

HOOFDSTUK 5 HET NATIONAAL RUIMTELIJK BELEID

Inhoudsopgave

5.1 Vernieuwing en continuïteit	2
5.2 De Ruimtelijke Hoofdstructuur	4
5.3 Nederland als Europese regio	5
5.3.1 Doelstellingen	5
5.3.2 Stedelijke en landelijke gebieden	6
5.3.3 Trans-Europese netwerken	7
5.3.4 Water en natuur	11
5.3.5 Transnationale beleidsvisie	11
5.4 Stad en land: verscheidenheid maakt kwaliteit	13
5.4.1 Doelstellingen	13
5.4.2 Steden en dorpen: het bebouwd gebied	15
5.4.3 Landelijk gebied en buitengebied	23
5.4.5 Ontwikkelingsbeeld stad en land	39
5.5 Organiseren in stedelijke netwerken	40
5.5.1 Doelstellingen	40
5.5.2 De verstedelijkingsopgave	44
5.5.3 Het nieuwe locatiebeleid	45
5.5.4 Vervoer in stedelijke netwerken	48
5.5.5 Groenstructuren	49
5.5.6 Ontwikkelingsbeeld stedelijke netwerken	50
5.6 Meebewegen met water	51
5.6.1 Doelstellingen	51
5.6.2 Water als ordenend principe	52
5.6.3 Functiecombinaties met water	54
5.6.4 Ruimtelijke uitwerking	58
5.6.5 Ontwikkelingsbeeld water	67

Wat moet er nu gebeuren gezien de terugblik op het beleid, de gesignaleerde trends en de toekomstige ruimte vraag? In paragraaf 5.2 wordt een ruimtelijke hoofdstructuur geschetst als actueel referentiekader voor het nationaal ruimtelijk beleid. Daarna worden op vier terreinen stappen gezet ter vernieuwing van het beleid: Nederland als Europese regio, de kwaliteit van stad en land, organiseren in stedelijke netwerken en meebewegen met water.

5.1 Vernieuwing en continuïteit

Alle lagen waaruit de Nederlandse ruimte is opgebouwd hebben belangrijke internationale componenten. De interactie van burgers en bedrijven met andere Europese regio's neemt toe. Daarom is de vraag urgent wat de Nederlandse ruimte in transnationaal perspectief betekent en hoe onze ruimtelijke kwaliteiten internationaal zo goed mogelijk kunnen worden benut. In paragraaf 5.3 is het ruimtelijk beleid in een internationale context geplaatst; daar vloeien transnationale beleidsambities uit voort.

Paragraaf 5.4 is gewijd aan ruimtelijk beleid gericht op de kwaliteit van stad en land. Het uitdijende ruimtegebruik voor wonen, werken, infrastructuur en intensieve landbouw verandert het traditionele onderscheid tussen stedelijk en landelijk gebied. Het contrast tussen stedelijke verdichtingen en open landschap is in veel gevallen verminderd. De steeds wisselende dichtheden van bebouwing houden tegelijkertijd een instandhoudings- en een ontwikkelingsopgave in. Historisch waardevolle eigenschappen en verscheidenheid verdienen een hoge prioriteit.

In paragraaf 5.5 wordt het begrip 'stedelijke netwerken' uitgewerkt als organisatie- en ordeningsprincipe. Op diverse plaatsen ontstaan stedelijke netwerken met centra van verschillende aard en omvang; individuele voorkeuren en uitdijende sociale en economische netwerken zorgen voor steeds meer kriskras verplaatsingen. De ruimtelijke planning en -ordering moet deze schaalvergroting volgen. Het ruimtelijk beleid stimuleert en begeleidt de netwerkvorming en benut de kansen die dit biedt.

Paragraaf 5.6 bevat een nieuw beleidskader voor omgaan met water. De rol van het water bij de ruimtelijke inrichting van het land wordt anders en in veel gevallen groter dan we gewend zijn. Anticipatie op extra ruimtebeslag is noodzakelijk uit een oogpunt van veiligheid en het voorkomen van wateroverlast. De ruimtelijke ordening zal meer moeten 'meebewegen met water'. Dat biedt ook goede kansen voor de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting van Nederland.

De kaarten in dit hoofdstuk maken onderdeel uit van de beschrijving van het beleid.

Het rijk zal een serie projecten, die voortvloeien uit de nota 'Ontwerpen aan Nederland', coördineren waarmee ontwerpend en bouwend Nederland een voorbeeld wordt geboden van ruimtelijke kwaliteit bij uiteenlopende opgaven en op verschillende schaalniveaus. De motivatie

voor deze projecten ligt vooral in een scherpe definitie van het ruimtelijk programma, een hoogwaardig ontwerp en bevordering van vruchtbare samenwerking tussen betrokken partijen.

Drie interventiestrategieën krijgen een centrale plaats in het ruimtelijk beleid. Voor het bebouwde gebied wordt ingezet op *intensiveren* van het ruimtegebruik. In het landelijk gebied staat *combineren* van functies voorop, waarmee extra ruimtebeslag beperkt kan worden. De derde strategie is *transformeren* waarbij gebouwen en stedelijke structuren die niet meer voldoen of ruimtegebruik in het landelijk gebied dat niet meer past bij nieuwe inzichten, worden veranderd waardoor de vorm en functie van de ruimte beter aansluit op nieuwe eisen en wensen. Van de geschetste maatschappelijke en ruimtelijke trends en van de vraag naar ruimte is nog niet te zeggen hoe en in welk tempo ze doorzetten en hoe ze op elkaar inwerken; daarvoor is een flexibel beleid nodig.

Het nationaal ruimtelijk beleid is op hoofdlijnen beschreven en niet in detail, omdat de rijksoverheid niet alles zelf wil en kan regelen. De voorbeeldprojecten demonstreren niettemin hoe met specifieke ruimtelijke vraagstukken zou kunnen worden omgegaan. Binnen de gestelde kaders is er veel ruimte voor andere overheden en voor maatschappelijke partners om, binnen hun competentie en deskundigheid, het beleid verder uit te werken. Dit hoofdstuk bevat het beleidskader op hoofdlijnen voor de uitwerking per landsdeel in hoofdstuk 6, zoals dat met de landsdelen overeengekomen is. Naast beleidsvernieuwing is voor de ruimtelijke ordening ook continuïteit van groot belang. Het nationaal ruimtelijk beleid dat op dit moment wordt uitgevoerd (neergelegd in de Vinex en de Actualisering Vinex) heeft een looptijd tot het jaar 2010. Momenteel loopt er, overeenkomstig de toezegging aan de Tweede Kamer, een 'herijking' van dit beleid. Het resultaat daarvan zal in deel 3 van deze PKB worden verwerkt. Het nieuwe nationaal ruimtelijk beleid kent vernieuwing én continuïteit.

De ruimtelijke ordening is een instrument dat effect heeft op de kwaliteit van de samenleving en daarmee de burger rechtstreeks raakt. Samen met onder meer milieubeheer en economisch beleid draagt de ruimtelijke ordening bij aan de kwaliteit van de leefomgeving van de burger, met gevolgen voor welzijn, gezondheid en veiligheid. Bij grote infrastructurele projecten zal het effect van planologische beslissingen op welzijn, gezondheid en veiligheid van de burger op alle niveaus meer aandacht moeten krijgen.

5.2 De Ruimtelijke Hoofdstructuur

Onder de ruimtelijke hoofdstructuur wordt verstaan de integrale verbeelding van de ruimtelijke kwaliteiten van Nederland. Kwaliteiten die nú aanwezig zijn maar tevens van belang zijn voor de ruimtelijke kwaliteit in de toekomst. De ruimtelijke hoofdstructuur is een integraal beeld. Dit betekent dat er afwegingen zijn gemaakt in het licht van de zeven criteria van ruimtelijke kwaliteit zoals genoemd in hoofdstuk 1. Er bestaan ook sectorale visies op de hoofdstructuur, zoals de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) die werd geïntroduceerd in het Natuurbeleidsplan van 1990 en de Ruimtelijk Economische Hoofdstructuur zoals opgenomen in de Nota Ruimtelijk Economisch Beleid uit 1999. Op kaart 18 zijn de belangrijkste structuurbeelden naast elkaar gezet. Deze sectorale visies op de hoofdstructuur vormen de context waarbinnen de ruimtevrage van hoofdstuk 4 moet worden uitgewerkt. Daarmee vormen deze structuurbeelden een belangrijke schakel naar het nationaal ruimtelijk beleid.

De hedendaagse complexe netwerksamenleving maakt een meer omvattende ruimtelijke hoofdstructuur nodig dan waarmee in voorgaande nationale nota's over de ruimtelijke ordening werd gewerkt. Bebouwing verspreidt zich tot in alle hoeken van het land en het dichte netwerk van wegen maakt vrijwel geheel Nederland goed bereikbaar. Ook groeit het inzicht dat voor de waterproblematiek niet alleen de grote rivieren, maar ook de verschillende beeksystemen van grote betekenis zijn. Het reliëf in de ondergrond is van belang vanwege de daarmee samenhangende hydrologische omstandigheden. Daarnaast vormt de Noordzee een belangrijk deel van Nederland. Om vat te krijgen op de ruimtelijke kwaliteit van nu en later is het noodzakelijk om een meer gedetailleerde en meer gedifferentieerde ruimtelijke hoofdstructuur te hanteren.

Nederland wordt nadrukkelijk in een internationale context geplaatst. Om de positie van Nederland in Noordwest Europees verband te kunnen bepalen, is de ruimtelijke hoofdstructuur van Noordwest-Europa nader geanalyseerd. Deze transnationale ruimtelijke hoofdstructuur, die in beeld is gebracht op kaart 19, omvat de Noordwest-Europese structuren die van belang zijn voor Nederland als Europese regio.

Op basis van een analyse van de verschillende lagen waaruit de Nederlandse ruimte is opgebouwd (zie hoofdstuk 3), is de ruimtelijke hoofdstructuur van Nederland bepaald. Deze nationale ruimtelijke hoofdstructuur, weergegeven in kaart 20, bevat de dragers van ruimtelijke kwaliteit op nationale schaal en vormt als zodanig het referentiekader voor het nationale ruimtelijke beleid.

De transnationale en nationale ruimtelijke hoofdstructuur vormen onderleggers voor de ontwikkelingsbeelden (zie kaarten 21 t/m 25). Deze ontwikkelingsbeelden omvatten de (zoek)gebieden, projecten en beleidsacties die noodzakelijk worden geacht om de gewenste ruimtelijke inrichting van Nederland te realiseren. Samen met de ruimtelijke hoofdstructuur ontstaat dan het 'Ruimtelijk Ontwikkelingsbeeld' waarvan sprake is in de aanbevelingen van de Parlementaire werkgroep Vijfde Nota¹.

¹ Notie van Ruimte, Verslag TK werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, juni 2000

5.3 Nederland als Europese regio

Op veel beleidsterreinen wordt de Europese en regionale schaal belangrijker en neemt de betekenis van de nationale schaal af. In de ruimtelijke ordening kennen we dit verschijnsel pas sinds kort. In het begin van jaren '90 is een begin gemaakt met de internationalisering van het ruimtelijk beleid. Nederland was daarbij een voortrekker binnen de Europese Unie. Inspanningen om te komen tot een ruimtelijke beleidsvisie voor het grondgebied van de Unie, hebben geleid tot de aanvaarding van het 'Europees Ruimtelijk Ontwikkelings Perspectief' (EROP)² door de Europese ministers voor ruimtelijke ordening, in mei 1999. Met de aanvaarding van dat document hebben de lidstaten gezamenlijk met de Europese Commissie aangegeven, dat zij in het proces van Europese integratie de culturele verscheidenheid van de Europese ruimte willen behouden en willen werken aan een meer evenwichtige en duurzame regionale ontwikkeling binnen de Unie. Het Europees Ruimtelijk Ontwikkelings Perspectief is geen dwingend beleidskader. In de vorm van doelstellingen en beleidsopties is wel een kader geschapen waarmee de ruimtelijke gevolgen van Europees sectorbeleid getoetst kunnen worden. Afgesproken is dat iedere lidstaat rekening zal houden met de inhoud van het document voorzover het Europese ruimtelijke ontwikkelingsaspecten van het eigen beleid betreft. Na de aanvaarding van het document heeft de Europese Commissie financiële middelen beschikbaar gesteld voor samenwerking tussen landen en tussen regio's op het gebied van de ruimtelijke ordening in de periode tot ten minste 2006.

5.3.1 Doelstellingen

Twee perspectieven zijn van belang. Enerzijds wordt vanuit een internationale context geredeneerd wat belangrijk is in Nederland, anderzijds wordt nagegaan hoe specifiek Nederlandse, regionale of lokale kwaliteiten in een veranderende internationale context kunnen worden benut. Het eerste betekent versterking van gebiedskwaliteiten in Nederland met een internationale betekenis. Het laatste betekent een verbetering van de eigen kwaliteiten in Nederland die de internationale concurrentiepositie in Europa versterken. Beide doelen komen samen in de ambitie om mee te denken en te werken aan een optimale ruimtelijke structuur van Europa en actief mee vorm te geven aan Europees beleid dat invloed heeft op de ruimtelijke inrichting van Nederland. Daarbij vormen de beleidsopties in het 'Europees Ruimtelijk Ontwikkelings Perspectief' een referentie. Er wordt optimaal gebruik gemaakt van de samenwerkingsmogelijkheden in het kader het communautair initiatief Interreg III voor transnationale samenwerking op het gebied van ruimtelijke ordening. Het nationaal ruimtelijk beleid bevat doelstellingen die gerealiseerd kunnen worden via beleidsafspraken met buurlanden en in samenspraak met het sectorbeleid van de Europese Unie. De internationale oriëntatie van het beleid is dus geen decor, maar een beleidskader. Het concurrentiebeleid van de Europese Unie, het vervoersbeleid en de transeuropese netwerken, de structuurfondsen, het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het milieubeleid zijn alle van invloed op de ruimtelijke ontwikkeling van de lidstaten. Beïnvloeding van het Europese sectorbeleid biedt kansen om nationale ruimtelijke beleidsdoelen te helpen realiseren.

² Europees Ruimtelijk Ontwikkelings Perspectief, mei 1999 pg 21

De selectie van internationale componenten van het ruimtelijk beleid verloopt via twee sporen. Ten eerste is een aantal transnationale en grensoverschrijdende structurelementen bepaald die Nederland deelt met andere landen. Bij die elementen staat de samenwerking voorop. Voorbeelden zijn de transnationale stroomgebieden van de grote rivieren en de grensoverschrijdende stedelijke netwerken. Ten tweede zijn kwaliteiten in Nederland bepaald die uniek zijn in de Europese context en die het waard zijn daarom behouden of verder ontwikkeld te worden. Dat zijn specifieke landschappen, historische steden en het water als internationale transport-infrastructuur in combinatie met de Noordzeehavens. Die elementen dragen bij aan de internationale concurrentiepositie van Nederland. De transnationale beleidsambities zijn weergegeven op kaart 21.

De hoofdlijnen van het 'Europees Ruimtelijk Ontwikkelings Perspectief' vormen een referentie voor het nationale ruimtelijk beleid van Nederland. Dat komt onder meer tot uiting in het samenhangende kwaliteitsbeleid voor stad en land. Dat is gericht op het tegengaan van sociale uitsluiting, het tegengaan van onbeheerste stedelijke groei, verbetering van de sociale, fysieke en economische basis van zwakke stadsdelen en delen van het landelijk gebied, alsmede op het zorgvuldig omgaan met het culturele erfgoed. In het dichtbevolkte Nederland is het logisch dat het ruimtelijk beleid waar mogelijk een efficiënt en duurzaam gebruik van de bestaande infrastructuur ondersteunt. Voorwaarden scheppen voor netwerkvorming tussen verschillende openbaar vervoerssystemen, op de digitale snelweg en in de goederenlogistiek zijn daar voorbeelden van. Die netwerkvorming draagt bij aan een efficiënte ruimtelijke organisatie van stedelijke netwerken. Het juiste beheer van watervoorraden is een thema in het Europees Ruimtelijk Ontwikkelings Perspectief dat uiterst actueel is voor de Nederlandse situatie. Met steun van Europese fondsen wordt momenteel al gewerkt aan transnationale strategieën voor de beheersing van wateroverlast en overstromingen in de grote riviersystemen.

Op Europese en Noordwest-Europese schaal worden ambities geformuleerd die samenhangen met de algemene hoofdkeuzen ten aanzien van stedelijke en landelijke gebieden, transeuropese netwerken, water en natuur. Het gaat om:

- Verhoging van de internationale kwaliteiten van stedelijke en landelijke gebieden in Nederland en versterking van zwakke delen van de steden en van het internationale vestigingsklimaat, de kwaliteit van de woonomgeving en de culturele uitstraling.
- Vernieuwing van het landelijk gebied en verduurzaming van een landbouw - die top-producten aflevert - nodig.
- Verbetering van het vervoersnetwerk op basis van een integrale afweging van alle kosten en baten. Vervoers-, economische en ruimtelijke aspecten vormen zo de basis voor goede Europese hoofdverbindingen en centra en een positionering van de Nederlandse zee- en luchthavens daarin.
- Verbetering van de kwaliteit van water, natuur en leefomgeving in de Delta, in overeenstemming met internationale maatstaven.

5.3.2 Stedelijke en landelijke gebieden

De Noordwest Europese stedelijke delta bevat sterk verstedelijkte gebieden met metropolitane kenmerken. De stedelijke zones hebben in beginsel een goede uitgangspositie in de Europese concurrentie. De Randstad is wat economische kracht betreft vergelijkbaar met het Ruhrgebied in Duitsland en de Vlaamse Ruit in België. De minder verstedelijkte gebieden in Overijssel, Gelderland, Noord-Brabant en Limburg hebben een gunstige ligging in dit krachtenveld en profiteren daar al van. Tussen de kernen in de stedelijke delta neemt de bebouwing toe, soms op een onstuimige manier. De ruimtelijke kwaliteit is hier in het geding. In gezamenlijke inspanning met de buurlanden zou gestreefd kunnen worden naar ruimtelijk gedifferentieerde overgangen van de ene karakteristiek in de andere. Het gaat onder andere om contrasten tussen bebouwd en onbebouwd gebied, lichte en donkere en stille en lawaaiige gebieden. De gezamenlijke inzet zou een duurzaam ontwikkelingsbeleid kunnen zijn met bijzondere aandacht voor het overwegend groene 'Benelux-Middengebied'. Hetzelfde geldt voor degrootschalige open ruimte van Noord-Nederland en het grensgebied met Nedersaksen.

Met de introductie van het concept Deltametropool³ wordt de internationale profilering van de Randstad als stedelijk netwerk tot uitdrukking gebracht. Zowel het internationaal bijzondere waterlandkarakter ('delta') als de grootstedelijke kenmerken ('metropool') worden benut om het gebied als geheel een eigen gezicht te geven in Europa. Het beleid is gericht op versterking van de economische positie en het unieke karakter van de Randstad door onder meer vergroting van het aanbod van woon- en werkmilieus en door kwaliteitsverbetering van het Groene Hart. De Deltametropool is een stedelijk concept met een vergrote schaal en een verhevigde dynamiek. Daarin is een nog nader te verkennen ontwerpogave te onderscheiden, vooral gericht op ruimtelijke diversiteit en samenhang. De Deltametropool is aangewezen als één van de Grote Projecten. Stedelijkheid, landelijkheid, nieuwe patronen van cultuur en versterking van de interacties moeten in dit stedelijk concept een nieuwe balans vinden.

Voor de instandhouding en ontwikkeling van landschappen, natuurgebieden en cultuurhistorische waarden die uniek zijn binnen Europa, neemt het rijk de verantwoordelijkheid in Europees verband. Gebieden die het meeste bijdragen aan de landschappelijke verscheidenheid in Europa krijgen prioriteit. Dat zijn de Zeeuwse en Zuid-Hollandse Delta, het waddenzeegebied, de duinen, de veenweidegebieden en het rivierengebied. Onder cultuurhistorische waarden wordt het geheel begrepen van archeologische, architectuur- en stedenbouwhistorische en historisch-geografische waarden.

