en als bouwsteen voor deel 3 van de Vijfde Nota moet fungeren. De provincie stelt dat de aanwijzing tot nationaal landschap niet de leefbaarheid en de vitaliteit van het gebied in het gedrang mag brengen. Het restrictieve verstedelijkingsbeleid – als consequentie van het aanwijzen als nationaal landschap – houdt in ieder geval in dat er geen bovenregionaal bedrijventerrein gepland kan worden. Zuid-Holland geeft aan de mogelijkheden uit te werken om de Randstadrail en Rijn-Gouwelijn met andere lightrail-projecten te verbinden. Dat netwerk beschouwt zij als de verstedelijkingsdrager voor de toekomst als cruciaal element voor de netwerkstad Zuidvleugel.

De drie Groene Hartprovincies hebben als vervolg op het eerste deel van de Groene Hartvisie de kwaliteitszoning verdiept en uitgewerkt in 'Groene Hartvisie deel 2' (mei 2001).

In navolging van de verkenning Noordwestrand Groene Hart van de provincie Zuid-Holland en mede op basis van de Regiovisie Rijnstreek<sup>6</sup> is in het recent (12 november 2003) vastgestelde Streekplan Zuid-Holland Oost de Oude Rijnzone als één van de vier transformatiezones aangemerkt. In de transformatiezones zal binnen de streekplanperiode een integrale ontwikkelingsopgave worden gerealiseerd. Deze zal enerzijds door middel van interne herstructurering en het tegengaan van verdere verrommeling een kwaliteitsverbetering moeten bewerkstelligen. Anderzijds gaat het om onder voorwaarden opvangen van functies die in de andere delen van het plangebied niet gewenst zijn. Voor de Oude Rijnzone (Woerden – Bodegraven – Alphen – Groenendijk) moet worden de transformatieopgaven gevormd door het versterken van ecologische, landschappelijke en recreatieve kwaliteiten (vooral noord-zuid gericht) en om het versterken van een samenhangend infrastructureel en stedelijk netwerk van oost naar west. Draggers voor deze ontwikkeling zijn de Rijn-Gouwelijn en de N11. De haltlocaties en locaties Aan de N11 komen in beeld voor nieuwe ontwikkelingen. In het streekplan wordt nadere voorwaarden gesteld aan de transformatieopgave.

Onlangs hebben betrokken partijen bij het Bestuurlijke Platform Zuidvleugel<sup>7</sup> in het document 'De Zuidvleugel van de Randstad' (december 2003) de gemeenschappelijke aanpak geschetst voor verbetering van de leefomgeving en voldoende huisvestingsmogelijkheden voor mensen, bedrijven en instellingen. Dit document heeft tevens als doel om de gemeenschappelijke inzet bekend te maken, voordat het kabinet in de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit de definitieve keuzen maakt op het gebied van de ruimtelijke inrichting en mobiliteit. De daarin geschetste 'dubbele benuttingsstrategie' van het infrastructuurnetwerk – namelijk betere benutting en vernieuwing van het bestaande netwerk en de bundeling van de verstedelijking rondom het infrastructuurnetwerk – sluit aan bij de bundelingsstrategie uit de Nota Ruimte. Concreet wordt voorgesteld om 40.000 tot 55.000 nieuwe woningen te realiseren door middel van verdichting bij de stations van de zogenoemde 'Stedenbaan' (bestaand spoor, waarop als gevolg van de openstelling van de HSL-Zuid meer capaciteit vrijkomt voor regionaal verkeer), de Randstadrail

<sup>6</sup> Intergemeentelijke visie door gemeenten Alphen aan den Rijn, Jacobswoude, Liemeer, Nieuwkoop, Rijnwoude en Ter Aar (2002)

<sup>7</sup> Provincie Zuid-Holland, de Drechtsteden, het Integraal Ontwikkelingsplan Westland, de Leidse Regio, het stadsgewest Haaglanden, de gemeente Den Haag, het intergemeentelijk samenwerkingsverband Midden-Holland, de stadsregio Rotterdam en de gemeente Rotterdam.