5.3.3 Trans-Europese netwerken

De verplaatsingsmogelijkheden voor personen en goederen over het spoor, de weg, het water en door (ondergrondse) buisleidingen tussen de grote stedelijke gebieden in Noordwest-Europa worden verbeterd, in het bijzonder de verbindingen tussen de Randstad (of Deltametropool), de Vlaamse Ruit en het Ruhrgebied. Het doel is om in dit gebied de hoofdinfrastructuur tussen de economische - en bevolkingscentra op peil te houden en

³ In de nota Ontwerpen aan Nederland is de Deltametropool als Groot Project aangewezen, met brede ontwerpaandacht voor zowel de stedelijke netwerkvormen als voor het landschap in het groene/blauwe hart.

voorwaarden te scheppen voor vervoersdiensten die maximaal gebruik maken van water, spoor en buisleidingen. Daarbij wordt ook de aanleg en verbetering van infrastructuur voor digitaal dataverkeer bevorderd.

Het Europese beleid voor Trans-Europese netwerken dient doelstellingen van ruimtelijk beleid in deelgebieden van de Europese ruimte te ondersteunen. Het beleid voor Trans-Europese netwerken in het dichtbevolkte Noordwest-Europa zal een ander karakter moeten hebben dan het beleid voor andere gebieden. Voor Noordwest-Europa betekent dit ondersteuning van beleid gericht op benutting van de bestaande infrastructuur, 'beprijzing' van het vervoer in situaties waar dat helpt om de beschikbare ruimte (en de infrastructuur zelf) efficiënter te gebruiken. Verder is het van belang dat de internationale ontsluiting van steden in overeenstemming wordt gebracht met hun ruimtelijk-economische potentie. Het betekent ook ondersteuning van nationaal beleid om andere ruimtelijke functies te combineren met infrastructuur door bijvoorbeeld deze te 'overkluisen' of te 'ondertunnelen'. Dat geldt voor steden, maar bijvoorbeeld ook voor kwetsbare landschappen van Europese betekenis. Bij ingrepen in het landschap of de ondergrond worden met het oog op de archeologische waarden de uitgangspunten van het verdrag van Malta (La Valetta) gerespecteerd. Nederland heeft er belang bij dat het Europese beleid voor Trans-Europese netwerken voor Noordwest Europa wordt omgebogen naar een gebiedsgericht kwaliteitsbeleid.

Het beleid ten aanzien van de luchthaven Schiphol is gericht op het accommoderen van duurzame groei met inachtneming van de grenzen die met het oog op de veiligheid en het milieu noodzakelijk zijn, teneinde een duurzame balans te bewaren tussen het gebruik van de luchthaven en de kwaliteit van het leefmilieu. Het beleid ten aanzien van de zeehavens - en het internationale logistieke en industriële netwerk van transportassen en inlandterminals waartoe zij behoren - is gericht op duurzame economische versterking, werkgelegenheid en toegevoegde waarde. De vervoersactiviteiten op de luchthaven Schiphol en in de Rotterdamse haven maken deel uit van internationale c.q. intercontinentale netwerken. Het economisch belang van beide mainports reikt verder dan de toegevoegde waarde van de transport- en overslagactiviteiten zelf. De mainports blijven daarom belangrijke steunpunten in het nationale ruimtelijk-economisch beleid. Door de snelle internationalisering van het luchthaven- en zeehavenbedrijfsleven is de toekomstige rol van deze knooppunten in de internationale vervoersnetwerken ongewis. In de directe omgeving van Nederland zijn ook grote havens en luchthavens aanwezig. Die faciliteiten zijn ook voor burgers en bedrijven uit Nederland beschikbaar en bereikbaar. Het nationale belang van de luchthaven Schiphol en de zeehaven van Rotterdam kan mede worden afgemeten aan het aandeel herkomst en bestemmingsverkeer in het totale vervoer. Hoewel het rijk zich niet actief bemoeit met de bedrijfsvoering zullen bij ruimteclaims die verder gaan dan hetgeen in project Ontwikkeling Nationale Luchthaven (ONL) en Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR) wordt besloten, nut en noodzaak worden afgewogen.

Het beleid van de Vierde Nota voor de haven van Rotterdam en de luchthaven Schiphol heeft geleid tot een serie omvangrijke investeringen van overheid en marktpartijen in uitbreiding van capaciteit. De aanleg van de Betuwespoorlijn, de Tweede Maasvlakte, de Vijfde Baan op Schiphol en de HSL-ontsluiting van de luchthaven waren gericht op het accommoderen van groeiende stromen goederen en passagiers. Daarbij zijn doelstellingen geformuleerd voor het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving. De luchthaven en de zeehaven, als grote

intercontinentale vervoersknooppunten, hebben zich verder kunnen ontwikkelen. De verwezenlijking van de leefbaarheidsdoelstelling is lastig gebleken. Desondanks is het aantal gehinderde huizen binnen de 35 Ke geluidscontour gedaald. Daarentegen is de hinderbeleving van de bevolking toegenomen. Ook in de omringende landen zijn investeringen in dit type infrastructuurcapaciteit gedaan en ook daar is de hinder van onder meer vliegtuiglawaai toegenomen en vergen havenuitbreidingen soms hoge maatschappelijke kosten. Om een efficiënt gebruik van ruimte en infrastructuur in havens en luchthavens te stimuleren moeten er reële prijzen worden berekend voor het gebruik ervan. In Europees verband dienen afspraken gemaakt te worden over doorberekening van kosten aan de gebruiker. Dit draagt bij aan internationaal gelijke concurrentievoorwaarden. Nederland probeert bovendien in bilateraal en Europees kader te komen tot een afbouw van nationale subsidies aan haveninterne projecten.

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

Het rijksbeleid voor Schiphol is er op gericht ruimte te bieden aan de ontwikkeling van Schiphol binnen randvoorwaarden van veiligheid en milieu. Beheerste groei van de luchtvaart wordt van grote strategische en economische betekenis geacht voor de mainportfunctie van Nederland. In de Strategische Beleidskeuze Toekomst Luchtvaart⁴ is vastgelegd dat het behoud van de primaire hub-functie voor Nederland van belang is. Daarmee wordt tevens de economische potentie van regio Schiphol vergroot. Het beleid richt zich zowel op het scheppen als stellen van randvoorwaarden. Het rijk stelt de grenzen vast omtrent de totale hoeveelheid geluid en het totale veiligheidsrisico op en rond de luchthaven Schiphol. Aantallen passagiers en aantallen vliegbewegingen zijn voor de bepaling van het overheidsbeleid geen criterium meer. Kwantitatieve druk zal zich in de toekomst aandienen. Het rijk maakt een afweging of de inpassing van die groei op een kwalitatief verantwoorde manier kan gebeuren. De overheid toetst initiatieven van de sector aan vastgestelde milieu- en veiligheidsgrenzen en aan gevolgen voor de ruimtelijke ontwikkeling in de betreffende gebieden en voor de hoofdtransportsystemen in Nederland en daarbuiten. Bij de toetsing weegt voor het rijk mee of initiatieven aansluiten bij ambities van de overheid om, met het oog op duurzame ontwikkeling, in en rond lucht- en zeehavengebieden een kwaliteitsverbetering te realiseren. De luchthavenexploitant wordt beschouwd als een normaal bedrijf dat niet door specifiek rijksbeleid ondersteund wordt. De financiële betrokkenheid van het rijk bij investeringen zal afhangen van het bredere maatschappelijk belang ervan. Voor die afweging staat een nieuw type kosten-batenanalyse ter beschikking.⁵

De kwaliteit van de infrastructuur binnen de Noordwest-Europese stedelijke delta behoeft voortdurende aanpassing en modernisering om de groeiende vraag naar vervoer op te vangen. Dat geldt voor alle typen lijninfrastructuur. Er bestaat behoefte aan een netwerk van vervoersdiensten waarmee op termijn alle hoofdcentra snel met elkaar zijn verbonden. Die

⁴ Besluit van het kabinet d.d. 17 december 1998.

⁵ Het zogenoemde OEEI-instrument: onderzoek economische effecten infrastructuur.

centra zijn via snelle regionale netwerken verbonden met subcentra. Dit betekent dat de netwerkvorming op HSL stations van hoge kwaliteit moet zijn. Dat kan door middel van een shuttleverbinding via conventioneel spoor die naadloos op de HSL dienstregeling is aangesloten. Voor de nationale stedelijke netwerken is het van belang waar nodig een dergelijke aansluiting op internationale hoofdverbindingen te realiseren. Door de eventuele aanleg van een snelle verbinding naar het Noorden van het land kan ook dit landsdeel op het internationale netwerk worden aangesloten.

Het internationale goederenvervoer zal naar verwachting zeer sterk groeien bij aanhoudende economische en logistieke groei. Bij de huidige verdeling van de lading over de vervoerswijzen zal dat grote problemen voor bereikbaarheid en leefbaarheid kunnen opleveren, met name in zeehavengebieden en andere economische centra waar lange afstandsvervoer zich mengt met korte afstandsvervoer. Vervoer in de avond en nacht is aantrekkelijk vanwege de dan beschikbare capaciteit, maar levert relatief veel overlast op. Er zijn ingrijpende technologische en logistieke vernieuwingen nodig om het goederenvervoer ook op langere termijn op een verantwoorde manier in de dichtbevolkte Noordwest-Europese kernzone te kunnen accommoderen. Het Europese beleid voor transeuropese netwerken zou daarvoor ondersteuning kunnen geven. De internationale hoofdverbindingen vormen een stelsel van multimodale 'Euro-corridors'. Transnationale samenwerking en een gezamenlijke regie van het gebruik van deze hoofdinfrastructuur is geboden om ervoor te zorgen dat de toenemende internationale vervoersstromen op een verantwoorde manier worden afgewikkeld. Zo is er al sprake van internationaal afgestemde verkeerssignalering op de grote verkeersroutes. Betuweroute en IJzeren Rijn kunnen, inclusief de te realiseren spoorverbinding tussen Roosendaal en de Antwerpse haven, worden benut als een soort ringsysteem tussen Rotterdam, Antwerpen en Ruhrgebied. Naast de ontwikkeling van nieuwe vervoerstechnologie met snelle overslagsystemen, kan de capaciteit en de potentie van waterwegen en (ondergrondse) buisleidingen beter worden benut. Luchthavens met een aanzienlijk aanbod aan luchtvracht zijn bij voorkeur aangesloten op de HSL en ten minste op conventioneel spoor. Bij de transnationale samenwerking wordt ook de aanleg van infrastructuur voor het digitale dataverkeer betrokken.

Voor het nationale zeehavenbeleid is een netwerkbenadering gekozen⁶ waarvan de haven van Rotterdam, maar ook andere Nederlandse zeehavens, de terminals in het achterland en de verbindende infrastructuur deel van uitmaken. Het gaat om een duurzame economische versterking, gericht op toegevoegde waarde en werkgelegenheid, van de Nederlandse zeehavens en van het internationale logistieke en industriële netwerk van transportassen en inlandterminals waartoe zij behoren. Het havenbedrijfsleven internationaliseert in hoog tempo waardoor de nationale binding afneemt. Samenwerking tussen havens in Noordwest-Europa wordt steeds belangrijker. De Noordzeehavens hebben gezamenlijke belangen in de concurrentie met de mediterrane havens. Samenwerking die aan deze gezamenlijke belangen ten goede komt wordt bevorderd.

⁶ Tweede voortgangsnote zeehavenbeleid, 1999

5.3.4 Water en natuur

De ligging van Nederland in de Noordzeedelta brengt bijzondere verantwoordelijkheden met zich mee. De afvoerfunctie van de stroomgebieden van Rijn, Maas, Schelde en Eems, de ecologische waarden van de overgangen tussen land en water en tussen zoet en zout in de kustzone en een intensiever gebruik van de Noordzee vragen om internationale samenwerking op het gebied van ruimte en water. Die samenwerking wordt vergroot, mede met hulp van Europese programma's. Samen met buitenlandse partners zal een ruimtelijk actieprogramma voor transnationale stroomgebieden worden opgesteld, waarbij op basis van de Europese Kaderrichtlijn Water de Rijn, Maas, Schelde en Eems als transnationale stroomgebieden aangewezen worden.

De opgave voor de aanwijzing van kwetsbare en te beschermen gebieden in het kader van het Europese natuurbeleidsplan 'Natura 2000', de Vogel- en Habitatrichtlijnen en het Europees cultureel erfgoed is erop gericht de ruimtelijke condities voor deze gebieden te verbeteren. Aldus wordt een samenhangend, internationaal netwerk van natuurgebieden tot stand gebracht.

Er is behoefte aan een transnationaal ruimtelijk beleidskader voor de hele Noordzee. Naast de benodigde samenwerking en overleg tussen betrokken instanties in Nederland, is er transnationaal overleg en beleidsafstemming nodig. De ontwikkelde visie op de Noordzee regio in het kader van de Interreg-samenwerking biedt een inhoudelijk aanknopingspunt. De transnationale beleidsinzet van Nederland is versterking van de identiteit en kwaliteiten van het Noordzeegebied. De kwaliteit van het natuurlijk systeem is van eminent belang bij de afweging van gebruiksfuncties in de Noordzee. Een transnationale gebiedsuitwerking schept de voorwaarden voor een duurzame(r) balans tussen actuele en toekomstige gebruiksfuncties van de Noordzee. Voor de Noordzeeregio wordt overleg gevoerd met buitenlandse partners over een ruimtegebruiksvisie voor de Noordzee en de Noordzeekustzone. Die visie kan het internationale kader gaan vormen voor nationale afwegingen voor het toelaten van gebruiksfuncties. Het gaat daarbij om met name windenergie, landaanwinning zandwinning en visserij.

Er is geïntegreerd beleid nodig voor de kust en de wetlands die deel uitmaken van de grensoverschrijdende delta. Voor de zuidelijke kust is met name het grensoverschrijdende duinenbeheer van belang. De wadden vereisen een transnationale beleidsafstemming gericht op behoud en versterking van de natuur- en landschapswaarden. Het actief beschermen van wetlandkwaliteiten is ook van toepassing op het Zeeuws-Zuid-Hollandse deltagebied en het Eems-Dollard gebied die beide nadrukkelijk in een grensoverschrijdend perspectief en kader aangepakt dienen te worden.

5.3.5 Transnationale beleidsvisie

Op kaart 21 (transnationale beleidsvisie) zijn de beleidsambities in beeld gebracht die aangeven wat Nederland in transnationaal verband gerealiseerd zou willen zien. Het spreekt vanzelf dat daar overleg en afstemming met betrokken buitenlandse partners voor nodig is. De

transnationale beleidsambities van Nederland moeten dan ook vooral beschouwd worden als een uitnodiging tot samenwerking. Een aantal beleidsambities is meegenomen in de uitwerking van het beleid voor stedelijke netwerken, stad en land en water.

5.4 Stad en land: verscheidenheid maakt kwaliteit

Het beslag op de open ruimte groeit, het buitengebied krimpt verder in en raakt meer en meer versnipperd. De diversiteit van het landschap, de ruimtelijke contrasten en het cultureel erfgoed staand onder druk. Ondanks de toegenomen aandacht voor architectuur, zijn er buiten de historische steden in het landschap gelijktijdig monofunctionele enclaves voor wonen, werken, winkelen en vermaak ontstaan. Tegen deze achtergrond is vernieuwing van beleid voor de ruimtelijke verscheidenheid dringend gewenst. Omdat ruimtelijke verscheidenheid op verschillende schaalniveaus speelt, is het scala aan beleidsinterventies eveneens breed. Het hedendaagse landschap is teveel bepaald door de trends van spreiding en functionele nevenschikking. De rommeligheid en versnippering die hier het gevolg van is moet worden verminderd en het onderscheid tussen bebouwing en natuur, oude en nieuwe structuren moet een nieuwe vorm worden gegeven. Daartoe worden rode en groene contouren vastgesteld. Daarbinnen gaat het om de beide polen van stad en land, om de kwaliteit van de plekken en om variatie tussen en binnen de verschillende milieus.

5.4.1 Doelstellingen

Het rijk streeft naar vitale en aantrekkelijke steden en een vitaal en aantrekkelijk landelijk gebied in een context waarbij een aanzienlijke vraag naar meer ruimtelijke kwaliteit samengaat met een doorgaande behoefte aan extra ruimte. Dit vereist in de eerste plaats transformatie van het bestaande bebouwde gebied en van het buitengebied⁷. Bij dit proces zal meer aandacht komen voor leefbaarheid, veiligheid en gezondheid en voor cultuurhistorische, landschappelijke en recreatieve waarden en sport, onder andere in het licht van de uitgangspunten van het verdrag van Malta (La Valleta). Deze waarden, die voor elke plek verschillend zijn en een andere betekenis hebben, zijn in zowel stedelijke als landelijke gebieden herkenbaar en uitgangspunt bij de transformatie-opgave. Hierdoor wordt de identiteit en diversiteit van Nederland versterkt en verder ontwikkeld. Ook ecologische waarden zijn richtinggevend voor de transformatie van het buitengebied. Nederland wordt daardoor een aantrekkelijker land om in te wonen, te werken en te recreëren.

Gegeven de omvang van de transformatie-opgave zijn keuzen nodig, zowel bij een hoge als bij een lagere ruimtebehoefte. Keuzen over hoe en waar de bebouwing zich verder zal kunnen ontwikkelen en hoe het buitengebied verbeterd en/of in stand gehouden zal worden. Intensivering in het bestaand stedelijk gebied is de ruimtelijke strategie die daarvoor nodig is. Dat betekent bundeling en concentratie van de bebouwing in alle steden en dorpen. Daarbuiten wordt nieuwe verspreide bebouwing tegengegaan en ingezet op combinaties van recreatie, buitensport, water, natuur en landbouw.

Het bestaand bebouwd gebied komt het eerst in aanmerking om te voldoen aan de extra ruimtevraag van burgers, bedrijven en voorzieningen. De grotere verscheidenheid die wordt gevraagd kan daar worden geboden. Vergroten van de verscheidenheid betekent markante

⁷ Buitengebied is het gebied buiten steden en dorpen. Als wordt gesproken over het landelijk gebied, dan wordt het gebied buiten de steden, maar inclusief de dorpen bedoeld.

verschillen maken. Op sommige plekken is een meer stedelijk karakter nodig met intensivering, meervoudig gebruik van de ruimte, ondergronds en in de hoogte bouwen. Elders komt juist een ruimere en groenere omgeving. Die moet ook in de stad zelf, dus niet alleen daarbuiten te vinden zijn. Plaatselijk worden bebouwde gebieden verdicht en plaatselijk verdund; per saldo wordt een netto toename van de bebouwing nagestreefd. Dit zal grote inspanningen en investeringen vergen. De mogelijkheden daartoe zijn aanwezig, immers in de loop van de ontwikkeling van een stad raken steeds weer nieuwe plekken in onbruik. Zij dienen zich aan voor nieuwe bestemmingen.

Toch zal bij een hoge ruimtebehoefte een aanmerkelijk deel van de nieuwe bouwopgave geacommodeerd moeten worden buiten het bestaande bebouwde gebied. Hierover moeten goede afspraken gemaakt worden tussen de overheden onderling. Het gaat er daarbij om deze nieuwe bouwopgave te verwezenlijken binnen een eenmaal gezamenlijke vastgestelde grens aan de uitbreiding van dat bebouwde gebied. Dat geldt wederom zowel voor de grote steden van de stedelijke netwerken als voor de overige steden en dorpen. De nieuwe bouwopgave dient niet versnipperd in het landelijk gebied zelf te worden gerealiseerd.

Het is van groot belang om te voorkomen dat de toenemende variatie in woonmilieus leidt tot een gedwongen segregatie: een kloof tussen arme steden en rijke suburbane gebieden. Zowel in oude wijken waar de transformatie vaak leidt tot meer duurdere en grotere woningen, als in nieuwe woongebieden is aanbod nodig van betaalbare woningen. Bovendien zal het karakter van de woongebieden moeten aansluiten bij de voorkeuren en eisen van de multiculturele samenleving zodat integratie wordt bevorderd.

Zowel voor de transformatie van bestaand bebouwd gebied als voor de uitbreiding daarvan, is de doelstelling dat concrete fysieke omstandigheden voor het wonen en werken van mensen er functioneler, gevarieerder en aantrekkelijker worden. Het is daarbij van belang ook beelden uit het verleden zichtbaar te houden zodat het historische veranderingsproces zelf zichtbaar blijft. Er dient hierbij rekening te worden gehouden met menselijke maat en toegankelijkheid voor iedereen, ongeacht achtergrond of inkomen. Dit geldt in het bijzonder voor de openbare ruimte die een 'publiek domein' moet zijn waar mensen elkaar vrij en veilig ontmoeten. Keuzevrijheid voor iedereen bij het gebruik van ruimte draagt bij aan sociale rechtvaardigheid. In dit verband zal met name aandacht worden gegeven aan de eisen die de multiculturele samenleving stelt.

Daarnaast wil het rijk een bijdrage leveren aan de architectonische kwaliteit van ons land door bij projecten waarbij het rijk betrokken is 'het ontwerpen' een grotere rol te geven. In de recent gepresenteerde architectuurnota 'Ontwerpen aan Nederland'⁸ is de maatschappelijke discussie over kwaliteit centraal gesteld. Belangrijk is het pleidooi om de inbreng van ontwerpers in het (ordenings)proces vroegtijdig een plaats te geven en met een bijzondere opdracht. Er wordt verbreding en integraal werken bepleit met stedenbouw en landschap op macroniveau (ontwerpen aan Nederland!) en aandacht voor infrastructuur als voorbeelden. Verder wordt aandacht gevraagd voor de veelheid aan (kleine) openbare ruimten, die zo bepalend zijn voor de kwaliteitsbeleving van mensen. De werkwijzen die in de architectuurnota zijn bepleit zullen bij de uitwerking en toepassing van het nationaal ruimtelijk beleid op lokaal niveau een belangrijke impuls betekenen voor de ruimtelijke kwaliteit.

⁸ Zie architectuurnota 'Ontwerpen aan Nederland', blz 4.

In het landelijk gebied - dat wordt gekenmerkt door een afwisseling van kleinere steden, dorpen en open ruimten - ligt de nadruk op de ontwikkeling van recreatie, grondgebonden landbouw, natuur en regionale bedrijvigheid. In het landelijk gebied zullen functies zoveel mogelijk worden gecombineerd. Aldus kunnen landbouw, natuurbeheer, waterberging, en recreatie in samenhang worden ontwikkeld, zodat het landelijk gebied economisch en ecologisch vitaal blijft. Een verbreding van de economische basis in het landelijk gebied, waarbij ook ruimte blijft voor een vitale en duurzame landbouw, is hierbij van belang. De diversiteit van natuurlijke, landschappelijke en cultuurhistorische waarden dient herkenbaar te blijven, ook in omstandigheden van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Daarbij geldt ook een voorwaarde van toegankelijkheid: de landschappelijke kwaliteiten moeten door iedereen genoten kunnen worden. Gezien de relatief grote onveiligheid op het regionale wegennet verdient verbetering van de verkeersveiligheid bijzondere aandacht.

Om deze doelstellingen te realiseren wordt een contourenbeleid geïntroduceerd, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen rode contouren rond bebouwd gebied, groene contouren rond waardevolle groene gebieden en balansgebied dat tussen de rode en groene contourgebieden ligt. Het contourenbeleid ondersteunt het streven naar behoud en versterking van de ruimtelijke verscheidenheid in Nederland op alle schaalniveaus. Dat betreft aan de ene kant de ontwikkelings- en transformatieopgave binnen het bebouwde gebied en anderzijds een specifieke instandhoudings- en beheersopgave met betrekking tot cultuurhistorische, ecologische en landschappelijke waarden in het buitengebied.

5.4.2 Steden en dorpen: het bebouwd gebied

Het streven naar vitale en aantrekkelijke steden vergt inspanningen op een breed front. Het betreft niet alleen investeringen in fysiek-ruimtelijke maatregelen, maar ook om investeringen op economisch, cultureel en sociaal terrein. Een stad zal in fysiek opzicht moeten voldoen aan steeds hogere eisen die bewoners, bedrijven, instellingen, bezoekers en recreanten aan een stad stellen: een stad die sociaal, leefbaar en veilig is en die reële kansen biedt, vooral ook aan mensen die dat nodig hebben. Dat is ook een stad die economisch vitaal is, die werk biedt aan wie een baan zoekt en waar voldoende geschikte vestigingslocaties voor bedrijven beschikbaar zijn. Het beleid richt zich dus ook op de versterking van de potenties van de steden, de versterking van het sociale weefsel en het tegengaan van maatschappelijke tweedeling. Dat is ook de kern van het Grote Stedenbeleid, waarbij de betrokken steden op basis van meerjarige ontwikkelingsprogramma's hun stedelijke problematiek in samenhang aanpakken en hun sterke kanten benutten. In feite gaat het hier om een integrale stedelijke opgave op fysiek, economisch, cultureel en sociaal terrein. Niet alleen gericht op de functies van wonen, werken, groen, verkeer en vervoer, maar ook op behoud en versterking van de sociale en culturele infrastructuur, zoals zorg, welzijn, onderwijs en sport.

Vanuit de inhoudelijke samenhang tussen de fysiek-economische functies is afstemming tussen centrum stad en omliggende gemeenten steeds meer noodzaak. Deze intergemeentelijke samenwerking is ook voor sommige sociale functies van belang. Het Centraal Planbureau heeft in zijn ex ante evaluatie van de stedelijke programma's onder meer gewezen op de noodzaak van versterking van de regionale afstemming en inbedding van

het Grote Stedenbeleid⁹. De bestuurlijke opgave om dit proces mogelijk te maken zal door het rijk worden opgepakt, waarbij de inhoudelijke relaties voorop staan¹⁰. In Hoofdstuk 7 wordt nader ingegaan op een dergelijke niet-vrijblijvende intergemeentelijke samenwerking in (groot)stedelijke gebieden. (zie afbeelding 81)

Gezien de voortgaande spreiding moet de extra ruimtebehoefte voor wonen en werken zoveel mogelijk een plek vinden in bestaand bebouwd gebied. Om deze concentratie te bereiken, wordt, binnen door het rijk geformuleerde randvoorwaarden, door samenwerkende gemeenten rond alle bebouwde gebieden een rode contour getrokken. Hierbinnen moet de ruimtebehoefte voor wonen en werken worden geacommodeerd door deze zoveel mogelijk te intensiveren en te combineren, door verrommelde woon- en werkmilieus te transformeren en - voorzover echt nodig - nieuwe uitleggebieden te realiseren. Combineren van wonen en werken past bij een algemene kwaliteitsbenadering die het rijk voor ogen staat. Dit geldt niet alleen op wijk- en buurtniveau. Meer mogelijkheden voor werken aan huis zijn hierbij belangrijk. Zo kunnen de steeds grootschaliger ontmenging en de daarmee gepaarde gaande mobiliteitseffecten worden tegengegaan.

Als wonen en werken gemengd plaatsvinden is extra aandacht voor de kwaliteit van het leefmilieu geboden. Transformatie van gemengde milieus geeft de gelegenheid om plekken waar de milieukwaliteit te wensen overlaat te verbeteren. In ieder geval moet een basis kwaliteitsniveau worden gehaald ten aanzien van gezondheid, veiligheid, milieu en sociale rechtvaardigheid. In steden en dorpen blijft het huidige aandeel groen minimaal gelijk. In bepaalde woon/werkmilieus kan de ambitie hoger liggen, en extra kwaliteit worden toegevoegd, door creatieve planvorming, intensief ruimtegebruik, specifieke technologische toepassingen. Dit behoeft een extra financiële impuls. Door samenwerking tussen de uiteenlopende lokale belangen die op zo'n plek spelen, kunnen plannen binnen bereik komen waarbij wonen en werken goed op elkaar zijn afgestemd. Die samenwerking moet dan al in de planvormingsfase plaatsvinden. Het maatschappelijk draagvlak zal worden bepaald door de mate waarin het lukt om bewoners en ondernemers erbij te betrekken en aan hun belangen recht te doen. Om de geluidsbelasting terug te dringen wordt ook zoveel mogelijk ingezet op het combineren van voorzieningen. De mogelijkheden om met ruimtelijke maatregelen milieuproblemen met betrekking tot geluid, luchtkwaliteit en veiligheid op te lossen moeten zoveel mogelijk worden benut. Bronmaatregelen hebben daarbij de voorkeur. Het gaat er steeds om maatwerk voor gebieden te leveren. Hierbij is een actieve betrokkenheid van burgers in een vroegtijdig stadium van belang. De ervaring uit verschillende experimenten leert dat er binnen de milieuregelgeving veel meer mogelijk is dan gemeenten vaak denken. Op complexe locaties kan toch vaak een goede leefkwaliteit worden gerealiseerd. Gemeenten spelen bij deze ontwikkelingen een centrale rol. Het rijk speelt daarbij een faciliterende rol.

Een goed gebruik van het vervoersnetwerk ondersteunt de afstemming van wonen en werken. De woon/werkmilieus en voorzieningen, die deel uitmaken van de sociale of culturele infrastructuur, moeten goed bereikbaar zijn, waarbij rekening wordt gehouden met bereikbaarheid ten behoeve van het goederenvervoer (distributie, kleinschalig transport) en hulpdiensten en de mobiliteit van de mensen die in de wijken wonen. Dit geldt met name voor

⁹ "Op weg naar een effectiever grote stedenbeleid", CPB-werkdocument no.117, januari 2000

¹⁰ Grote stedenbeleid, Kamerstukken II 1999/2000, 21 062, nrs. 87 en 90

de beperkte mobiliteit van zorgbehoevenden. Zij moeten verzekerd zijn van een goed en duurzaam systeem van openbaar vervoer. De genoemde afstemming tussen lokale belangen en het organiseren van een goede bereikbaarheid is het meest succesvol als dat al in de planvormingsfase plaatsvindt. Naast bereikbaarheid en leefbaarheid dient het verkeerssysteem ook veilig te zijn. Niet alleen de infrastructuur zelf, maar ook de omgeving van deze infrastructuur levert hieraan een bijdrage.

Het begrip sociale rechtvaardigheid wordt uitgewerkt in de volgende drie thema's. In de eerste plaats 'zeggenschap': het recht op inrichting en beïnvloeding van de eigen sociale en fysieke omgeving, Vervolgens 'gelijke kansen', dat wil zeggen recht op toegang tot algemene en maatschappelijke waarden. In de derde plaats gaat het om de kwaliteit van de leefomgeving. Hiermee wordt bedoeld de positieve beleving van de sociale en fysieke omgeving door burgers. In vitale en aantrekkelijk leefmilieu's wordt voldoende ruimte gereserveerd voor zorginstellingen en voor woningen van zelfstandig wonende zorgbehoevenden. Ook wordt daar aandacht gegeven aan mogelijkheden voor sportbeoefening.

Variatie in woon/werkmilieus

Om te laten zien wat de mogelijkheden zijn voor meer verscheidenheid, transformatie en menging van functies wordt hier gebruik gemaakt van een typologie van milieus die is ontwikkeld voor de nota Wonen. Die typologie is gebaseerd op kenmerken van de woonomgeving maar is hier uitgebreid met de component groen en werken, voorzieningen, stedelijk groen en water. Daarmee kan de beleidsopgave voor het bebouwde gebied in samenhang worden geformuleerd. Binnen het bebouwde gebied van Nederland kunnen zes typen van zogenoemde gemengde woon/werkmilieus worden onderscheiden:

- *Centrum-stedelijk*: (historische) binnensteden, city/ nieuwe stedelijke centra, centra van nieuwe steden. Wonen: gemiddeld 56 woningen/ha. Werken: gemiddeld 59 arbeidsplaatsen/ha.
- *Buiten-centrum*: vooroorlogse stadsdelen, vooroorlogse tuindorpen, vroeg-naoorlogse gebieden. Wonen: gemiddeld 39 woningen/ha. Werken: gemiddeld 24 arbeidsplaatsen/ha.
- *Groen-stedelijk*: stadsuitbreiding, groeikernen, huidige uitlegggebieden. Wonen: gemiddeld 25 woningen/ha. Werken: gemiddeld 22 arbeidsplaatsen/ha.
- *Centrum-dorps*: historische kernen, nieuwe kernen. Wonen: gemiddeld 23 woningen/ha. Werken: gemiddeld 14 arbeidsplaatsen/ha.
- *Landelijk-dorps*: villawijken, wonen in het landschap; buitenplaatsen. Wonen: gemiddeld 17 woningen/ha. Werken: gemiddeld 13 arbeidsplaatsen/ha.
- *Specifieke werkmilieus*: bedrijventerreinen zonder woningen.

De gemiddelde woningdichtheden in de verschillende milieus zijn niet in alle landsdelen hetzelfde. In het westen zijn de gemiddelde dichtheden hoger en in het noorden en oosten vaak lager. Uitgaande van de woningbehoefte is er een tekort aan centrum-stedelijke, groen-stedelijke en landelijke dorpsmilieus, terwijl het aanbod aan woningen in buiten-centrum milieus de vraag ernaar overstijgt. Door verdichten en verdunnen in de buiten-centrum milieus kunnen centrum-stedelijke dan wel groen-stedelijke milieus worden ontwikkeld.

Het aantal tweede woningen zal naar verwachting substantieel toenemen. Er zijn nu al rond 600.000 tweede woningen, inclusief volkstuinhuisjes. Voor de komende dertig jaar zou een vraag kunnen ontstaan naar nog eens 300.000 tweede woningen. Om de negatieve effecten

die de bouw van deze woningen kunnen hebben voor het karakter van het landelijke gebied tegen te gaan kunnen nieuwe tweede woningen alleen gerealiseerd worden binnen rode contouren, dan wel in vrijkomende agrarische bebouwing. Daarmee verschilt het regime niet van die voor normale nieuwe woningen en krijgt een dergelijke woning ook een woonbestemming. Dat betekent dat de vraag naar tweede woningen kan worden meegenomen bij de bepaling van de bouwopgave. Dat komt overeen met het feit dat een aantal woningen binnen de normale voorraad nu al als tweede woning of stedelijk 'pied-à-terre' wordt gebruikt.

Wat de werkmilieus betreft, vindt er helaas een eenzijdige ontwikkeling plaats van bedrijfsterreinen, zodat monofunctionele gebieden ontstaan die buiten werktijd vrijwel niet worden gebruikt. Niettemin is 84% van de arbeidsplaatsen in Nederland in of in de nabijheid van woongebieden te vinden. Het centrum-stedelijke woon/werkmilieu omvat bijvoorbeeld in totaal 4% van het bebouwde gebied, maar herbergt 15% van alle arbeidsplaatsen en 8% van de huishoudens. Zulke combinaties van wonen en werken zijn voor de ruimtelijke kwaliteit van groot belang. Ook bij de noodzakelijke uitbreiding van het bebouwde gebied is het zaak tot de juiste samenstelling van woon/werkmilieus te komen. In ieder geval zal steeds in een vroegtijdig stadium bij de planvorming wonen en werken op elkaar moeten worden afgestemd, zodat een goed leefmilieu ontstaat. Daarnaast spelen een goede inpassing in het landschap en in het vervoersnetwerk.

Het is duidelijk dat transformatie van bestaande bebouwde gebieden (met verdichten en verdunnen, met combineren en intensiveren) niet genoeg is om te voorzien in de totale vraag naar uitbreiding van de voorraad woningen en bedrijfsruimten. Het is enerzijds van belang om op een creatieve manier verdichting te verbinden met hedendaagse opvattingen over ruimtelijke kwaliteit en stedelijkheid. Dat kan onder meer door bij verdichten gebruik te maken van de uitgebreide expertise over intensief ruimtegebruik die is gegenereerd onder andere door het Stimuleringsprogramma Intensief Ruimtegebruik (STIR). Als daarbij (milieu-) technologische oplossingen worden toegepast zal ook milieuwinst worden geboekt, bijvoorbeeld bij energieverbruik. Met name in achterstandswijken zal de sociale infrastructuur, bijvoorbeeld door het opbouwen van buurthuizen, sportvoorzieningen en zorglocaties kunnen worden verbeterd. Om werken voor een zo groot mogelijke groep mogelijk te maken zijn voldoende kinderopvang- en telewerkplaatsten in een wijk van groot belang. Kinderopvang, die de arbeidsparticipatie van mensen met kinderen stimuleert, kan op een efficiënte wijze in samenhang met onderwijs worden opgezet, bijvoorbeeld in het kader van brede school projecten, waar onderwijs, opvang en vrije tijdvoorzieningen op één locatie en onder één regie wordt aangeboden¹¹. In zo'n multifunctioneel gebouw kunnen ook buurthuis-, sport- en zorgfuncties geïntegreerd worden.

De sociale infrastructuur zoals deze is geformuleerd in het Regeerakkoord en is neergelegd in de Welzijnsnota en het Grote stedenbeleid (GSB) zal met name in de achterstandswijken moeten worden versterkt. Dit beleid richt zich op de versterking van de potenties van de grote steden, de versterking van het sociale weefsel, het tegengaan van maatschappelijke tweedeling en op een ruimtelijke inrichting, die zowel de economische als de maatschappelijke ontwikkeling stimuleert. Bevordering van maatschappelijke integratie en participatie in kwetsbare wijken, maatregelen ten behoeve van kwetsbare groepen en de integrale aanpak

¹¹ Zie ook het advies "4+2=7" van de stuurgroep Dagindeling, december 1999.

zijn daarbij belangrijke speerpunten. Met name moet aandacht worden besteed aan het voorkomen van sociale uitsluiting van kwetsbare groepen. Door te voorzien in een sociale infrastructuur met voldoende ruimtelijke mogelijkheden voor de burger voor opvang, ontmoeting, ontplooiing en ontspanning wordt de sociale samenhang bevorderd. Het concept Brede School, voorzieningen voor ouderen en woningen voor gehandicapten zijn daarbij enkele voorbeelden die gericht zijn op herstel van kwetsbare wijken. Daarop sluit de sociale en de gezondheidsbevorderende functie van sport aan, die alleen tot zijn recht komt als sportvoorzieningen goed bereikbaar zijn. Niet alleen sportvoorzieningen, maar ook de mogelijkheden voor spelen en recreëren - ook dicht bij huis - kunnen door gemeenten in ogenschouw worden genomen. In de komende jaren zal de beleidsvorming van gemeenten op het gebied van ruimtelijke aspecten van sport en bewegen worden gestimuleerd, evenals de samenwerking en afstemming met andere gemeenten in de regio. De woonomgeving zou moeten uitdagen tot bewegen. Dit is des te meer noodzakelijk omdat cijfers aantonen dat de bewegingsarmoede onder de burgers groot is en zonder interventie groter zal worden, met alle gevolgen voor de volksgezondheid van dien. Belangrijke elementen zijn in dit verband tevens de gezondheidsbevordering en -bescherming en de veiligheid van de burgers. De volksgezondheid wordt naast de gezondheidszorg, voor een belangrijk deel beïnvloed door factoren zoals bijvoorbeeld leefstijl en stedelijke omgevingskenmerken. Door gemeentelijk ruimtelijk beleid kan invloed uitgeoefend worden op de determinanten vanuit de fysieke omgeving, zoals verkeer (veiligheid, geluid en luchtverontreiniging), sociale veiligheid, infrastructuur (ontsluiting), soort energiewinning, grondgebruik (recreatie, sport, natuur, vuilstort), milieu (bodem, lucht, water).

De vraag vanuit de zorg zal vanwege demografische, maar vooral ook maatschappelijke ontwikkelingen, veranderen en vergroten. De mondige burger stelt eisen aan zorg in de eigen omgeving. Door de vergrijzing zullen meer mensen in de toekomst van zorg afhankelijk zijn. Omdat zorgbehoevenden zolang mogelijk thuis willen blijven wonen zal de ruimte in de steden hiertoe mogelijkheden moeten bieden. Zo zullen nieuwe woonvormen en woon-zorg gebieden, waar zorg op maat of mantelzorg geboden kan worden, ontwikkeld en mogelijk moeten worden. Levensloopbestendig, flexibel bouwen en een aanpasbare stedelijke woonomgeving zijn daarbij aandachtspunt.