(integratie van stedelijke hoofdnetten van openbaar vervoer in de Haagse en Rotterdamse agglomeratie) en de Rijn-Gouwelijn. Ontwikkelingen rondom de (toekomstige) stations van de Rijn-Gouwelijn kunnen worden betrokken bij de door het kabinet geopperde transformatiezone.

Uit het document 'Noordvleugel 3' (oktober 2003) blijkt dat de partijen in de Noordvleugel<sup>8</sup> inzetten op concentratie van de verstedelijking op de as Haarlemmermeer – Amsterdam – Almere. In alle drie de modellen voor mogelijke verdeling van verstedelijking op deze as, wordt er woningbouw geprojecteerd in de zogenaamde Zuidwestflank (waarbinnen het gebied tussen Haarlem en Leiden, maar ook de Haarlemmermeer een belangrijke positie innemen). Afhankelijk van het model varieert dit tussen de 21.000 en 159.000 woningen. Bij brief van 29 januari 2004 laat het Noordvleugeloverleg – in aanvulling op de uitkomsten van de Noordvleugelconferentie – weten ruimtelijke mogelijkheden te zien om in de Haarlemmermeer met slimme menging van verstedelijking en groen circa 17.500 woningen buiten de 20 Ke-contour van Schiphol te realiseren en om in de Zuidwestflank als geheel circa 29.000 woningen in een gemengd stedelijk/groen milieu te realiseren. De Noordvleugelpartijen verzoeken het kabinet om in de Nota Ruimte de regionale overheden de mogelijkheid te bieden om zelf met een ruimtelijk/stedenbouwkundige uitwerking te komen voor het gebied Haarlemmermeer-Noordwestrand Zuid-Holland en wel met woningen buiten de 20 Ke-contour. In het document 'Noordvleugel 3' wordt ten behoeve van de continuïteit van de bouwstroom en de benodigde woningaantallen, woningbouw nabij Weesp en Muiden van belang geacht. Gemeld wordt dat de provincie Noord-Holland afspraken maakt met de gemeenten Weesp en Muiden hoe en waar in deze gemeenten gebouwd kan worden. Afhankelijk van de binnenstedelijke mogelijkheden wordt in Noordvleugelverband uitgegaan van maximaal 5.000 woningen in de Bloemendalerpolder, maar dit aantal zal – afhankelijk van de te treffen afspraken – waarschijnlijk lager zijn.

In de Nota Ruimte wordt op basis van de resultaten van de diverse Bestuurlijke Overleggen de grens van het Groene Hart aangepast bij de Bloemendalerpolder/KNSF in Noord-Holland, bij Rijnenburg in Utrecht en bij de Zuidplaspolder in Zuid-Holland teneinde verstedelijking mogelijk te maken. Gegeven de algemene wens om te komen tot een decentrale en ontwikkelingsgerichte aanpak zullen de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht in opdracht van het rijk en in overleg met andere betrokkenen (verenigd in het Bestuurlijk Platform Groene Hart) een 'Ontwikkelingsprogramma Groene Hart' opstellen dat uitwerking geeft aan het ontwikkelingsperspectief voor het Groene Hart en een programma biedt voor investeringen. Het rijk zal als opdrachtgever inhoudelijk en financieel betrokken blijven. Mede naar aanleiding van de wensen van de bestuurlijke partijen uit de regio en de voornemens in deel 1 van de Vijfde Nota, wordt in de Nota Ruimte voorgesteld om bij het ontwikkelingsprogramma een kwaliteitszoning binnen het Nationaal Landschap Groene Hart te hanteren. Deze maakt onderscheid tussen deelgebieden gericht op groene ontwikkeling met beperkingen voor stedelijke ontwikkeling en deelgebieden gericht op kwaliteitsverbetering en ontwikkelingsruimte, zoals ook in PKB deel 1 beschreven. Het gebied tussen Leiden en Alphen aan den Rijn wordt – conform de regionale wensen – aangemerkt als transformatiezone. Als onderdeel van het ontwikkelingsprogramma dient een gebiedsuitwerking voor deze zone te worden gemaakt. Specifiek moet rekening worden gehouden met de aanwezige cultuurhistorische en