Tenslotte is ondergronds bouwen eveneens een mogelijkheid om te verdichten en de ruimtelijke kwaliteit te verhogen. Verschillende voorzieningen (zoals bouwmarkten, bioscoopzalen en parkeervoorzieningen) lenen zich voor ondergrondse oplossingen. De supermarkt onder het Amsterdamse Museumplein en de 'Koopgoot' in Rotterdam zijn voorbeelden van ondergronds ruimtegebruik die de ruimtelijke kwaliteit vergroten en een impuls geven aan het gebied. Ook onder snelwegen zijn allerlei mogelijkheden (Delflandplein in Amsterdam). Het gaat niet alleen om voorzieningen en bedrijven, maar ook om infrastructuur. Ondertunneling en overkluizing reduceert de milieuhinder en vergroot daarmee de leefbaarheid. Dit biedt gelijktijdig kansen voor dubbel of meervoudig ruimtegebruik. Ondergrondse logistieke systemen kunnen voor tal van goederen (bloementransport Aalsmeer-Schiphol, afvaltransport Almere) aantrekkelijk en betrouwbaar zijn en een goed alternatief voor vervoer over de weg. De metrosystemen van Amsterdam en Rotterdam zijn voorbeelden van ondergronds vervoer van personen. Onderzocht moet worden of deze systemen ook voor stadsdistributie (kleine containers) kunnen worden benut.

Aan de andere kant brengt ondergronds bouwen ook nieuwe risico's met zich mee. De beheerder van (nieuwe) infrastructuur is verantwoordelijk voor de afweging, waarbij veiligheid voor bewoners en weggebruiker en toegankelijkheid bij calamiteiten wordt gewaarborgd.

Toepassing

Centrum-stedelijke milieus kennen twee subtypen. In een aantal *historische stedelijke centra*, zoals die van Amsterdam en Groningen, vinden we reeds een grote en intense menging van vele functies en een hoge mate van stedelijkheid. Buiten deze centra komt dit grootstedelijke of hoogstedelijke niveau in Nederland amper voor. Naast de woon- en werkfunctie van deze centra, zijn ze vanouds dé plek voor culturele voorzieningen, onderwijs en horeca en vervullen ze een functie in de opvang en integratie van nieuwkomers. Beperkingen door het monumentale karakter van deze centra, de beperkte schaal en maat en een in het algemeen beperkte bereikbaarheid hebben een aantal economische functies het centrum doen verlaten. Gelijktijdig neemt de woon- en recreatiefunctie toe. Voor de vitaliteit van deze centra is het van belang om de menging van functies te behouden en te investeren in de openbare ruimte en bereikbaarheid¹². Grootschalige ingrepen tasten de cultuurhistorische waarde aan en worden niet toegestaan. Het andere subtype is de (*centraal-*) *stationsomgeving*. Deze biedt wel de mogelijkheid voor grootschalige projecten en leent zich voor hoofdvestigingen van bedrijven en instellingen. Deze mogelijkheden hebben echter niet geleid tot nieuwe hoogstedelijke centra met een aantrekkelijke menging van functies en een prettig verblijfsklimaat. De stationsomgevingen van Utrecht Centraal, Den Haag Centraal en Eindhoven zijn hier voorbeelden van. Een verbeterde auto-bereikbaarheid is één van de aspecten die kansen biedt meer functies in dit soort centra te accommoderen en daarmee het stedelijke karakter en de kwaliteit van deze centra te verhogen. Nieuwe culturele, wetenschappelijke en recreatieve instellingen, maar ook woningen en bedrijven, gebouwd in hoge dichtheden, en op basis van een aantrekkelijk stedenbouwkundig plan, moeten deze centra de gewenste vitaliteit en kwaliteit geven. In de grote steden geldt een vergelijkbare situatie voor een aantal andere stationsomgevingen en nieuwe centra (Rotterdam Alexander, Amsterdam Zuidas, Utrecht Uithof). Intensieve bebouwing die aantrekkelijk is voor mensen en ruimte biedt aan verschillende functies is daar nodig. In deze centra blijft het aantal bewoners meestal beperkt. Dit verandert als op die plekken de gewenste hoogstedelijke kwaliteit wordt gerealiseerd.

In een groot aantal vooroorlogse *buiten-centrummilieus* is sprake van een zekere menging van wonen en werken, maar grote delen hebben een specifieke woonfunctie. Het is van belang om buitencentrum-milieus met een goede ruimtelijke kwaliteit te behouden en goed te beheren. Is de kwaliteit slecht, dan is transformatie naar hetzij centrum-stedelijk, hetzij groen-stedelijk geboden. In een buitencentrum-milieu waar wonen sterk domineert ende kwaliteit voldoende is, kan de werkfunctie mogelijk worden versterkt. Herstructurering en transformatie is vooral in de vroeg-naoorlogse uitbreidingswijken aan de orde (zoals de westelijke tuinsteden in Amsterdam, grote delen van Rotterdam-Zuid en Den Haag-Zuidwest). Hierbij moet de cultuurhistorische betekenis van de wijk meegewogen worden. In gebieden met grote complexen van slechte kwaliteit kunnen delen van de bebouwing het beste worden vervangen door groen, water en nieuwbouw. In wijken met een afwisseling van gebouwen in goede en slechte staat ligt een

¹² In de nota 'Ontwerpen aan Nederland' wordt openbare ruimte binnen het stedelijk gebied als Groot Project aangewezen, met aandacht voor het ontwerp van kwaliteit, ontmoeting en positieve beleving.

kleinschaliger en meer gedifferentieerde aanpak meer voor de hand. Kleinschalige bedrijvigheid moet in elk geval zoveel mogelijk worden behouden. Dergelijke gebieden vragen een gedifferentieerd milieu met ruimte voor wonen, werken en voorzieningen. Dat kan bijvoorbeeld door het toevoegen van bedrijfsruimte. Het kan ook door het vergroten van woningen (samenvoegen van twee kleine). Zo wordt de mogelijkheid gecreëerd voor een onderneming aan huis. Vaak zullen daartoe bestemmingsplanbepalingen die bedrijfsbestemming nu uitsluiten moeten worden aangepast.

In de oude *groenstedelijke milieus*, de *centrum-dorpsmilieus* en *landelijke dorpsmilieus*, wordt zowel gewoond als gewerkt. De nieuwere zijn vaak eenzijdig op de woonfunctie gericht. Een aantrekkelijk groen-stedelijk milieu moet met passend beheer zo blijven. Er is immers een aanzienlijke vraag naar woningen in deze milieus. Als de kwaliteit te wensen overlaat ligt verbetering/herstructurering in de rede. In de vraag naar landelijk-dorps wonen zal selectief kunnen worden voorzien door realisatie van nieuwe dorpsbuurten in lage dichtheden en eventueel de aanleg van nieuwe tuindorpen. Ook hier zal de cultuurhistorische betekenis een afwegingsfactor moeten zijn bij de planvorming. Een mogelijkheid om groen-stedelijke en landelijk-dorpsmilieus te bevorderen is daarnaast het saneren en opnieuw vormgeven van verrommelde zones aan de randen van bebouwd gebied. Dit kan door woningen, kantoren, instituten of stedelijke voorzieningen aan te leggen in een 'groene setting'. Het rijk wil dat gemeenten private partijen uitnodigen om deze groene woon/werkmilieus als onderdeel van het bebouwd gebied te realiseren. Een voorwaarde is dat deze milieus aantoonbaar voor meerdere doelgroepen een maatschappelijke betekenis hebben.

De inrichting van de *specifieke werkmilieus* kan veel efficiënter worden door *effectief en meevoudig* ruimtegebruik: functiecombinaties, stapelen en gemiddeld minder grondoppervlak per werknemer. Voorzieningen en gebouwen kunnen gezamenlijk worden aangelegd en gebruikt. Niet elk bedrijf hoeft zijn eigen aparte gebouw of parkeerplaats te hebben. Deze brede aanpak van een intensiever gebruik van ruimte voor werken is gericht op een aanzienlijke kwaliteitsverbetering van bedrijfsterreinen en gebouwen. Zo'n ambitieus kwaliteitsbeleid betekent wel dat een einde moet komen aan de concurrentie tussen gemeenten met grondprijzen en andere 'voordelen' zoals ruimere parkeerfaciliteiten. Daardoor bestaat de kans dat beschikbare ruimte lange tijd onderbenut blijft en dat er te weinig in stedenbouwkundige en architectonische kwaliteit wordt geïnvesteerd. Een stedenbouwkundig plan voor te (her-)ontwikkelen bedrijfsterreinen is nodig om de inrichtings- en ontwerpqualität te verbeteren. De programmering en differentiatie van terreinen moet op regionaal niveau plaatsvinden. Dat voorkomt verdere versnippering van open ruimte en zorgt voor afspraken tussen steden en omliggende plaatsen over een compleet aanbod aan specifieke werkmilieus. Het voorbeeld van de provincie Noord-Brabant verdient wat dat betreft navolging in andere provincies. Waar de ontwikkeling van bedrijfsterreinen is gekoppeld aan de hoofdinfrastructuur is afstemming tussen provincies ook van belang. De provincies bevorderen daarbij ook een harmonisatie van de grondprijzen voor dezelfde typen terreinen.

De ontwikkeling van nieuw bedrijfsterrein moet nadrukkelijk gepaard gaan met de opgave om binnenstedelijke terreinen te herstructureren. Voorkomen moet worden dat de gestage afname van het areaal bedrijfsruimte binnen de steden doorzet. In de steden zijn vaak multi-modaal ontsloten bedrijfsterreinen aanwezig die kunnen worden getransformeerd tot centra met moderne logistieke activiteiten. Nieuwe bedrijven die grote risico's met zich meebrengen voor

milieu, gezondheid en veiligheid worden gesitueerd op veilige afstand van kwetsbare bestemmingen (huizen, scholen, ziekenhuizen en vergelijkbare gebouwen waar zich veel mensen gedurende langere perioden bevinden). In de nabijheid van bedrijven met grote milieurisico's mogen geen nieuwe woningen worden gebouwd.

Rode contouren

Al het bebouwde gebied in Nederland wordt voorzien van een *rode contour*, in verstedelijkte en in niet-verstedelijkte (=landelijke) gebieden. Binnen de rode contouren kunnen de functies wonen en werken zich ontwikkelen. Dit betekent dat de eerder in dit hoofdstuk onderscheiden woon/werkmilieus (centrum-stedelijk, buiten-centrum, groen-stedelijk, centrum-dorps, landelijk dorps, en specifieke werkmilieus) alle binnen de rode contour vallen. Binnen de rode contouren liggen dus de bestaande bebouwde gebieden, inclusief de historische binnensteden en dorpen en de benodigde uitbreidingen op grond van nieuwe planvorming. De opgave is om binnen deze contour te voorzien in de vraag naar woningen en bedrijfsruimten, in de eerste plaats door voortdurende aanpassing (transformatie) van het bestaande bebouwde gebied. Uitbreiding van het gebied binnen de rode contour is pas mogelijk nadat is aangetoond dat de bouwopgave daarbinnen niet kan worden gerealiseerd. De balansgebieden vormen de zoekruimte bij een uitbreiding van de rode contour. Van samenwerkende gemeenten wordt verwacht dat zij overeenstemming bereiken over maat en plaats van de noodzakelijk geachte gebiedsuitbreiding voor wonen en werken in hun regio.

Het buitengebied is het gebied buiten de rode contouren (dat wil zeggen balansgebieden en groene contourgebieden) Buitengebied komt ook in de verstedelijkte regio's voor. Het buitengebied kent uitsluitend verspreide bebouwing zoals boerderijen, lintbebouwing, zorginstellingen, kleine bedrijven en kassen. Uitgangspunt is dat de bestaande bebouwing in het buitengebied zoveel mogelijk wordt benut. Functieverandering van deze bebouwing (bijvoorbeeld van woning naar kleinschalige bedrijvigheid, maar ook vervangende nieuwbouw) is mogelijk als dat bijdraagt aan de specifieke gebiedskwaliteiten ter plaatse. Nieuwe verspreide bebouwing is niet mogelijk in het buitengebied. Omzetting van buitengebied in bebouwd gebied, voor wonen, werken en grootschalige functies op het gebied van transport, distributie, overslag etc., vereist een aanpassing van de rode contour. De beoogde locaties voor dergelijke ontwikkelingen worden daarmee binnen het bebouwde gebied gebracht. Dit regime is niet mogelijk in gebieden met specifieke landschappelijke, natuurlijke en/of cultuurhistorische waarden. Daar gelden de groene contouren, met een ander regime.

Een daarop volgende mogelijke aanpassing van de contour verloopt langs door het rijk opgestelde spelregels waarbij wordt aangesloten bij de zogenoemde SER-ladder, een systematiek die door de Sociaal Economische Raad (SER) is opgesteld. Aanpassingen van de rode contour kunnen gefaseerd plaatsvinden afhankelijk van de ontwikkelingen van de ruimtebehoefte ter plaatse. Tegelijk met deel 3 van de Vijfde Nota verschijnt een rijkskader met nadere aanwijzingen over het trekken van de contouren. Aan het vaststellen van de rode contouren ligt een programmatische aanpak ten grondslag. Het rijk stelt eenmaal per vijf jaar een kwantitatieve en kwalitatieve opgave vast voor elk van de landsdelen. De provincies en kaderwetgebieden maken op basis daarvan in onderling overleg een decentraal ruimtelijk programma per streekplangebied en per kaderwetgebied; de overige grote steden spelen hierbij een belangrijke rol. Het decentraal ruimtelijk programma wordt mede gebaseerd op de te herijken verstedelijkingsafspraken tot 2010 (Actualisering Vinex). Het decentraal ruimtelijk

programma biedt een overzicht van de vraag naar ruimte voor wonen en werken en de daarbij behorende voorzieningen, groen, recreatie en sport en infrastructuur tot 2015. De ruimtevraag is gespecificeerd naar type woon/werkmilieu. Daarbij worden de onderscheiden woon/werkmilieus aangegeven. Het rijk beoordeelt het decentraal ruimtelijk programma onder meer aan de wijze waarop invulling is gegeven aan de strategieën intensiveren, combineren en transformeren. Het decentraal programma ligt ten grondslag aan, en maakt onderdeel uit van het streekplan. Het rijk beoordeelt in het kader van de streekplanprocedure of het decentraal ruimtelijk programma in overeenstemming is met de kwantitatieve en kwalitatieve opgaven van het rijk.

Provincies en gemeenten kunnen aanvullende kwaliteitsinstrumenten inzetten en eventueel kwantitatieve taakstellingen formuleren. De regio kan de kwantitatieve en kwalitatieve vraag van woningen afstemmen door toepassing van de herziene Huisvestingswet.

In hoofdstuk 7 wordt nader ingegaan op de procedurele aspecten van het trekken, vaststellen en eventueel uitbreiden van de rode contour.

SER-ladder

De SER-ladder is geformuleerd in het advies van de SER over de Nota Ruimtelijk-Economisch Beleid. De sporten van deze ladder zijn als volgt omschreven:

1. Gebruik de ruimte die reeds beschikbaar is gesteld voor een bepaalde functie en/of door herstructurering beschikbaar gemaakt kan worden.
2. Maak optimaal gebruik van de mogelijkheden om door meervoudig ruimtegebruik de ruimteproductiviteit te verhogen.
3. Indien het voorgaande onvoldoende soelaas biedt, is de optie van uitbreiding van het ruimtegebruik aan de orde. Daarbij dienen de verschillende relevante waarden en belangen goed te worden afgewogen in een gebiedsgerichte aanpak. Door een zorgvuldige keuze van de locatie van 'rode' functies en door investeringen in kwaliteitsverbetering van de omliggende groene ruimte moet worden verzekerd dat het meerdere ruimtegebruik voor wonen, bedrijventerreinen en/of infrastructuur de kwaliteit van natuur en landschap respecteert en waar mogelijk versterkt.

5.4.3 Landelijk gebied en buitengebied

Het landelijk gebied is het niet sterk verstedelijkt gebied waar kleine steden en dorpen in een landelijke omgeving voorkomen. Het buitengebied is het gebied buiten het bebouwde gebied, dus: het gebied buiten de rode contouren. Dit onderscheid is nodig omdat er zowel beleid is gericht op de samenhang tussen bebouwing en landschap (nationale en provinciale landschappen) en als beleid gericht op het voorkomen van het dichtslippen van de open ruimte en het ontwikkelen van groene kwaliteiten (balansgebieden en groene contouren). Ook voor het buitengebied kiest het rijk voor een algemene kwaliteitsaanpak, gericht op ruimte voor dynamiek en ontwikkeling - transformatie - en bescherming van waarden. Om de verschillende ruimtebehoeften in het buitengebied te kunnen accommoderen zal zuinig omgegaan moeten worden met de beschikbare ruimte en zullen functies met elkaar gecombineerd moeten worden (zie afbeelding 83). De waarden op het gebied van landschap, natuur en cultuurhistorie zijn uitgangspunt bij de invulling van deze strategie.

Ons landschap is altijd in verandering geweest en dat blijft ook in de toekomst mogelijk. Maar de identiteit en de diversiteit van het Nederlandse landschap - dat bij uitstek een cultuurlandschap is - zal beschermd worden tegen vervlakking, versnippering, uniformering en verrommeling. Dat kan niet door ontwikkelingen uit te sluiten en het landschap als het ware te fixeren, maar door de ontwikkelingen zo te sturen dat historische waarden - de oude ondergrond en restanten van eerdere occupatiepatronen - zichtbaar blijven en nieuwe waarden worden toegevoegd. Dynamiek moet blijven - de ruimtelijke ordening die wij voorstaan is die van de ontwikkelingsplanologie - maar met respect voor bestaande waarden. De cultuurhistorische identiteit dient herkenbaar te blijven en in specifieke gebieden verder ontwikkeld en benut. Het is de uitdaging voor de ruimtelijke ordening om de ruimtebehoeften zodanig af te wegen, de functies zodanig te ordenen, de toekomstige inrichting van ons land zodanig te regisseren, dat ook in de toekomst een interessant landschap met een eigen identiteit zal bestaan. Belangrijk is de diversiteit van het Nederlandse landschap te beschermen en (opnieuw) te ontwikkelen. Dat betekent dat contrasten tussen stad en land, stille en drukke gebieden, open en besloten gebieden moeten worden behouden en versterkt. Ook de natuur is een kwetsbaar onderdeel van het landschap dat het Rijk wil beschermen tegen versnippering, overbemesting, verzuring, verstoring en verdroging. Het beleid voor stiltegebiedensluit hierop aan. Gebieden waar het nu stil is, moet het stil blijven. Daar komen alleen die geluiden voor die bij het gebied horen. Vaak zijn dat gebieden die onderdeel uitmaken van de Ecologische Hoofdstructuur, maar ook daarbuiten gelegen gebieden kunnen stil zijn. Deze stille en groene gebieden moeten bereikbaar zijn en ook in de omgeving van woongebieden te vinden te zijn.

Het beleid voor het buitengebied valt uiteen in beleid voor balansgebieden, waar een ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie wordt nagestreefd, en beleid voor groene contourgebieden, waar de nadruk ligt op bescherming en versterking van de aanwezige waarden. Daarnaast is er een aanpak gericht op behoud en ontwikkeling in gebieden die op basis van bijzondere cultuurhistorische en/of landschappelijke waarden specifieke aandacht behoeven. Dit kunnen Nationale Landschappen zijn waar nadrukkelijke betrokkenheid vanuit het rijk gewenst is. Het kunnen ook gebieden zijn die vanwege bijzondere waarden op initiatief van de provincie worden aangemerkt als Provinciaal Landschap en waar de provincie een op behoud en ontwikkeling gerichte aanpak ontwikkelt. Nationale en Provinciale Landschappen kunnen zowel groene contourgebieden, balansgebieden als rode contourgebieden bevatten. Bij interventies gericht op het behoud van natuur- en landschapswaarden is water steeds een belangrijk structurerend element.

Er wordt een ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie ontwikkeld. Alle functies worden bijeen gebracht in een integraal landschapsontwerp, waardoor een gedifferentieerd landschapsbeleid kan worden gevoerd, gebaseerd op de aanwezige kwaliteiten. Deze strategie sluit ook aan bij uitgangspunten van de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur', waarin is aangegeven dat het Kabinet wil bevorderen dat de landschapskwaliteit uitgangspunt is bij ruimtelijke keuzes.

Deze landschapsstrategie bestaat uit drie onderdelen:

- Provincies en gemeenten wordt gevraagd landschapsvisies in hun streekplannen op te nemen. Hiermee wordt bevorderd dat landschappelijke, cultuurhistorische, ecologische en

hydrologische karakteristieken uitgangspunt zijn bij locatie-, inrichtings- en vormgevingskeuzen. Ten behoeve van deze landschapsvisies zal de uitgangssituatie van gebieden worden vastgelegd in kwaliteitsbeschrijvingen.

- De ontwikkeling van landschapsvisies wordt door de provincies in overleg met gemeenten en maatschappelijke organisaties opgesteld.
- Voor onderdelen van het streekplan worden integrale ruimtelijke ontwerpen opgesteld die - als streekplanuitwerking - ruimtelijke veranderingsprocessen kunnen begeleiden. Nieuwe ontwikkelingen die gevolgen hebben voor het landschap kunnen op verzoek van de provincie door onafhankelijke deskundigen worden beoordeeld, teneinde de kwaliteit van het ontwerp te waarborgen.

In deel 3 van de Vijfde Nota en in de herziening van het SGR zal de ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie verder worden uitgewerkt.

Balansgebieden

Binnen balansgebieden bevindt zich een groot aantal gebieden met bijzondere landschappelijke en cultuurhistorische waarden, die uitgangspunt vormen voor de landschapsvisies van de provincies. Het betreft een aantal Belvederegebieden en een aantal zeer open en zeer besloten landschappen. Op kaart 22 is aangegeven welke zoekgebieden het Rijk in ieder geval van belang acht. De provincies moeten de waarden van deze gebieden in stand houden en de differentiatie van het landschap versterken door de ontwikkelingsmogelijkheden zodanig te geleiden dat recht wordt gedaan aan de specifieke kwaliteiten van deze gebieden en landschappen. De provincies zullen in die gebieden, afhankelijk van de daar aanwezige functies en waarden, gebiedsgedifferentieerd ruimtelijk beleid moeten voeren. Bij het bepalen van de rode contouren zal ook nadrukkelijk rekening moeten worden gehouden met de specifieke waarden van deze gebieden. Mocht in de toekomst uitbreiding van die rode contouren aan de orde zijn dan vormen de balansgebieden hiervoor de zoekruimte.

Groene contourgebieden

Binnen gebieden met een groene contour worden bijzondere natuurwaarden of *eenheden* met cultuurhistorische of archeologische monumenten in stand gehouden. Deze waarden worden beschermd tegen ingrepen als gevolg van bebouwing, infrastructuur en intensieve vormen van landbouw. Het gaat hier om gebieden die zijn aangewezen als Ecologische Hoofdstructuur (waaronder de Nationale Parken), met uitzondering van de grote wateren en de Noordzee, de gebieden die nu of in de toekomst op de werelderfgoedlijst (UNESCO) staan en gebieden die een beschermde status hebben op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn. De zoekgebieden voor de groene contouren zijn te vinden op kaart 22. Binnen groene contourgebieden geldt de 'nee, tenzij afweging' voor alle ingrepen binnen en in de nabijheid van groene contouren die mogelijk de bestaande waarden en wezenlijke kenmerken aantasten. De nee, tenzij afweging geldt in ieder geval voor uitbreiding of nieuwvestiging van agrarische bedrijven, verblijfsrecreatie, attractieparken, infrastructuur, ontgrondingen en windturbinecomplexen. Voor nieuwvestiging en uitbreiding van intensieve veehouderij geldt de nee, tenzij afweging ook binnen een zone van 500 meter rondom de voor verzuring gevoelige delen van de Ecologische Hoofdstructuur. Transformatie van bestaande bebouwing zal hier veelal neerkomen op sanering, of op een functieverandering die bijdraagt aan de te beschermen waarde, bijvoorbeeld het behoud van een monumentaal pand. In deel 3 van deze nota zal in

samenhang met de herziening van het SGR worden afgewogen of er nog andere (delen van) gebieden onder de groene contouren worden gebracht, zoals resterende bosgebieden (waar onder de boswetgebieden), rijksbufferzones, randstadgroenstructuurprojecten, rijksrecreatiegebieden en een beperkte selectie van de cultuurhistorisch of landschappelijk waardevolle gebieden. Voor deze laatste categorie komen de Belvederegebieden en de Waardevolle Cultuurlandschappen (SGR) in aanmerking. Provincies en gemeenten wordt gevraagd de groene contourgebieden in streek- en bestemmingsplannen nader vast te leggen. De definitieve begrenzing van de groene contourgebieden wordt door het rijk gebruikt als toetsingskader.

Nationale en Provinciale Landschappen

Er zijn redenen om gebieden met bijzondere waarden te beschermen en ontwikkelen, wanneer ze nu of in de toekomst worden bedreigd door verstedelijking of andere ruimtelijke ontwikkelingen. Het gaat om grotere eenheden waarbinnen het geheel van steden, dorpen, landschap, natuur en cultuurhistorie om een samenhangend beleid vraagt. Het zijn landschappen met een sterke eigen identiteit, die karakteristiek zijn voor Nederland en waar wonen, werken, recreëren, natuur en landschap samen gaan. Uitgangspunten voor het beleid zijn behoud en de ontwikkeling van de identiteit en het combineren van de kwaliteit van het landschap met ruimte voor investeringen die deze kwaliteit kunnen versterken.

In het kader van de ontwikkeling van de Randstad tot Deltametropool wil het Rijk niet alleen de kwaliteiten van het Groene Hart in stand houden en versterken, maar ook die van andere minder verstedelijkte gebieden van de Deltametropool. Vanuit dat oogpunt wordt het Nationaal Landschap Groene Hart verder ontwikkeld en worden de Hoeksche Waard en Noord Holland Midden¹³ als Nationaal Landschap aangewezen (zie kaart 22). Het rijk is voornemens een deel van het Riviereengebied, het Limburgse Heuvelland en een deel van de Zeeuws - Zuid-Hollandse Delta als Nationaal Landschap aan te wijzen (zie kaart 22). In Nationale Landschappen is uitbreiding van het stedelijk ruimtebeslag en het bebouwd oppervlak in beginsel zeer beperkt mogelijk. Voor elk Nationaal Landschap zal een op de kwaliteiten en ontwikkelingsmogelijkheden van het gebied toegesneden ontwikkelingsprogramma worden vastgesteld. Het rijk zal in overleg met de provincies het beleid voor de Nationale Landschappen vormgeven. Tussen deel 1 en deel 3 zal worden nagegaan of er naast de hier genoemde gebieden nog andere gebieden de status Nationaal Landschap kunnen krijgen.

De provincies kunnen op eigen initiatief op basis van bijzondere landschappelijke, cultuurhistorische en natuurlijke kenmerken Provinciale Landschappen aanwijzen. In deze gebieden wordt een op het gebied toegesneden planologisch beleid gevoerd, waardoor de bijzondere waarden van het gebied in stand worden gehouden en ontwikkelingen die de publieke functie, toegankelijkheid, recreatieve mogelijkheden en groene waarden kunnen versterken, gestimuleerd. De provincies kunnen voor de Provinciale Landschappen een ontwikkelingsprogramma opstellen. De Nationale en Provinciale Landschappen zullen in aanmerking komen voor de impuls groen/blauwe dooradering zoals genoemd in de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur'. In deze nota heeft het kabinet de ambitie om vóór 2020 een kwart van het landelijk gebied landschappelijk op te knappen door middel van een 'groen/blauwe dooraderingsimpuls'. Hierbij wordt uitgegaan van de regel dat 1 hectare

¹³ inclusief Waterland, Beemster, Schermer, Wormer, Purmer en Jisperveld.

landschapselement per 10 hectare landbouwgrond leidt tot een aanzienlijke verbetering van de landschappelijke, ecologische en recreatieve kwaliteit. Voorwaarde is dat investeringen moeten plaatsvinden in gebieden waar deze vanuit ecologisch, landschappelijk en recreatief oogpunt het meest renderen.

Verbeterprojecten

Waar de ruimtelijke kwaliteit wordt aangetast of bedreigd of er vanuit één of meer nieuwe ruimtebehoeften een nieuwe inrichtingsopgave ligt, is een gebiedsgerichte geïntegreerde aanpak en een ruimtelijk investeringsprogramma nodig. Het kan hierbij gaan om waterberging, inpassing van verstedelijking of infrastructuur¹⁴, herstructurering van glastuinbouw of intensieve veehouderij, of aanpassing van de waterhuishouding. Voor dergelijke gebieden kunnen op initiatief van de provincie, en gekoppeld aan een streekplanuitwerking, speciale verbeterprojecten worden gestart. Het rijk ondersteunt en stimuleert de opzet van verbeterprojecten.

Mobiliteit en landschap

Door de hoge verstedelijkingsdruk komen open gebieden onder druk te staan. Het is wenselijk dat mensen het landschap langs infrastructuur kunnen beleven. Steden mogen dus niet met elkaar vergroeien tot een aanééngesloten bebouwingsmassa; er zijn 'panorama's' op het open landschap¹⁵ nodig. Het risico dat de ruimte langs infrastructuur dichtslibt, is in grote delen van Nederland aanwezig. In antwoord hierop bestaat het algemene beleid uit vier punten:

- Bundelen van tracés was tot op heden een algemene beleidslijn, maar kan leiden tot zeer brede bundels van infrastructuur. Hierdoor ontstaan barrières. Dat kan worden opgelost door ondertunneling of overkluizing of het gebruik maken van aparte tracés. Anderzijds heeft bundeling van infrastructuur het voordeel dat grote open ruimten niet versnipperen. Per situatie zal een afweging gemaakt moeten worden tussen de voor- en nadelen van bundeling.
- Doordat de restruimte tussen infrastructuur en kernen vaak wordt opgevuld met bijvoorbeeld bedrijventerreinen ontstaan rommelzones langs infrastructuur. Daardoor is het oorspronkelijke silhouet van een stad of dorp vaak niet meer waar te nemen vanaf de weg of vanuit de trein. Dit is in het algemeen geen verbetering. Hier tegenover staat dat wanneer de ruimte tussen de infrastructuur en de kern open gehouden wordt, een andere plek nodig is voor bedrijventerreinen. Ook hiervoor geldt dat een afweging gemaakt dient te worden tussen de voor- en nadelen van het opvullen van restruimten langs de snelweg.
- Gemeenten zijn geneigd om bij iedere afrit van een autosnelweg een bedrijventerrein te situeren. Hierdoor ontstaat een versnipperd landschapsbeeld. Elke relatie met het oorspronkelijke landschap wordt teniet gedaan. Gemeenten stemmen de situering en concentratie van bedrijfsterreinen zodanig op elkaar af dat niet bij elke afrit van de snelweg bebouwing ontstaat.
- Steeds vaker doet zich de situatie voor dat er voor enkele woningen of boerderijen kilometers lange geluidsschermen worden geplaatst. Recentelijk is de Wet Geluidhinder op dit punt aangepast. Uit doelmatigheidsoverwegingen wordt getracht bij dergelijke locaties

¹⁴ In de nota Ontwerpen aan Nederland wordt de inpassing van infrastructuur in de landelijke en stedelijke omgeving als Groot Project aangemerkt. Het gaat daarbij om ontwerpaandacht vanuit twee optieken: de ruimtebeleving vanaf de weg/de rails van het langsliggende landschap enerzijds, en de beleving vanuit het landschap van de doorsnijdende infrastructuur.

¹⁵ Vensters, Mecanoo Architecten i.s.m. Sight Vista Groep, 2000

geluidswering aan de gevel en eventueel op het erf (stille hoek) te creëren en daarmee de plaatsing van schermen te voorkomen.

Natuur

De bijdrage van de ruimtelijke ordening aan de verbetering van de natuur gebeurt langs vier wegen:

1. Het robuust maken van de ecologische hoofdstructuur
2. uitbreiding van de natte natuur
3. terugdringing van de milieubelasting
4. bevorderen van de verscheidenheid aan natuur.

Robuust maken van de *ecologische hoofdstructuur* betekent het realiseren van grotere eenheden inclusief verbindingen, waardoor de soortenrijkdom via twee wegen wordt bevorderd: 1) doordat een grotere oppervlakte grotere populaties mogelijk maakt met meer overlevingskansen en 2) een groter natuurgebied overblijft dat niet door negatieve invloeden van buiten geraakt wordt. Het streven naar grotere eenheden wordt in Laag-Nederland vooral gerealiseerd door de koppeling van de *uitbreiding van de natte natuur* aan de noodzakelijke veranderingen in de waterhuishouding. In de droge gebieden gaat het vooral om het versterken van de natuurfunctie van het kustduingebied, de Utrechtse Heuvelrug en de Veluwe en om het onderling verbinden van de laatste twee gebieden. Terugdringing van *de milieubelasting* is nodig om de gestelde natuurdoelen te kunnen bereiken. Vanuit hun functie als infiltratiegebieden voor regenwater is het noodzakelijk de milieukwaliteit van hoge droge zandgronden¹⁶ en beekdalen te herstellen. Dit stelt eisen aan het - veelal agrarische - grondgebruik. Meer *verscheidenheid* aan natuur bevordert enerzijds de biodiversiteit en biedt anderzijds meer mogelijkheden om te voldoen aan de maatschappelijke vraag naar verschillende typen natuur. Voor de uitvoering van het natuurbeleid wordt een reeks van veelal reeds bestaande maatregelen ingezet. Met een goede ruimtelijke ordening wordt bundeling van natuurgebieden bevorderd en verdere versnippering voorkomen. Dit gebeurt door de Ecologische Hoofdstructuur als een structurerend principe voor de ruimtelijke inrichting op alle schaalniveau's te hanteren.

Om de ruimtelijke samenhang en ecologische kwaliteit binnen de EHS te versterken en tegelijkertijd te investeren in grotere eenheden natuur is in het kader van de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' afgesproken dat in 2020 ten minste zeven nieuwe robuuste verbindingen gerealiseerd zijn, met een extra oppervlakte van circa 27.000 ha. Het gaat om de volgende verbindingen: Veluwe-Utrechtse Heuvelrug, Veluwe-Duitsland, Drents Plateau-Holterberg, Stroomgebied Beerze en Dommel, Schinveld-Sittard-Susteren, Nieuwe Hollandse Waterlinie en Stelling van Amsterdam en 'Natte As'¹⁷. Het rijk zet eerst in op de Natte As (inclusief zijtakken) en Veluwe-Utrechtse Heuvelrug. Voor uitbreiding van de natte natuur zijn reeds afspraken gemaakt voor de Zeeuwse en Zuid-Hollandse Delta, het IJsselmeergebied, de Rijntakken en de Maas (zie kaart 23). De betrokken provincies zullen samen met het rijk per verbinding een plan ontwikkelen op basis waarvan het rijk en provincies afspraken zullen maken over begrenzing en realisering. De ontwikkeling en invulling van robuuste verbindingen

¹⁶ Idem voor de herontwikkeling van zandgronden door sanering van de intensieve veehouderij.

¹⁷ De 'Natte As' loopt van het Lauwersmeergebied, via de randmeren, IJmeer, de Hollandse venen en de Biesbosch naar de Zeeuwse Delta.

gebeurt voorts in samenspraak met de streek, betrokken overheden, betrokken terreinbeheerders en geïnteresseerde private partijen.

De begrensde en eventueel nog te begrenzen gebieden en verbindingzones van de Ecologische Hoofdstructuur (inclusief Nationale Parken), de Vogelrichtlijngebieden en de Habitatrichtlijngebieden krijgen een eenduidige planologische bescherming met het beschermingsbeleid van de groene contour.

In het vigerende Structuurschema Groene Ruimte worden drie typen Nationale Parken onderscheiden: bestaande, op te richten en potentiële Nationale Parken. Omdat de Nationale Parken onderdeel uitmaken van de Ecologische Hoofdstructuur vallen zij onder het beschermingsbeleid van de groene contour. Ook eventueel nieuw aan te wijzen Nationale Parken zullen met een groene contour worden begrensd (zie kaart 23).

De uitbreiding van bosgebieden kan een belangrijke bijdrage leveren aan de kwaliteit van het buitengebied. Daarom wordt aan instellingen en particulieren de mogelijkheid geboden rond een (nieuw) gebouw een bos of park aan te leggen. In het Structuurschema Groene Ruimte en de Actualisering Vinex was al de mogelijkheid gegeven 'nieuwe landgoederen' aan te leggen, dat wil zeggen nieuwe boscomplexen - al dan niet met overige gronden en water - met daarin één woonhuis van allure met maximaal drie wooneenheden. De omvang van het nieuwe bos is minimaal 5 hectare, waarvan 90% openbaar toegankelijk dient te zijn. Deze mogelijkheid blijft gehandhaafd. Daarbij is aandacht nodig voor de architectonische eenheid van het gebouw, het boscomplex en het omringende buitengebied.

Recreatie

De behoefte aan dagrecreatie groeit. Met dagrecreatieve voorzieningen worden onder andere verstaan: fiets- en wandelpaden, schaats- en kanoroutes, parken en groenvoorzieningen, sportfaciliteiten, skatebanen, viswater, etc. Mogelijkheden voor dagrecreatie zullen worden uitgebreid. De provincies wordt gevraagd in overleg met de gemeenten en afhankelijk van de intensiteit van de vorm hiervoor gebieden aan te wijzen en verder te ontwikkelen. Voor wat betreft de stedelijke netwerken kunnen dagrecreatie en groenstructuur elkaar versterken. De behoefte aan gebruik van het buitengebied voor recreatie en ontspanning groeit en divergeert. Sociaal culturele ontwikkelingen leiden bovendien tot een vraag naar veel verschillende soorten voorzieningen. Flexibiliteit en kwaliteit van het aanbod zijn daarom cruciaal. De capaciteit aan verblijfsrecreatie, met name op het gebied van recreatiewoningen, lijkt op dit moment voldoende om aan de vraag tegemoet te komen. Voor verblijfsrecreatie in de vorm van campings is echter wel sprake van een ruimtebehoefte.

Voor de uitbreiding van bestaande en ontwikkeling van nieuwe complexen van recreatiewoningen gelden de volgende voorwaarden: de gemeenten voorkomen dat er permanente bewoning plaatsvindt (indien buiten de rode contour gelegen); uit onderzoek moet blijken dat wordt tegemoet gekomen aan een substantiële marktvrage, zodat leegstand wordt voorkomen en; in groene contourgebieden geldt voor uitbreiding en nieuwvestiging van recreatiecomplexen de 'nee, tenzij' afweging.

Permanente bewoning van woningen met een recreatieve bestemming is momenteel verboden. In de praktijk blijkt dat het onderscheid tussen permanent bewoonde woningen en woningen die voor recreatieve doeleinden worden gebruikt niet altijd scherp is te maken. Om aan deze

onduidelijkheid een eind te maken krijgen gemeenten de mogelijkheid om bestaande recreatiewoningen die aansluitend aan de bebouwde kom zijn gesitueerd, bij voorkeur zijn gelegen in de balansgebieden en die *aan normale bouwtechnische eisen* voor bewoning voldoen, vrij te geven voor permanente bewoning. Van geval tot geval moeten gemeenten dit beoordelen en daarbij toetsen aan *het ruimtelijk beleid voor bebouwd gebied en buitengebied* (het contourenbeleid), zoals dat is bepaald. Indien een bestemmingswijziging zich verhoudt met deze eisen en er vanuit *sociale, recreatieve en veiligheidsoverwegingen* geen bezwaren zijn, kan de gemeente de bestemming wijzigen. Deze verblijven worden dan binnen de rode contour getrokken. Binnen de rode contour wordt geen onderscheid gemaakt tussen permanent wonen en recreatief gebruik. De handhavingslast voor gemeenten zal hierdoor afnemen. Buiten de rode contour blijft het onderscheid tussen gewoon wonen en recreatief gebruik onverminderd van kracht. Dit betekent dat op nieuwe recreatiecomplexen buiten de rode contour niet permanent gewoond mag worden. In navolging van de Raad voor het Landelijk Gebied meent het kabinet dat voor nieuwe situaties vanaf het begin helder moet zijn geregeld welke bestemming er aan uitbreidingslokaties wordt gegeven en dat er overeenkomstig de bestemming moet worden gehandhaafd. Voor bestaande (complexen van) recreatieverblijven, die uit oogpunt van bijvoorbeeld de kwaliteit van natuur en landschap op een verkeerde plaats staan, wordt gestreefd naar sanering.