<sup>8</sup> Provincie Flevoland, provincie Noord-Holland, provincie Utrecht ('waarnemer'), Regionaal Overlegorgaan Amsterdam, gemeente Almere, gemeente Muiden, gemeente Weesp, gemeente Diemen, gemeente Ouder-Amstel, gemeente Amstelveen, gemeente Uithoorn, gemeente Aalsmeer, gemeente Haarlemmermeer, gemeente Haarlemmerliede-Spaarnwoude, gemeente Amsterdam, de deelraden Amsterdam-Noord, Osdorp en Oost-Watergraafmeer, gemeente Waterland, gemeente Purmerend, gemeente Edam-Volendam, gemeente Zeevang, gemeente Beemster, gemeente Wormerland, gemeente Oostzaan, gemeente Zaanstad, gemeente Beverwijk, gemeente Velsen, gemeente Haarlem (ook voor overige gemeenten uit Zuid-Kennemerland), gemeente Heemskerk, gemeente Uitgeest, het gewest Gooi en Vechtstreek, gemeente Utrecht ('waarnemer').

landschappelijke waarden en het 'ja, mits'-regime dat geldt voor alle nationale landschappen. Deze uitwerking moet worden afgestemd met de uitwerking Haarlemmermeer-Leiden.

#### **7.4 Hoeksche Waard**

Over de gewenste functie van de Hoeksche Waard bestaat al langere tijd discussie. Er zijn partijen die het gebied voor de opvang – in min of meerdere mate – van verstedelijking (met name bedrijvigheid die samenhangt met de mainport Rotterdam) noodzakelijk achten en partijen die de huidige landschappelijke waarden – open, overwegend akkerbouwgebied – van het gebied willen behouden en slechts zeer beperkt (eigen behoefte) of zelfs geheel geen uitbreiding van verstedelijkingsfuncties gerealiseerd willen zien.

In PKB deel 1 van de Vijfde Nota heeft het kabinet hierin een afweging gemaakt: de Hoeksche Waard, met uitzondering van het gedeelte ten oosten van het tracé van de HSL, is aangewezen als nationaal landschap. Deze aanwijzing in PKB deel 1 had de status van voornemen tot concrete beleidsbeslissing. Binnen het – na overleg met de provincie – nader te begrenzen landschap zou ter bescherming van de karakteristieke openheid in beginsel maar zeer beperkt uitbreiding van het verstedelijkingbeslag en het bebouwd oppervlak mogen plaatsvinden. In navolging van de PKB Actualisering Vinex is ook volgens de PKB-tekst van deel 1 van de Vijfde Nota aan de oostzijde van het HSL-tracé ruimte nodig voor een bedrijventerrein van 100 hectare netto vóór 2005.

Over de aanwijzing als nationaal landschap heeft, als voornemen tot concrete beleidsbeslissing in PKB deel 1 van de Vijfde Nota, schriftelijk bestuurlijk overleg plaatsgevonden op grond van artikel 2a, lid 3 van de (huidige) WRO met de gemeenten die in de desbetreffende gebieden liggen. Uit deze ronde blijkt dat de gemeenten in de Hoeksche Waard eensgezind zijn in hun mening dat de gehele Hoeksche Waard als nationaal landschap moet worden aangewezen. Deze mening wordt in de inspraak ook door vele anderen (met name natuur- en milieuorganisaties en particuliere insprekers) gedeeld. In het kader van de inspraak over PKB deel 1 van het SGR2 hebben dezelfde gemeenten opnieuw naar voren gebracht dat de Hoeksche Waard ondeelbaar is. Daarnaast pleiten zij voor ruimte voor dynamiek (in de vorm van een bescheiden groei van het aantal woningen en het aantal hectaren bedrijfsterrein in de noordrand) en een stevige positie voor de grondgebonden landbouw. De stadsregio Rotterdam (Regioraad en Gemeenteraad) drong in zijn inspraakreactie op de Vijfde Nota aan om verstedelijking in (in de vorm van landelijke woonmilieus en bedrijventerreinen in de noordzijde van) de Hoeksche Waard niet onmogelijk te maken.

In het document De Zuidvleugel van de Randstad van het Bestuurlijke Platform Zuidvleugel (december 2003) hebben de bij dit platform betrokken partijen<sup>9</sup> onlangs de gemeenschappelijke aanpak geschetst voor het verbeteren van de leefomgeving en het verschaffen van voldoende huisvesting voor mensen, bedrijven en instellingen. Dit document heeft tevens als doel om de gemeenschappelijke inzet bekend te maken, voordat het kabinet de definitieve keuzen maakt op het gebied van de ruimtelijke inrichting en mobiliteit in de Nota Ruimte, respectievelijk Nota Mobiliteit. Ten aanzien van het onderwerp 'werken' zetten partijen in op het nog beter benutten van de sterke kanten: kennis van technologie en internationaal recht en de logistieke sector. De aanpak spitst zich toe op:

- de ontwikkeling van knopen als (inter)nationaal topmilieu of regionaal zakencentrum;

---

<sup>9</sup> Provincie Zuid-Holland, de Drechtsteden, het Integraal Ontwikkelingsplan Westland, de Leidse Regio, het stadsgewest Haaglanden, de gemeente Den Haag, het intergemeentelijk samenwerkingsverband Midden-Holland, de stadsregio Rotterdam en de gemeente Rotterdam.

- het creëren van ruimte voor grootschalige bedrijven aan de randen van de Zuidvleugel op uitleglocaties, mede ten behoeve van
- herstructurering en doorstroming in bestaand stedelijk gebied;
- het realiseren van de basisvoorwaarden (= Stedenbaan en voltooiing A4) om de Zuidvleugel als één arbeidsmarkt te laten functioneren, waardoor kansen voor regionale specialisatie en versterking van economische clusters toenemen;
- het realiseren van de basisvoorwaarden (ruimte voor midden- en kleinbedrijf op zowel bedrijventerreinen als in gemengde woon-werklocaties d.m.v. opwaardering en intensivering van binnenstedelijke bedrijventerreinen en ‘ontmenging’ van kleinschalige, intensieve bedrijvigheid en grootschalige, extensieve bedrijvigheid) voor een gezonde stadseconomie.

In de totaalbeoordeling van deze opgave wordt de Hoeksche Waard noodzakelijk geacht als uitleglocatie voor grootschalige bedrijvigheid, distributie en logistiek die samenhangt met de Mainport Rotterdam. Door in de Hoeksche Waard (net als op de Tweede Maasvlakte) ruimte te bieden aan deze grootschalige bedrijvigheid, wordt het mogelijk om in de steden de herstructurering en doorstroming op gang te brengen.

Op basis van de selectiecriteria voor de (nieuwe) categorie nationale landschappen is de Hoeksche Waard – als open, overwegend akkerbouwgebied – in de Nota Ruimte niet langer aangemerkt als nationaal landschap. Gegeven de algemene wens om te komen tot decentralisatie, gegeven de algemene doelstelling om de economische concurrentiepositie van Nederland te versterken en gehoord hebbende de wens vanuit de bestuurlijke partijen uit de regio, wordt aan de noordkant van de Hoeksche Waard ruimte geboden voor havenafgeleide bedrijvigheid. Het wordt aan de decentrale overheden overgelaten om beleid te ontwikkelen dat op de aanwezige kwaliteiten – ook de landschappelijke – en/of de door hen gewenste ontwikkeling inspeelt. Gegeven de generieke mogelijkheid om de natuurlijke aanwas op te vangen binnen de gemeente, wordt de door partijen gewenste kleinschalige verstedelijking ook in de Hoeksche Waard mogelijk binnen de kaders van de Nota Ruimte.

In reactie op een concept van de Nota Ruimte hebben de zes gemeenten in een gemeenschappelijke, schriftelijke reactie laten weten dat het afzien van de status nationaal landschap, het bovenregionale belang van een groene Hoeksche Waard binnen de Zuidvleugel miskent. Daarnaast stellen zij dat de aanduiding van de noordrand van de Hoeksche Waard als economisch kerngebied de mogelijkheden beperkt om de kwaliteiten (rust en ruimte) van de Hoeksche Waard op lange termijn te behouden en te beschermen.

## **7.5 Waddenzee**

Omdat de uitwerking van de hoofddoelstelling voor de Waddenzee – de duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap – in een aparte PKB Derde Nota Waddenzee plaatsvindt, is in de PKB delen 1 van de Vijfde Nota en het SGR2 daaraan summier respectievelijk geen aandacht aan geschonken. Dit vormde voor de Waddenadviesraad aanleiding om ongevraagd advies uit te brengen over het SGR2.