Landbouw

De landbouw vervult als voedselproducent en onderdeel van het agrocomplex een belangrijke economische functie in onze samenleving en zal dat in toekomst blijven doen. De landbouw is in de economie van het landelijk gebied echter niet meer de volstrekt dominante activiteit die zij ooit was. De grondgebonden landbouw is niettemin van substantiële betekenis als grondgebruiker en beheerder van het landschap. Als grootste ruimtegebruiker - meer dan de helft van Nederland is in agrarisch gebruik - heeft de grondgebonden landbouw een bijzondere betekenis als drager van het open (=niet verstedelijkte) landschap.

Omdat de economische situatie van de grondgebonden landbouw - met name die landbouw die zich richt op bulk/wereldmarktproducten - de afgelopen jaren is verslechterd, is het de vraag of deze landbouw in de toekomst nog wel in staat is om productie van voedsel en de behorende functie te blijven vervullen. Zeker in gebieden waar vanuit landschap, cultuurhistorie, water, milieu en natuur beperkingen worden opgelegd zal het voor bedrijven die zich met hun productie richten op de wereldmarkt steeds moeilijker worden zich te handhaven. Bedrijven die zich door hun specifieke kennis richten op het produceren van 'specialiteiten' en daarmee toegevoegde waarde weten te genereren, zijn minder afhankelijk van de wereldmarktprijs. Deze bedrijven maken juist vaak gebruik van de specifieke gebiedskwaliteiten door bijvoorbeeld het imago van een streek te verbinden aan het product (de zogenaamde 'streekeigen' producten). De landbouw kan haar functie als beheerder van de groene ruimte alleen kan waarmaken als de productiefunctie een substantieel onderdeel van het inkomen blijft. De betekenis van de landbouw als beheerder van het buitengebied zal in de toekomst belangrijker worden, omdat de samenleving steeds meer waarde hecht aan niet-verstedelijkte, groene gebieden en het buitengebied meer en meer als publiek domein wordt beschouwd. Voor de vitaliteit en aantrekkelijkheid van het landelijk gebied is een geslaagde aanpassing van de landbouw aan de veranderende omstandigheden van belang. Daarom wordt er ruimtelijk beleid voor de landbouw geformuleerd.

Landschapsvisies I verschillen per gebied. Grootschalige grondgebonden landbouw (akkerbouw, melkveehouderij, tuinbouw in volle grond) heeft economisch perspectief in de grootschalige open kleigebieden van Noord- en Zuidwest Nederland, Flevoland en de Noord-Oostpolder. In deze gebieden bestaan nog mogelijkheden voor verdere schaalvergroting. In kleinschalige, besloten en qua milieu kwetsbare gebieden en direct rond de steden zal vooral verbrede landbouw economisch kansrijk zijn: landbouw in combinatie met agrarisch natuurbeheer, landschapsonderhoud, recreatie of toerisme. De landbouw draagt in deze gebieden in toenemende mate bij aan de publieke functies. De ruimte voor bedrijfsvergroting is vooral bedoeld voor vormen van landbouw die passen binnen de landschapsstructuur van een gebied. Vanuit de kwaliteitsdoelen kunnen instrumenten van gebiedsgericht beleid worden ingezet die het combineren van functies bevorderen. In gebieden met bijzondere ecologische, cultuurhistorische of landschappelijke waarden is het beleid er op gericht de landbouw te laten bijdragen aan het in stand houden van deze waarden. Het rijk wil in deze gebieden en in gebieden waar de landbouw vanuit milieu en water bijzondere beperkingen worden opgelegd het innovatieve vermogen van de landbouw stimuleren. Dit moet resulteren in een aangepaste maar rendabele bedrijfsvoering.

De *bollenteelt* (zie kaart 23) is een sterke economische sector binnen de Nederlandse landbouw. De bollenteelt kenmerkt zich echter ook door een hoog gebruik van bestrijdingsmiddelen en ingrijpende grondbewerking. De verwachting is dat het ruimtebeslag van de bollenteelt zal toenemen. Deze toename van het areaal is voornamelijk nodig voor de 'reizende bollenkraam'.¹⁸ Die gaat in principe gepaard met een lager gebruik van bestrijdingsmiddelen dan de traditionele bollenteelt, omdat de grond slechts om de paar jaar voor bollenteelt wordt gebruikt. Maar ook wanneer de gronden niet elk jaar voor bollenteelt worden gebruikt, betekent dit voor de gebieden waar de 'reizende bollenkraam' haar intrede doet dikwijls een hogere belasting met bestrijdingsmiddelen dan in de uitgangssituatie.

De traditionele, gespecialiseerde teelt van bollen op zand staat onder druk van verstedelijking, natuur, recreatie en het landinwaarts verbreden van de kust. Het rijk streeft naar herstructurering van de bestaande gebieden (de Bollenstreek), waarbij de openheid en het specifiek karakter van de streek behouden blijven en de landschappelijke kwaliteit verbetert. Vanwege de verstedelijkingsdruk op en de herstructurering van de Bollenstreek kan ruimte nodig zijn voor nieuwvestiging van de gespecialiseerde bollenteelt.

Het rijk streeft naar een extensiever grondgebruik in de bestaande bollenteeltgebieden en ook in de gebieden van nieuwe vestiging. Voor nieuwvestiging van (reizende en gespecialiseerde) bollenteelt binnen groene contouren geldt de 'nee, tenzij' afweging. Nieuwvestiging van de gespecialiseerde bollenteelt wordt geconcentreerd op specifiek daarvoor nog aan te wijzen vestigingslokaties. Nieuwvestiging is niet toegestaan in infiltratiegebieden.

De landbouw staat nog voor een zware opgave voor wat betreft de verbetering van de ruimtelijke en milieukwaliteit. De intensiteit van en de emissies vanuit de landbouw wordt met prioriteit teruggebracht in waardevolle en kwetsbare gebieden: dat zijn de Ecologische

¹⁸ Reizende bollenkraam: landbouwbedrijven die, bijv. ter voorkoming verspreiding ziekten, via wisselteeltbollen telen: één jaar bollenteelt wordt afgewisseld met x aantal jaren akkerbouwgewas.

Hoofdstructuur en de provinciale milieubeschermingsgebieden. Het doel is dat verschillende soorten landbouw minder uitstoot te veroorzaken. Het proefbedrijf 'De Marke' laat zien dat op een geïntegreerd melkveehouderijbedrijf lage emissies haalbaar zijn. Dit bedrijfssysteem wordt evenwel nog niet op reguliere bedrijven toegepast. Landbouw met lage emissies (en zorg voor natuur en landschap) wordt op dit moment in de biologische landbouw in praktijk gebracht (CLM, 1997). Het huidige beleid is gericht op generieke stimulering van biologische landbouw. Gezien de verworvenheden van biologische landbouw en geïntegreerde bedrijfssystemen lenen deze bedrijfssystemen zich heel goed voor gebieden die vanuit het oogpunt van natuur- of waterkwaliteit kwetsbaar zijn.

De *intensieve veehouderij* leidt in de concentratiegebieden in Oost- en Zuid-Nederland (zie kaart 23) tot ruimtelijke, milieu- en welzijnsproblemen, die door een specifiek daarvoor ingestelde Reconstructiewet, gebiedsgericht worden aangepakt. In de Reconstructiegebieden krijgt de ruimtelijke kwaliteit een nieuwe impuls en wordt de milieuproblematiek opgelost, zonder de problemen af te wentelen op de 'schone gebieden' in de rest van Nederland. Doel van de reconstructie is de bevordering van een goede ruimtelijke structuur van landbouw, natuur, bos, landschap, recreatie, water, milieu en infrastructuur, de verbetering van een goed woon-, werk- en leefklimaat en de ontwikkeling van de economische structuur.

In de groene contoureggebieden gaat het om de instandhouding en versterking van de aanwezige waarden en richten maatregelen zich op extensivering van het agrarisch grondgebruik. Hiertoe hoort enerzijds een verbod op uitbreiding en op nieuwe vestiging van intensieve vormen van landbouw en anderzijds stimulering van verplaatsing en/of beëindiging van bestaande intensieve landbouw. Dit geldt ook voor een zone van 500 meter rondom de voor verzuring gevoelige delen van de Ecologische Hoofdstructuur. Het rijk zal verplaatsing of beëindiging van intensieve veehouderijbedrijven die thans zijn gelegen binnen groene contouren of in een zone van 500 meter rond de voor verzuring gevoelige delen van de Ecologische Hoofdstructuur, stimuleren.

In gebieden met bijzondere landschappelijke of cultuurhistorische waarden wordt beëindiging en verplaatsing van intensieve veehouderijbedrijven en het leggen van beperkingen aan de uitbreidingsmogelijkheden van het agrarisch bouwperceel, gestimuleerd. Dat draagt bij aan het tegengaan van de 'verstening' van het landschap. In de balansgebieden zal aan verplaatsers nieuwe vestigingsmogelijkheden worden geboden. Om de beëindiging van bedrijven te stimuleren en tegelijkertijd de openheid van het landschap terug te winnen wordt nu al binnen de Reconstructiegebieden de mogelijkheid geboden om in ruil voor het afbreken van stallen woningen te bouwen.

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

is uitbreiding, hervestiging of nieuwvestiging van in ieder geval intensieve veehouderij onmogelijk of zal in het kader van de reconstructie onmogelijk worden gemaakt.

De ontwikkeling van agrarische bedrijfsterreinen draagt bij aan de herstructurering van de niet-grondgebonden landbouw en aan de inrichting van het buitengebied, wanneer dit gepaard gaat met sanering van verspreide agrarische bedrijvigheid. Door agrarische activiteiten te bundelen kunnen bovendien voordelen worden behaald ten aanzien van logistiek (bundeling van goederenstromen), stankhinder, energieverbruik, mestverwerking en betere benutting van infrastructuur. Door samenwerking tussen agrarische bedrijven, en eventueel andere bedrijven in de keten, ontstaan voordelen voor de gehele keten. Voor de situering van nieuwe agrarische bedrijfsterreinen gelden de volgende locatiecriteria:

- de nieuwe locatie heeft een snelle en efficiënte aansluiting op de bovenstaande hoofdinfrastructuur en ligt langs een belangrijke verbindingssas
- waar mogelijk wordt gecombineerd met (bestaande) bedrijventerreinen
- locaties worden niet gevestigd in gebieden met een groene contour en niet in landschappelijk waardevolle gebieden
- de nieuwe locatie is goed ingepast in het landschap
- de nieuwe lokatie moet vanwege mogelijke stankhinder en de ongewenste gevolgen van ammoniakemissie op voldoende afstand zijn gelegen van stankgevoelige objecten en van voor verzuring gevoelige delen van de Ecologische Hoofdstructuur

Voor de *glastuinbouw* wordt de extra ruimtebehoefte in 2030 geschat op circa 5.000 hectare (bruto-bruto). Deze ruimtevrage is gebaseerd op een landelijke behoefte-raming en is mede het gevolg van de herstructurering van bestaande glastuinbouwgebieden. De veelal monofunctionele structuur van deze gebieden voldoet niet meer aan de hedendaagse eisen en dient te worden aangepast. Deze herstructurering is niet alleen voor de tuinders zelf van belang. Een meer multifunctioneel en duurzaam ingericht gebied voegt ruimtelijke kwaliteit toe aan de betreffende regio. De gebruiksmogelijkheden worden vergroot. Verkeersveiligheid, landschappelijke inpassing en waterhuishouding worden verbeterd evenals mogelijkheden voor recreatief medegebruik. Een duurzame inrichting betekent dat de streefverhouding tussen het netto-areaal glas en de totale oppervlakte van het gebied circa 1:2 bedraagt. Ongeveer de helft van een duurzame ingerichte projectlocatie bestaat uit louter kassen, circa een kwart uit voor de tuinders noodzakelijke infrastructuur, ondersteunende bebouwing (opslag), waterbassins en energievoorzieningen. Het overige areaal is nodig voor fietspaden, groenvoorzieningen en watergangen, onder meer ten behoeve van het waterbergend vermogen.

Glastuinbouwbedrijven die als gevolg van herstructurering genoodzaakt zijn te verplaatsen worden gevestigd op speciaal daarvoor bestemde projectlocaties die duurzaam zijn ingericht en landschappelijk goed zijn ingepast. Qua ligging voldoen nieuwe projectlocaties aan de volgende locatiecriteria:

- er wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van restwarmte en vrijkomende kooldioxide
- nieuwe locaties dienen een snelle en efficiënte aansluiting te hebben op de bestaande hoofdinfrastructuur en liggen langs belangrijke verbindingssassen
- locaties worden niet gevestigd in gebieden met een groene contour
- de vergroting van het glasoppervlak mag geen ingrijpende gevolgen hebben voor de waterhuishouding

- er moet een passend arbeidsaanbod zijn op de arbeidsmarkt
- nieuwe projectlocaties zullen moeten zijn gelegen buiten de Randstad

Voor de periode tot 2010 zijn over nieuwe locaties afspraken gemaakt tussen Land- en Tuinbouworganisatie Nederland en het Kabinet¹⁹. In die periode wil het rijk de vestiging van glastuinbouw stimuleren op 10 locaties (zie kaart 23). Glastuinbouwbedrijven, die door herstructurering (met name in oude glastuinbouwgebieden in West-Nederland) ruimte nodig hebben kunnen zich hier vestigen. In totaal gaat het om een netto-areaal van circa 2.700 ha.

Afbeelding 84 *Locaties glastuinbouw*

Gebied	Oppervlakte netto ha (indicatief)	Beschikbaar (indicatief)
1. Zuidplaspolder	200	2000-2005
2. Berlikum	100	direct-2002
3. Emmen	260	direct-2005
4. Grootslag	250	direct-2005
5. Californië/Siberië	235	direct-2005
6. Luttelgeest	220	2000-2005
7. Bergerden	350	2000-2005
8. IJsselmuiden	300	2000-2010
9. Moerdijkse Hoek	250	2002-2004
10. Nieuwdorp	500	2003-2010

bron: afsprakenkader LTO-LNV, 6 januari 2000

Bij de ontwikkeling van deze duurzaam ingerichte projectlocaties zal nadrukkelijk de koppeling moeten worden gelegd met het saneren van verspreid glas in de betreffende regio. Tot 2010 ligt de prioriteit van het rijk bij de ontwikkeling van deze 10 projectlocaties. De ontwikkeling van andere nieuwe projectlocaties is in principe niet toegestaan. Met inachtnaam van de inrichtings- en locatiecriteria is alleen ontwikkeling van regionale locaties mogelijk wanneer deze qua omvang zijn afgestemd op een aantoonbare specifieke regionale behoefte met als doel verspreid glas te saneren en de gewenste bundeling van glas in die regio tot stand te brengen. Na 2010 is het uitgangspunt dat er een optimale benutting plaatsvindt van het areaal op de dan bestaande projectlocaties. Indien ook dit areaal onvoldoende ruimte biedt zal uitbreiding plaatsvinden op die locaties die het best scoren op de eerder genoemde locatiecriteria. In deze fase kan dan ook aan de orde komen hoe een nieuwe locatie in de Schiphol-regio scoort ten aanzien van de genoemde criteria.

Het rijk hecht grote waarde aan de centrumfunctie die de glastuinbouwgebieden Westland en Aalsmeer hebben voor de Nederlandse glastuinbouw. Om deze functie in stand te houden is herstructurering van deze gebieden noodzakelijk. Solitaire vestiging wordt tegengegaan.

¹⁹ Op basis van het Afsprakenkader tussen LTO en het ministerie van LNV d.d. 6 januari 2000

Immers, de ontwikkeling van 'verspreid glas' is vanuit landschappelijk oogpunt ongewenst. Zij verhindert bovendien dat de gewenste bundeling en concentratie tot stand komt. Nog niet gerealiseerde bestemmingen in streek- en bestemmingsplannen die vestiging of uitbreiding van losliggende glastuinbouw (solitair glas) mogelijk maken, worden geschrapt. Ten behoeve van de sanering van verspreid glas wil het rijk de 'ruimte voor ruimte' benadering (zie hierna) ook van toepassing laten zijn op losliggende 'glasopstanden'. De toename van de hoeveelheid ondersteunend glas en glas als neventak draagt bij aan de verrommeling en verglazing van relatief open landschappen. De provincies dienen in hun streekplannen aan te geven welke areaalomvang maximaal is toegestaan voor ondersteunend glas of glas als neventak. Daar waar nog planologische ruimte is voor uitbreiding van bestaand ondersteunend glas boven deze maximale areaalomvang dienen de provincies beperkende maatregelen te nemen.

Vrijkomende bebouwing: 'ruimte voor ruimte'

De mogelijkheden om *vrijkomende agrarische bebouwing* voor andere, niet agrarische functies te gebruiken zijn in het huidige rijksbeleid tot nu toe beperkt. Voor de intensieve veehouderij bestaat in verband met de mestproblematiek een specifieke regeling gericht op een eenmalige verruiming van de bestaande planologische mogelijkheden voor vervangende nieuwbouw in het buitengebied ('ruimte voor ruimte'). Gebouwen in het buitengebied die hun functie verliezen zoals (agrarische) bedrijfsbebouwing, kassen, kazernes, verzorgingstehuizen en sanatoria kunnen worden gebruikt om in de behoefte aan wonen, werken, sportbeoefening en recreëren in het groen te voldoen. Een dergelijke functieverandering (of 'transformatie') kan de economische basis van het buitengebied verbreden, terwijl er anderzijds wordt voorkomen dat karakteristieke bebouwing verloren gaat. Vervangende nieuwbouw biedt de mogelijkheid om het totale bouwvolume en -oppervlak per saldo te verminderen, zodat de openheid van het buitengebied - en daarmee ook het contrast tussen stad en land - wordt vergroot. Het rijk wil daarom de mogelijkheden om vrijkomende bebouwing te gebruiken voor niet agrarische functies verruimen. Die verruiming houdt in dat functieverandering en vervangende nieuwbouw mogelijk is voor vrijkomende bebouwing in het buitengebied in geheel Nederland. Gemeenten bepalen in regionaal verband, op basis van algemene richtlijnen van provincies, welke veranderingen wel en welke niet zijn toegestaan. Daartoe stellen gemeenten in overleg met provincies voor bepaalde gebieden regionale uitwerkingen op, gericht op het beheer en de ontwikkeling van het buitengebied. Deze uitwerkingen bevatten ontwikkelingsperspectieven voor de daar aanwezige functies en zoneringen waar functieverandering en/of vervangende nieuwbouw van agrarische bebouwing aan de orde is. Benutting van de bestaande bebouwing staat hierbij voorop. Uitbreiding van het ruimtebeslag van deze bebouwing is niet toegestaan. Vervangende nieuwbouw van bedrijfsbebouwing is mogelijk wanneer het bouwvolume en -oppervlak per saldo aanzienlijk afneemt. Vervangende nieuwbouw is mogelijk voor bestaande (burger- of bedrijfs-)woningen indien er geen sprake is van een toename van het bouwvolume en -oppervlak. Sanering van agrarische bedrijfsgebouwen waarbij ter compensatie nieuwbouw van één woning of een kleinschalige bedrijfsvestiging is voorzien, is mogelijk indien dit leidt tot een substantiële vermindering van het bebouwde oppervlak. In alle gevallen is landschappelijke inpassing en een verbetering van de 'beeldkwaliteit' vereist.

De mate waarin vrijkomende bebouwing benut kan worden voor andere functies of voor vervangende nieuwbouw verschilt voor balansgebieden en groene contourgebieden. In balansgebieden worden functieverandering en vervangende nieuwbouw gestimuleerd. In

groene contourgebieden wordt sanering van vrijkomende bebouwing gestimuleerd. Binnen groene contouren is vervangende nieuwbouw op de plek zelf daarom niet toegestaan; eventuele herbouw moet elders plaatsvinden. Functieverandering is alleen mogelijk wanneer daarmee een monumentaal of anderszins karakteristiek of waardevol pand kan worden behouden. Op zogenoemde ‘verspreide glastuinbouwlocaties’ wordt de mogelijkheid geboden om ten behoeve van de sloop van kassen behorende bij één glastuinbouwbedrijf (als hoofdfunctie) maximaal één woning terug te bouwen. De nieuw te bouwen woning wordt bij voorkeur in of aan een nabijgelegen woonkern teruggebouwd. Binnen gebieden met bijzondere natuurwaarden is terugbouwen op de plaats van de afgebroken kassen in ieder geval niet mogelijk. Met deze verruiming van de mogelijkheden voor het benutten van vrijkomende bebouwing kunnen ook verrommelde gebieden - bijvoorbeeld gebieden net buiten de bebouwde kom met verouderde opstallen en een verouderde infrastructuur - actief worden gesaneerd en voor een andere functie geschikt worden gemaakt. Bij de uitwerking van dit beleid zal rekening worden gehouden met de ervaringen van de ruimte-voor-ruimte benadering zoals die nu wordt gehanteerd binnen de Reconstructiegebieden in Oost en Zuid Nederland.