Mede naar aanleiding van dit advies én ten behoeve van de betere afstemming van het nationaal ruimtelijk beleid én om tegemoet te komen aan de kritiek in de inspraak op de Vijfde Nota zijn de voorgenomen hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid voor de Waddenzee opgenomen in de Nota



Ruimte. Dit laat onverlet dat de nadere uitwerking van de specifieke rijkstaken en -verantwoordelijkheden wordt opgenomen in een aparte PKB Derde Nota Waddenzee.

## **7.6 IJsselmeergebied**

In PKB deel 1 van de Vijfde Nota is aangegeven dat het karakter van het IJsselmeergebied als grootschalige open ruimte met bijzondere internationale natuur- en cultuurwaarden wordt beschermd, reden om slechts selectief ruimte te bieden voor buitendijks wonen; aan buitendijks bouwen worden voorwaarden gesteld. Voorts gaf het kabinet aan voornemens te zijn ruimte te reserveren voor de mogelijke aanleg van nieuwe randmeren bij de Noordoostpolder en bij Wieringen. In PKB deel 1 werd een integrale visie op het IJsselmeergebied aangekondigd als uitwerking van de Vijfde Nota en van de Vierde Nota Waterhuishouding, welke visie mede de basis zou vormen voor PKB deel 3.

In de inspraak is de positionering van het IJsselmeergebied als het 'natte hart' van Nederland veelal onderschreven. Voor wat betreft buitendijks wonen meende de natuur- en milieubeweging dat dit strijdig is met de keuze de waterbergingscapaciteit van het IJsselmeer niet aan te tasten en bovendien een aantasting van natuur en recreatie betekent. De gemeenten en ondernemers in de regio daarentegen hebben zich juist voorstander getoond van mogelijkheden voor buitendijkse ontwikkelingen.

In januari 2002 is de in PKB deel 1 aangekondigde 'Integrale Visie IJsselmeergebied 2030' afgerond en aan de TK aangeboden. Voor wat betreft het streven naar versterking van natuur- en recreatieve waarden en duurzame visserij voor het IJsselmeer is PKB deel 1 van het SGR2 mede op (het concept van) deze visie gebaseerd. Ook vormt de Integrale Visie mede de basis voor het ontwikkelingsperspectief voor het IJsselmeergebied in de Nota Ruimte.

Het 'nee, tenzij'-regime in de Nota Ruimte vormt een nadere invulling van de selectiviteit die ook al in PKB deel 1 van de Vijfde Nota werd voorgestaan. Vestiging van nieuwe of uitbreiding van bestaande buitendijkse (al dan niet watergebonden) functies is ongewenst, tenzij deze passen in en bijdragen aan het natuur-, cultuurhistorisch en het waterbeleid gericht op waterhuishoudkundig beheer en watertransport.

Werd er in PKB deel 1 en de Integrale Visie nog vanuit gegaan dat de bebouwingmogelijkheden door onder meer de rode contouren beperkt zouden worden, met het wegvallen van dit instrument worden de na te streven doelen en randvoorwaarden in de Nota Ruimte thans op een andere wijze nader ingevuld. In aansluiting daarop is het rijk voornemens een aanvullende beleidslijn buitendijkse gebieden uit te brengen teneinde het beleid en de verantwoordelijkheden en rollen van betrokken overheden en gebruikers te expliciteren.

Voor wat betreft transport over water is in de Integrale Visie IJsselmeergebied aangegeven dat dit transportmedium nog onderbenut is en intensiever gebruikt kan worden. In dit verband wordt gesproken over verkenning van de mogelijkheden voor een multimodaal overslagcentrum bij Lelystad. Een multimodaal transportcentrum werd in PKB deel 1 nog niet expliciet genoemd, maar het vloeit wel logischerwijs voort uit de in deel 1 aangekondigde integrale visie.

In PKB deel 1 van de Vijfde Nota werd besluitvorming over ruimtelijke reservering van eventuele nieuwe randmeren bij de Noordoostpolder en bij Wieringen aangekondigd. In de Nota Ruimte wordt hier op basis van een haalbaarheidsstudie voor de Noordoostpolder van afgezien. Voor wat betreft een randmeer bij Wieringen ligt het initiatief voor onderzoek hiernaar en eventuele aanleg inmiddels bij de regio. De provincie Noord-Holland kan hiervoor desgewenst planologische ruimte in haar plannen reserveren. De voornemens van het rijk om hiervoor ruimte te reserveren, vervallen hiermee.

### **7.7 Bouwgrondstoffenvoorziening**

In PKB deel 1 van de Vijfde Nota werd uitgegaan van een rijksverantwoordelijkheid voor een tijdige voorziening van grondstoffen voor de bouw. Naast een kwantitatieve heeft de grondstoffenwinning ook een kwalitatieve kant: enerzijds blijven ontgroningen noodzakelijk vanwege de grote bouwopgave, anderzijds kunnen deze ingrijpende gevolgen hebben zoals aantasting van het landschap, aantasting van grondwaterstromen en schade aan de natuur.

Het Structuurschema Oppervlakedelfstoffen voorzag in de kwantitatieve aspecten van de grondstoffenwinning. Mede omdat het gevoerde beleid ten aanzien van de tijdige en voldoende voorziening van bouwgrondstoffen op belangrijke punten niet effectief is gebleken, heeft de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat bij brief van 23 mei 2003 aan de TK (Kamerstukken 2002-2003, 28 600 XII, nr. 114) aangegeven dit beleid te willen loslaten en is de PKB-procedure om te komen tot een Tweede Structuurschema Oppervlakedelfstoffen stopgezet. Hiermee wordt het afstemmen van vraag en aanbod (weer) aan de markt en de betrokken decentrale overheden overgelaten. De Nota Ruimte besteedt in lijn met PKB deel 1 van de Vijfde Nota wel – zij het, gelet op de verdergaande decentralisatie, terughoudend – aandacht aan de kwalitatieve randvoorwaarden voor de bouwgrondstoffenwinning.

## **8. Conclusie**

De wijzigingen in de Nota Ruimte hebben betrekking op de sturings- en uitvoeringsfilosofie. Meer dan in de PKB delen 1 van de Vijfde Nota en het SGR2 is er sprake van verdergaande afstemming en integratie van nationaal ruimtelijk beleid in één Nota Ruimte. Nog belangrijker is dat de decentralisatie en ontwikkelingsgerichtheid in de Nota Ruimte beter wordt uitgewerkt. Deze wijzigingen vloeien direct en indirect voort uit de adviezen die zijn uitgebracht door de SER en de VROM-raad over PKB deel 1 van de Vijfde Nota, het advies van de Raad voor het Landelijk Gebied over PKB deel 1 van het SGR2, het reeds eerder uitgebrachte WRR-advies 'Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek' en diverse reacties in de inspraak en de Bestuurlijke Overleggen.

Desalniettemin heeft ten behoeve van de Nota Ruimte opnieuw bestuurlijk overleg plaatsgevonden met medeoverheden en maatschappelijke partijen. De reden voor dit extra bestuurlijk overleg is dat meer dan voorheen, juist deze bestuurlijke en maatschappelijke organisaties invulling en uitvoering zullen moeten geven aan het beleid in de Nota Ruimte. Het draagvlak bij deze partijen voor het voorgenomen beleid in de Nota Ruimte is dan ook een belangrijke afweging voor het kabinet bij het treffen van die keuzen. Uit deze overleggen kan worden afgeleid dat vrijwel alle gesprekspartners instemmen met de hoofdlijnen van het kabinetsstandpunt over de Nota Ruimte. Door deze partijen is de tevredenheid geuit over de gevolgde procedure van de Nota Ruimte en is opgeroepen om de snelheid ervan te handhaven.

De Nota Ruimte is een strategische nota op hoofdlijnen. Er worden geen concrete beleidsbeslissingen genomen. Dit houdt in dat bij de doorvertaling in streek- en bestemmingsplan een ieder de mogelijkheid heeft om in het kader van de streek- en bestemmingsplanprocedure inspraak te leveren, zienswijzen en bedenkingen in te dienen en eventueel beroep over aan te tekenen.