Nutsfuncties in het buitengebied

Het buitengebied speelt een belangrijke rol als locatie voor ruimtebehoeften die direct gerelateerd zijn aan de verstedelijking maar waarvoor, vanwege het grote ruimtebeslag, geen plaats is in het gebouwde gebied. Hier wordt ingegaan op twee daarvan: *energiewinning en –opslag* en *ontgrondingen*. Er zal de komende periode meer ruimte nodig zijn voor nieuwe vormen van *energiewinning en -opslag*, met name zonne-energie, ondergronds ruimtegebruik voor energiedoeleinden en windenergie. Daartoe biedt het buitengebied mogelijkheden. Energiewinning uit zonlicht via fotovoltaïsche cellen is mogelijk door plaatsing op (daken van) gebouwen, op geluidsschermen en in vrije parkopstelling. Hiervoor is uitgegaan van 10 respectievelijk 12 vierkante kilometer. Een goede informatievoorziening is belangrijk om gemeenten te ondersteunen en te stimuleren bij de plaatsing van zonnepanelen/ -collectoren. De mogelijkheden dit op te nemen in de plannen voor nieuwbouw, herstructurering en transformatie zullen zoveel mogelijk moeten worden benut. Ook de ondergrond kan op verschillende manieren een bijdrage leveren aan de energievoorziening, als bron en als opslagruimte. Warmte kan bijvoorbeeld worden opgepompt uit de bodem of uit grondwaterlagen. Verder kan energie (warmte of koude) in de bodem worden opgeslagen voor een bepaalde periode. En er kan blijvend in de ondergrond kooldioxide worden opgeslagen, als maatregel van het klimaatbeleid. Dit kan ook tijdelijk gebeuren voor toepassing in de glastuinbouw. Deze ondergrondse ruimtebehoeften (met inbegrip van de bijbehorende, bovengrondse installaties) kunnen conflicteren met bijvoorbeeld ondergrondse transportsystemen, maar ook met andere vormen van ondergronds en ook bovengronds ruimtegebruik. Zorgvuldige afweging met potentiële andere claims zoals ondergronds goederentransport, delfstoffenwinning en drinkwatervoorziening is nodig. Tot 2010 wil het kabinet de plaatsing van windturbines bevorderen met een totaal opwekkingsvermogen van circa 3000 Megawatt (MW), waarvan circa 1500 MW op het vasteland worden geplaatst en minstens 1500 MW op het Nederlandse deel van de Noordzee. Op dit moment is ruim 400 MW gerealiseerd. In de cijfers van hoofdstuk 4 (4.4.2) is opgenomen dat met deze plaatsing een ruimtebeslag gemoeid is van respectievelijk 30.000 en 44.000 hectare, waarvan een groot deel indirect ruimtebeslag. Het rijk zal met de provincies afspreken hoe de taakstelling verder wordt ingevuld; het realiseren van de benodigde windturbines wordt overgelaten aan de markt.

Bij het formuleren van zoekruimten door rijk en provincie gelden de volgende criteria:

- waar mogelijk bundelen van turbines tot lijnen en parken;
- waar mogelijk combineren van windturbines met industrieterreinen en verkeers- en vaarwegen; vanwege hun grootte kunnen individuele turbines doorgaans niet meer op een landschappelijk verantwoorde wijze worden geplaatst direct bij agrarische bedrijven;
- bij voorkeur plaatsing van windturbines in jonge, grootschalig ingerichte landschappen;
- bij voorkeur plaatsing van windturbines aan de rand van open ruimten; het effect van een visuele omheining van de ruimte wordt vermeden;
- nieuwe windturbines worden niet geplaatst in open landschappen, tenzij landschappelijk goed inpasbaar zijn, en onmisbaar om de taakstelling te halen
- voor plaatsing van windturbines in groene contourgebieden geldt de 'nee, tenzij' afweging

Ontgrondingen zullen nodig blijven gezien de grote bouwopgave (woningen, bedrijven, wegen) voor de komende jaren en de daaraan gekoppelde behoefte aan oppervlakedelfstoffen zand, grind en klei. Ze kunnen ingrijpende gevolgen hebben voor de basislaag zoals aantasting van het landschap, aantasting van grondwaterstromen, schade aan natuur. De behoefte ervan kan beperkt worden door een zuinig gebruik van grondstoffen, hergebruik van bouwmaterialen en recycling van reststoffen en kan enigszins verder worden beperkt door aanwending van alternatieven, meer inzet van vernieuwbare grondstoffen (zoals hout). Echter voor circa 80% van de voorziening is Nederland voorsnog afhankelijk van oppervlakedelfstoffen. Ondanks het feit dat het dikwijls om forse ingrepen gaat, kunnen in sommige gevallen ontwikkelingsmogelijkheden ontstaan voor waterrecreatie, wonen op of aan het water, natuurontwikkeling en uitbreiding van de waterbergingscapaciteit en eventueel andere functiecombinaties. In die gevallen kan ontgroning samengaan met een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit, bijvoorbeeld in de uiterwaarden van het rivierengebied. Dit komt omdat dit van nature waterrijke gebieden zijn waar de waterplassen die door ontgrondingen zijn ontstaan goed ingepast kunnen worden. Hiertoe zijn samenhangende ruimtelijke visies nodig. Te diepe ontgrondingen zijn onveilig en hebben betrekkelijk weinig ecologische waarden, maar ondiepe ontgrondingen veroorzaken een groter ruimtebeslag. Het Kabinet wil hier een goed evenwicht in vinden en kiest voor een herinrichtingsstrategie, die inspeelt op de mogelijkheden voor functiecombinaties en zoveel mogelijk recht doet aan het herstel van de basislaag. Verschillende grote wateren, onder meer de wateren in het IJsselmeer en het Markermeer, krijgen een belangrijke taakstelling voor de winning van grondstoffen voor de bouw. In groene contourgebieden geldt de 'nee, tenzij' afweging ten aanzien van ontgrondingen.

Antennes ten behoeve van omroepzenders

De komende jaren zullen er nog tientallen zeer hoge masten nodig zijn voor de plaatsing van nieuwe omroepzenders in verband met de opkomst van digitale TV en radio. Het Kabinet zal in overleg met het IPO onderzoeken hoe een goede coördinatie kan worden bereikt tussen het opstellen van plannen voor de gewenste antenneopstelpunten voor omroepzenders, de daaraan gerelateerde zonering in streekplankader en de verlening van bouw- milieu- en zendvergunningen.

Militaire terreinen

Het garanderen van voldoende oefenmogelijkheden is bij uitstek een rijksverantwoordelijkheid. Hiervoor zijn in de Defensienota de kaders geschetst. Militaire oefenterreinen hebben echter

verschillende functies. In de eerste plaats zijn ze bedoeld om militaire eenheden op te leiden en te oefenen. Daarnaast hebben ze een belangrijke natuurfunctie. In de meeste gevallen gaan deze functies goed samen en kunnen zowel de beoogde natuurdoelen als de oefenbehoefte daar worden gerealiseerd.

Internationale ontwikkelingen zorgen ervoor dat de ruimtebehoefte voor militair gebruik kleiner wordt. Met name geldt dat voor de landmacht. Naar verwachting kan het militair gebruik op 5.000 van de huidige 17.000 hectare oefenterrein voor de Koninklijke Landmacht worden beëindigd. Mens en natuur ondervinden soms hinder van het militaire gebruik van terreinen en de daarbij horende storende activiteiten als laagvliegen en schieten. De verminderde behoefte aan ruimte voor militair gebruik biedt een goede kans om deze spanningen te verkleinen. In de herziening van het Structuurschema Militaire Terreinen (SMT-2), dat in de eerste helft van 2001 zal verschijnen, zal worden aangegeven welke terreinen aan het militaire gebruik kunnen worden onttrokken. Daarnaast zullen de mogelijkheden worden verkend om overlast in laagvlieggebieden te verkleinen. Bij de te maken afwegingen gaat het om te voorzien in de oefenbehoefte, het beperken van het ruimtebeslag, het versterken van ruimtelijke kwaliteit en tenslotte het scheiden van functies waar nodig en het verweven van functies waar mogelijk. In de resterende oefen- en schietterreinen blijven de militaire - en natuurfunctie naast elkaar bestaan.. In het verlengde van het SMT2 wordt een verkenning gestart naar de mogelijkheden om gebruik, beheer en inrichting van deze terreinen zo te optimaliseren dat andere functies er baat bij hebben. Om een duurzaam natuurbeheer op militaire oefenterreinen te garanderen zullen tussen de betrokken rijkspartners afspraken worden gemaakt over na te streven natuurdoelen, beheer en gebruik, nu en in de toekomst. Basis voor deze afspraken vormen de oefenbehoefte en de natuurdoeltypenkaart. In het SMT-2 zal nader hierop worden ingegaan. Waar duurzaam multifunctioneel gebruik niet (voldoende) mogelijk is, worden de ruimtelijke mogelijkheden voor kleinschalige aanpassingen en verschuivingen inclusief de effecten van de aanpassing in beeld gebracht.

Grote, bebouwde en intensief gebruikte militaire complexen worden opgevat als een specifiek werkmilieu en komen daarmee in aanmerking voor een rode contour. Aanpassing van de rode contour is afhankelijk van de ligging van het terrein, in balansgebied of binnen groene contouren. Gegeven het intensieve gebruik van sommige compagniesoefenterreinen en eenheidsoefenterreinen horen deze niet binnen de netto EHS en daarmee ook niet binnen de groene contour (ongeveer 3000 ha). Voor militaire activiteiten binnen de groene contour geldt dat wijziging in gebruik (inclusief modernisering) en beperkte wijzigingen in de inrichting die nodig zijn om de bestaande militaire functies redelijkerwijs voort te zetten, zijn toegestaan. Alle andere functiewijzigingen en nieuwe activiteiten worden getoetst aan het 'nee, tenzij' regime.

Integraal Bodembeheer

Bodem en ondergrond worden niet altijd duurzaam gebruikt. Dat heeft geleid tot bodemverontreiniging, bodemdaling, verzadiging van de bodem met meststoffen, verdroging en verzuring. Bodem en ondergrond hebben een lang geheugen, omdat processen en kringlopen in de ondergrond traag verlopen. Bovendien spelen deze processen zich op een schaal af die vaak groter is dan de schaal van het bodemgebruik. De gevolgen van het gebruik van de bodem op enig moment kunnen daarom nog duizenden jaren daarna en op heel andere plekken herkenbaar zijn. Vaak wordt daardoor het nu gewenste bodemgebruik tenminste gehinderd of zelfs onmogelijk. Dit brengt maatschappelijke kosten met zich mee. Een zorgvuldig beheer van bodem en ondergrond in brede zin is dus noodzakelijk.

Het doel van zo'n integraal bodembeheer is het systematisch en gestructureerd rekening houden met alle effecten van voorgenomen ruimtegebruik op het functioneren van bodem en ondergrond. Eventuele nadelige effecten en kosten kunnen dan in de besluitvorming over dat ruimtegebruik worden betrokken. Met instrumenten voor effectrapportage en de inbedding daarvan in relevante wet- en regelgeving, zoals die thans worden ontwikkeld, kan getoetst worden of en hoe voorgenomen ruimtegebruik de bodem en ondergrond aantasten.

Regime binnen groene contouren

Gebieden met bijzondere ecologische, landschappelijke of cultuurhistorische waarden worden begrensd door *groene contouren*.

Als algemeen uitgangspunt voor bescherming van de aanwezige waarden geldt binnen groene contouren het 'nee, tenzij' regime. Dit houdt het volgende in:

Binnen groene contourgebieden geldt een basisbescherming waarbij de waarden en kenmerken van het gebied in stand moeten worden gehouden door overheden en beheerders. Ingrepen binnen en in de nabijheid van gebieden met een groene contour zijn niet toegestaan wanneer deze ingrepen leiden tot aantasting van de bestaande waarden en wezenlijke kenmerken. Van deze regel kan alleen worden afgeweken indien er geen reële alternatieven zijn én er sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang. In dat geval zal er door bevoegd gezag een afweging plaats moeten vinden van de verschillende belangen (de bestaande waarden en kenmerken van het betreffende gebied versus het maatschappelijk belang). Indien dan wordt besloten de activiteit toch toe te staan dient, voordat de activiteit plaatsvindt, een besluit te zijn genomen en/of vastgelegd over compenserende maatregelen. Wordt een ingreep na afweging van belangen toch toegestaan, dan dient voordat de ingreep plaatsvindt, een besluit te worden genomen over compenserende maatregelen.

De eisen aan compensatie zijn:

- geen netto verlies van waarden
- compensatie in de directe nabijheid van het gebied
- indien fysieke compensatie onmogelijk is, dan compensatie door kwalitatief gelijkwaardige waarden
- indien fysieke compensatie of compensatie door kwalitatief gelijkwaardige waarden onmogelijk is, financiële compensatie (ten goede komend aan de waarden en kenmerken die schade ondervinden)
- tijdstip besluit over ingreep is tijdstip waarop helderheid wordt gegeven over compensatie
- tijdstip van de daadwerkelijke compensatie is gerelateerd aan het tijdstip van ingreep

De 'nee-tenzij' afweging geldt in ieder geval voor uitbreiding van de rode contour en uitbreiding of nieuwvestiging van glastuinbouw, agrarische bedrijven, verblijfsrecreatie (zoals bijvoorbeeld bungalowparken), attractieparken, infrastructuur, ontgrondingen en windturbinecomplexen. Voor nieuwvestiging en uitbreiding van intensieve veehouderij geldt de nee, tenzij afweging ook binnen een zone van 500 meter rond voor verzuring gevoelige delen van de Ecologische Hoofdstructuur

5.4.5 Ontwikkelingsbeeld stad en land

In het ruimtelijk ontwikkelingsbeeld is aangegeven waar en hoe de ruimtelijke hoofdstructuur versterkt wordt. Op kaart 23 is het beleid samengevat en is aangegeven waar het rijk actie noodzakelijk acht om de kwaliteit van stad en land te behouden en te verbeteren.

5.5 Organiseren in stedelijke netwerken

Stedelijke netwerken zijn sterk verstedelijkte zones die de vorm aannemen van een netwerk van grotere en kleinere compacte steden, elk met een eigen karakter en profiel binnen het netwerk. De ontwikkeling van stedelijk netwerken hangt samen met de opkomst van de netwerksamenleving en de netwerkeconomie en is het resultaat van een verdere schaalvergroting van de stad, na het inzetten van de suburbanisatie in de 19^e en 20^e eeuw. Ruimtelijke relaties beperken zich steeds minder tot één stad of één stadsgewest, maar gaan een groter gebied bestrijken: een verstedelijkte zone. Hoewel de woningmarkt en de arbeidsmarkt, ook in de toekomst, voor het grootste deel op de schaal van het stadsgewest functioneren, ontstijgen persoonlijke en sociale netwerken steeds meer de schaal van de stad. Activiteitenpatronen van mensen zijn steeds diverser, bestrijken steeds meer locaties en spelen zich af op grotere ruimtelijke schaal. De ontwikkeling van de zakelijke verplaatsingen laat dat patroon in versterkte mate zien. Dat is te beschouwen als een ruimtelijke uitdrukking van schaalvergroting in de netwerkeconomie. Deze processen van schaalvergroting bevatten zowel positieve kanten (er ontstaat bijvoorbeeld een groter draagvlak voor gespecialiseerde activiteiten) als risico's. De bebouwing groeit aan elkaar, contrasten verdwijnen en de groene ruimte in de nabijheid van en tussen de steden staat onder grote druk. Er is dus afstemming van ruimtelijk beleid nodig op een hoger schaalniveau dan het stadsgewest. Het rijk wil de sterk verstedelijkte zones zodanig organiseren dat de netwerkontwikkeling van de samenleving geacommodeerd kan worden. Niet elke plaats afzonderlijk, maar deelnemers aan stedelijke netwerken organiseren gezamenlijk een compleet spectrum van woon/werkmilieus en de inrichting van het buitengebied. Dit concept is een goede mogelijkheid om de belangrijkste stedelijke gebieden opnieuw te positioneren in Europees verband. Daarmee wordt aangesloten op het Europees Ruimtelijk Ontwikkelings Perspectief.

5.5.1 Doelstellingen

Vanuit het oogpunt de ruimtelijke kwaliteit te behouden en te versterken, verdient het de voorkeur het proces van stedelijke netwerkvorming zodanig te sturen dat de verstedelijkte ruimte niet de vorm aanneemt van een uitdijende, amorse massa steen, maar van een aantal goed met elkaar verbonden maar toch duidelijk van elkaar onderscheiden stedelijke kernen met open ruimten. Zo blijft er een variatie bestaan in woon- en werkmilieus en qua leefomgeving, culturele uitstraling sport- en recreatiemogelijkheden. Dat sluit aan bij gevarieerde wensen van burgers en vormt tevens een aantrekkelijke factor bij de vestigingsplaatskeuze van bedrijven. De gewenste variatie van 'rode' en 'groene' milieus wordt niet meer gezocht op het schaalniveau van de stad, maar op het schaalniveau van grootstedelijke gebieden (post-kaderwet) en stedelijk netwerken. Niet de afzonderlijke steden, maar de grootstedelijke gebieden en stedelijke netwerken bieden een compleet programma aan woon/werkmilieus, voorzieningen, parken en vervoersmogelijkheden. De 'leden' van een stedelijk netwerk bepalen samen op welke plek specifieke functies en milieus 'terecht komen'

en zorgen voor een geïntegreerd (openbaar) vervoerssysteem voor personen- en goederenvervoer. Daarvoor is het gezamenlijk opstellen van ruimtelijke programma's en planvorming van essentieel belang. De verstedelijkingsopgave krijgt dus vorm door samenwerking binnen de stedelijke netwerken.

Hoofddoelstelling van het concept 'stedelijk netwerk' is het bevorderen van stedelijkheid in de netwerksamenleving en het geschikt houden of maken van de steden voor de netwerkeconomie. Door de stedelijkheid te vergroten en kwaliteit toe te voegen (door onder meer variatie in milieus), kunnen de stedelijke netwerken de internationale concurrentie beter aan. De netwerkeconomie brengt veelzijdige contacten met zich mee en vraagt om een hoge kwaliteit van plekken en om bereikbaarheid. Voor alle centra in een stedelijk netwerk geldt een basiskwaliteit wat betreft bereikbaarheid per openbaar vervoer en auto. Slechts enkele centra bereiken een topniveau op dit gebied.

Netwerkontwikkeling gaat gepaard met grotere reisafstanden en meer mobiliteit. Die ontwikkeling kan binnen bepaalde grenzen worden geaccommodeerd. Daarbij is een totaalpakket van maatregelen nodig ter verbetering van de bereikbaarheid en de milieukwaliteit. Het openbaar vervoer kan daar een bijdrage aan leveren. De VROMRaad constateert in haar advies 'Mobiliteit met beleid' dat een verschuiving in het personenverkeer naar lopen, fietsen en openbaar vervoer goed kan bijdragen aan de vermindering van de congestie, verbetering van de bereikbaarheid op regionaal niveau en van leefbaarheid op lokaal niveau. Prioriteit heeft een kwaliteitsverbetering van het openbaar vervoer. Daarnaast wordt ingezet op een goede (externe) bereikbaarheid per auto en verbetering van de overstapmogelijkheden tussen auto en openbaar vervoer.

Alle inkomensgroepen moeten in de netwerksamenleving kunnen participeren. Daarom moet op alle plekken de toegankelijkheid van de woningmarkt, de arbeidsmarkt en het vervoerssysteem voor lagere inkomensgroepen worden vergroot. De verdere groei en geleiding van stedelijke netwerken is dus een integrale opgave voor verstedelijking, verkeer en vervoer, groene ruimte en water, met voldoende aantrekkingskracht voor de bewoners en het (internationale) bedrijfsleven. Van de provincies en gemeenten in stedelijke netwerken wordt verwacht dat zij gezamenlijk een ruimtelijke visie ontwikkelen die invulling geeft aan de hoofdlijn van het beleid. Hiernaast is nauwe samenwerking nodig met marktpartijen die investeren in de stedelijke netwerken.

Stedelijke netwerken moeten voorzien in zogenoemde 'zorgknooppunten', waar onderwijs, (kinder)opvang, zorg en vrije tijdsvoorzieningen worden aangeboden. Ook sociaal-culturele voorzieningen zoals bibliotheken en commerciële functies zoals winkels en telewerkcentra kunnen hier onderdeel van uitmaken.

Samengevat is sturing nodig op vijf punten. De eerste vier zijn van inhoudelijke aard en worden verderop in deze paragraaf uitgewerkt. Het vijfde punt komt terug in hoofdstuk 7.

Binnen stedelijke netwerken wordt gezorgd voor een goede locatie, voor afstemming en ontwikkeling van woon- en werkmilieus en voor een efficiënt (her)gebruik van de bestaande ruimte in de steden. Deze verstedelijkingsopgave varieert uiteraard per stedelijk netwerk (en per landsdeel). De rode contouren worden in onderling overleg getrokken en het gebruik van

de ruimte binnen deze contouren wordt onderling afgestemd. Over de ontwikkeling van nieuwe functies die een beslag op de ruimte leggen wordt onderling overleg gepleegd.

Het locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen, tot nog toe vooral gericht op het terugdringen van het autogebruik, krijgt een bredere doelstelling, namelijk een zodanige locatie van bedrijven en voorzieningen dat een optimale bijdrage wordt geleverd aan de vitaliteit van het stedelijke netwerk. Behalve om de bereikbaarheid van bedrijfslocaties gaat het dan ook om de economische ontwikkelingsmogelijkheden en om de ruimtelijke kwaliteit en de leefbaarheid. Voor de stedelijke netwerken is er een opgave om de ruimtelijke samenhang te verbeteren en de relatie met het vervoersnetwerk te leggen. Daartoe moeten in ieder geval de centra en subcentra onderling goed worden verbonden. Daartoe is het nodig de vervoersnetwerken van de afzonderlijke steden aan elkaar te schakelen en het gehele systeem op een hoger prestatieniveau te brengen. Ook om die reden wordt gemengde stedelijkheid in hoge dichtheid (wonen, werken en voorzieningen) bevorderd in stationslocaties. De ruimte van bestaande en nieuwe infrastructuur wordt bij voorkeur meervoudig gebruikt door overkluizing en/of het ondergronds brengen van de infrastructuur (ondertunneling). Hierbij moet worden voldaan aan eisen van veiligheid en luchtkwaliteit.

De open groene en blauwe ruimte in en rond de steden moet worden behouden en waar nodig opnieuw ingericht voor recreatief medegebruik door de stedelijke bevolking. De centra die deel uitmaken van het stedelijk netwerk zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de kwaliteit van de open ruimte binnen dit netwerk.

Door het stellen van nieuwe ontwerpogaven worden de rijke mogelijkheden van het nieuwe ruimtelijke concept van het stedelijk netwerk inzichtelijk gemaakt. Het stedelijk netwerk onderscheidt zich van andere concepten (compacte stad, stadsgewest) door een grote ruimtelijke variëteit, waarin zowel plaats is voor stedelijke als voor landelijke componenten in dezelfde samenhangende constellatie. Een stedelijk netwerk biedt een gunstiger uitgangspunt voor het doen ontstaan van een directere relatie tussen cultuur en natuur dan de compacte stad alleen. De ruimtelijke variëteit in het stedelijk netwerk stelt van locatie tot locatie telkens een ontwerpogave. Deze ontwerpogave hangt samen met ruimtelijke patronen die het gevolg zijn van nieuwe leefstijlen en cultuurvormen. Tegelijkertijd gaat het om de ambitie om de gebouwde historische erfenis succesvol te integreren. Via programmatische en typologische studies en voorbeeldprojecten dient dit te worden gestuurd. Er wordt een daadkrachtige bestuurlijke samenwerking in de stedelijke netwerken tot stand gebracht en georganiseerd. De ruimtelijke doelstellingen zijn immers geformuleerd voor het schaalniveau van de stedelijke netwerken. Daartoe wordt de Kaderwet Bestuur in Verandering herzien, zodat regionale samenwerking in flexibele vormen plaats kan vinden waarbij de regie ligt bij de desbetreffende steden.

Nationale en regionale stedelijke netwerken

Zes stedelijke netwerken kunnen qua omvang, dynamiek en positie in het stelsel van Europese hoofdinfrastructuur aangemerkt worden als stedelijk netwerk van (inter)nationale betekenis:

- stedelijk netwerk Groningen-Assen;
- stedelijk netwerk Twente (Enschede, Hengelo, Almelo) (internationale afstemming met Gronau, Osnabrück, Münster).
- stedelijk netwerk Arnhem-Nijmegen (internationale afstemming met Emmerik en Kleef);
- de Deltametropool (Randstad inclusief Almere, Amersfoort en de Drechtsteden);
- Brabantstad (Den Bosch, Tilburg, Breda, Eindhoven en Helmond);
- Maastricht - Heerlen (internationale afstemming met Aken, Luik, Hasselt en Genk);

In ieder van deze stedelijke netwerken worden ook de kleinere steden binnen de desbetreffende economische zone opgenomen. In deze nationale stedelijke netwerken dient intensieve bestuurlijke samenwerking tot stand te komen en een stelsel van onderling bindende afspraken te worden ontwikkeld met betrekking tot de concrete ruimtelijke inrichting voorzover van betekenis voor het functioneren van het stedelijk netwerk.

Bij de verdere ontwikkeling van de Randstad tot Deltametropool worden de voordelen van het concept 'stedelijk netwerk' benut. Dat betekent geen ontwikkeling in de richting van een klassieke, aaneengesloten metropool, maar een geordend polycentrisch nederzettingpatroon in een waterrijke, groene delta. De randstadring worden zodanig ontwikkeld dat vooral daar de centrumstedelijke potenties worden benut. Het van belang dat er op het niveau van de Deltametropool beschikt kan worden over een rijke variatie aan woon/werkmilieu's waarbij ook nadrukkelijk tegemoet gekomen wordt aan de vraag naar groenere milieu's. Bij de ontwikkeling van de Randstad tot Deltametropool wordt aandacht besteed aan verkorting van reistijden: niet alleen binnen de afzonderlijke regio's, maar ook tussen de belangrijkste bestaande en nieuw te ontwikkelen centra van de Deltametropool als geheel. Hiervoor worden in elk geval de volgende twee opties nader verkend: versterken en uitbouwen van het bestaande vervoersnetwerk van de randstadring, danwel het toevoegen van een nieuw systeem op de binnenflank van de randstadring op de schaal van de Deltametropool. Het deltakarakter vormt het uitgangspunt bij het ontwikkelen van een samenhangende groenblauwstructuur. Hiervan maakt het Nationaal Landschap Groene hart deel uit. Ook de veel fijnmaziger groenstructuur in en rond de steden behoort hiertoe.

Met de vertegenwoordigers van de landsdelen is afgesproken dat de benadering van stedelijke netwerken ook toegepast kan worden op regionaal niveau in kleinere stedelijke gebieden: regionale stedelijke netwerken. De doelstelling daar is bundeling van de verstedelijking en programmatische samenwerking en afstemming te bevorderen, zodat niet elke stad afzonderlijk alle functies en milieus hoeft aan te bieden. De nationale stedelijke netwerken dienen expliciet de verbindingen met de regionale stedelijke netwerken in hun ontwikkelingsvisies te betrekken.

In het Noorden worden vier regionale stedelijke netwerken onderscheiden, te weten:

- Eemsmond (Eemshaven, Delfzijl) (internationale afstemming met het Duitse Eemshavengebied);
- Westergozone (Leeuwarden en Harlingen);
- Zuid-Friese stedenzone (Drachten, Heerenveen en Sneek);
- Zuid-Drentse Stedenband (Meppel, Hogeveen, Emmen, Coevorden) (internationale afstemming met Meppen).

In het Oosten:

- Zwolle-Kampen (afstemming met Zuid-Drentse stedenband);
- Stedendriehoek (Deventer, Zutphen, Apeldoorn);
- Ede-Wageningen-Veenendaal-Rhenen).

Tenslotte ligt in het Zuiden:

- het netwerk Vlissingen-Terneuzen (met afstemming op Antwerpen en Gent).

Op kaart 24 zijn de hier genoemde stedelijke netwerken in beeld gebracht. In aanvulling hierop kunnen nog andere regionale stedelijke netwerken worden gevormd.

5.5.2 De verstedelijkingsopgave

De nationale bebouwingsopgave voor wonen, werken en voorzieningen tot 2030 dient zoveel mogelijk in de stedelijke netwerken opgevangen te worden, uiteraard binnen de nog af te spreken rode contouren. De (inter)nationale stedelijke netwerken dienen elk een samenhangend ruimtelijk programma voor verstedelijking en mobiliteit voor de lange termijn te ontwikkelen, op basis van de in hoofdstuk 4 aangegeven schattingen van de ruimtebehoefte en de bijbehorende verdeling over de landsdelen. Essentieel is dat nieuwe locaties voor wonen en werken binnen de stedelijke netwerken in samenhang worden ontwikkeld. Het programma dient aan te sluiten bij de voorkeuren van de mensen en het karakter van het betreffende gebied. Dat betekent realisatie van woon- en werkmilieus, verschillend van karakter en bebouwingsdichtheid. Voor de steden betekent dit zowel ruimer en groener bouwen als meervoudig gebruik van de ruimte, intensivering van de bebouwing, ondergronds en in de hoogte bouwen en vergroting van de contrasten in de steden door accentverschillen op basis van cultuur(historie) en etnische samenstelling van de bevolking. Levendige steden met echte stedelijkheid wat betreft verschijningsvorm en functies is het doel. Hier hoort een breed aanbod van cultuur, onderwijs en werkgelegenheid bij, dat kansen biedt voor emancipatie en integratie. Wat niet binnen reeds bebouwd gebied gerealiseerd kan worden, wordt gerealiseerd op locaties die direct daarop aansluiten, binnen de rode contour, om de resterende open ruimte zoveel mogelijk intact te laten.

Centrumontwikkeling

Een betere benutting van reeds bebouwd gebied en van de bestaande infrastructuur staan voorop. Vooral centrumontwikkeling rond knooppunten van vervoerssystemen is essentieel in stedelijke netwerken. Het rijk wil in het ruimtelijk beleid gebruik maken van de beoogde verdergaande netwerkvorming in vervoerssystemen en deze stimuleren door die knooppunten ook te benutten voor het accommoderen van verstedelijking en het bieden van ruimte aan bedrijven. Wonen, werken en voorzieningen worden vooral op die plekken gepland waar gebruik kan worden gemaakt van de reeds bestaande onderlinge vervoersverbindingen. Een zeer hoge concentratie en een rijke menging van functies kan gerealiseerd worden rond knooppunten waar vervoersdiensten in hoge frequenties, in meer richtingen en op meer schaalniveaus worden aangeboden.

Door regionale afstemming van verstedelijkingsprogramma's wordt onnodige concurrentie tussen knooppuntlocaties voorkomen en wordt de effectiviteit van het ruimtegebruik bevorderd. Centrumontwikkeling betekent, meer dan in het verleden, menging van functies (wonen, werken, recreëren, voorzieningen) in hoge bebouwingsdichtheden. Dat heeft een positieve uitstraling voor de stad en het gehele stedelijke gebied. Er zijn verschillende typen centra te onderscheiden op basis van kenmerken van de ruimere omgeving, het aanbod van vervoer en de kenmerken van de plek. De kenmerken van de ruimere omgeving van de knooppunten bepalen de potentiële stedelijkheid. De ruimtelijke betekenis van knooppunten is een afgeleide

van de ligging in het stedelijk netwerk, het (toekomstig) patroon van de vervoersinfrastructuur, de kwaliteit van het aanbod aan vervoersdiensten en de capaciteit daarvan. Elk stedelijk netwerk heeft een groot aantal van dergelijke bestaande en potentiële knooppunten. Ook regionale busstations (zoals in Amstelveen) vallen hieronder.

Het Rijksbeleid richt zich vooral op de stedelijkheid van de grootstedelijke centra met een vervoersaanbod van de eerste orde, i.c. de HSL-stations, gekoppeld aan nationaal en regionaal openbaar vervoer. Deze centra krijgen internationale allure. Het rijk neemt er een regisserende en faciliterende rol op zich. In de Actualisering Vinex heeft het rijk zes sleutelprojecten aangewezen om investeringen te concentreren: bij de stations van Amsterdam Zuid WTC/ RAI (Zuidas), Rotterdam Centraal, Den Haag Centraal, Utrecht Centraal, Breda en Arnhem. Het kabinet vraagt niet alleen om lokale en bovenlokale afstemming, maar ook voor complementariteit en samenhang met de andere centra in het gehele stedelijk netwerk (voor West: de Deltametropool) en de daarvoor noodzakelijke samenwerking (zie kaart 24).

5.5.3 Het nieuwe locatiebeleid

In het verlengde van dit beleid ter versterking van de centra in de steden, is ook het locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen vernieuwd. Onder het motto 'het juiste bedrijf op de juiste plaats' introduceerde de Vierde Nota het zogenoemde ABC-locatiebeleid. Dit stond vooral in het teken van het terugdringen van het groeiende autogebruik. Daarnaast was er specifiek locatiebeleid voor grootschalige en perifere detailhandel (bekend als het PDV/GDV-beleid), dat vooral was gericht op bescherming van de bestaande centra. In de praktijk van zowel het ABC-locatiebeleid als het beleid voor grootschalige en perifere detailhandel doen zich knelpunten voor, waarvan de oorsprong teruggaat op de eenzijdigheid van de doelstelling, normen met weinig flexibiliteit en een onbevredigende verdeling van verantwoordelijkheden. Die laten te beperkte mogelijkheden voor regionale differentiatie en lokaal maatwerk. Daarnaast zijn er veranderde inzichten, zoals de aandacht voor versterking van stedelijke vitaliteit in brede samenhang en voor een actief ontwikkelingsbeleid ter aanvulling op de planologische regelingen. De combinatie van evaluatie en veranderde beleidsinzichten zijn aanleiding voor een herziening van het locatiebeleid. Het ruimtelijk beleid ten aanzien van de detailhandel wordt voortaan daarin geïntegreerd, zodat voor alle vormen van bedrijvigheid en voorzieningen één duidelijk kader ontstaat. Dit omvat zo tevens het definitieve kabinetsstandpunt over het rapport 'Meer met minder, naar een nieuw ruimtelijk detailhandelsbeleid' in het kader van het project Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit²⁰.

Het nieuwe locatiebeleid heeft een brede doelstelling: een zodanige vestiging van bedrijven en voorzieningen dat een optimale bijdrage wordt geleverd aan de versterking van de vitaliteit van de stedelijke netwerken en de steden en dorpen. Die vitaliteit heeft verschillende dimensies waarvan het onderlinge gewicht kan variëren per woon/werkmilieu, afhankelijk van ruimtelijke overwegingen en niet alleen bereikbaarheidskenmerken zoals voorheen. Die dimensies zijn:

²⁰ "Meer met minder; Naar een nieuw ruimtelijk beleid voor de detailhandel", Eindrapport van de MDW-werkgroep PDV/GDV; Brief van de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Economische Zaken, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 24 036, nr. 157

- de economische ontwikkelingsmogelijkheden: het bieden van ruimte voor werkgelegenheid door het creëren van voldoende geschikte vestigingsplaatsen voor bedrijvigheid en voorzieningen.
- de bereikbaarheid: het optimaal gebruik van alle vervoersmogelijkheden voor personen en goederen over de weg, het spoor en het water.
- de ruimtelijke kwaliteit:
 - efficiënt (zuinig en intensief) ruimtegebruik
 - kwaliteit en variatie in vestigingsmilieus (inclusief openbare ruimte) voor alle stedelijke activiteiten
 - functiemenging
- de kwaliteit van de leefomgeving:
 - veiligheid (geen risicovolle bedrijven binnen de bebouwde kom)
 - emissies
 - geluid

Buiten de rode contouren is geen vestiging van bedrijven en voorzieningen toegestaan. Langs deze weg worden onwenselijke verschijnselen als weidewinkels en verspreide bedrijfsvestiging langs snelwegen voorkomen. Binnen de rode contouren zijn drie typen vestigingsmilieus te onderscheiden, in het verlengde van de woon/werk milieutypologie die in paragraaf 5.4.2 is gebruikt:

- **centrum-milieu:** concentraties op en rond 'knopen' in het stedelijke netwerk zoals stationsomgevingen, binnensteden en stadsdeelcentra
- **specifieke werkmilieus:** bedrijventerreinen en andere concentraties zoals multimodale locaties langs vervoersassen en bijzondere winkel- en recreatiecomplexen
- **gemengde milieus:** kleinschalige centra op wijk- en buurniveau en individuele verspreide vestigingen, in hetzij buiten-centrum, groenstedelijke of dorpse milieus.

Ruimte- en bezoekersintensieve kantoren, winkels en andere voorzieningen passen bij uitstek in functioneel gemengde, goed ontsloten en veelzijdig bereikbare *centrum-milieus*. De voornaamste knelpunten voor een optimale ontwikkeling van centra zijn de beperkte beschikbaarheid van tijdig uitgeefbare ruimte en kwaliteitsgebreken. Het gaat dan vooral om de kwaliteit van de openbare ruimte, de bereikbaarheid over de weg en de parkeermogelijkheden. De beschikbare capaciteit in centrale vestigingsmilieus wordt vergroot door intensivering van het ruimtegebruik door ondergrondse (parkeer)voorzieningen, hoge bebouwing en combinatie van functies. De aantrekkelijkheid als vestigingsplaats en als omgeving om in te investeren, wordt vergroot door de bereikbaarheid voor personen en goederen te verbeteren. Investerings in openbaar vervoer of parkeergarages en voldoende ruimte en tijd voor laden en lossen zijn daarvoor cruciaal. Zo kan de kwaliteit van de openbare ruimte worden verhoogd en de veiligheid verbeterd. De leefbaarheid kan worden gewaarborgd door in een vroegtijdig stadium bij de planvorming met alle betrokkenen aan milieuaspecten aandacht te geven.

Specifieke werkmilieus zijn bedrijfsterreinen, gelegen aan of dichtbij autowegen en de randen van verstedelijkte gebieden. Deze zijn vooral geschikt voor ruimte- en bezoekersextensieve bedrijven en voorzieningen die niet inpasbaar zijn in centra of wijken, en afhankelijk zijn van bereikbaarheid via de weg (of soms water en spoor) voor de afwikkeling van omvangrijke goederen- en personenstromen. Het gaat dan om industrie, gevaarlijke of hinderlijke bedrijven, vormen van grootschalige recreatievoorzieningen of winkels en transport- en logistieke

bedrijven. Op deze locaties dienen ook bij voorkeur de nieuwe benzinestations te worden geplaatst. Dit in plaats van afzonderlijke vestigingen langs snelwegen. In de praktijk hebben zulke terreinen ook aantrekkingskracht op ruimte-intensieve en in gemengde omgevingen goed inpasbare functies. Dergelijke vestigingen worden daar tegengegaan. Dit kan door het bieden van voldoende en aantrekkelijke alternatieve vestigingsmogelijkheden in centrale en gemengde milieus in combinatie met specifieke regels voor bedrijfsvestigingen.

De meeste bedrijven en voorzieningen en ook de grootste aantallen werkenden zijn te vinden in *gemengde woon/werkmilieus*. Het is voor de gewenste stedelijke vitaliteit van belang dat de toenemende discrepantie tussen wonen en werken niet verder in de hand wordt gewerkt: functiemenging verdient voorrang, voorzover eigenschappen als schaal, gevaar of hinder van bedrijven en voorzieningen dat toestaan. Normen en regels op bijvoorbeeld milieugebied of ten aanzien van het gebruik van woningen mogen functiemenging niet nodeloos belemmeren. Juist gemengde milieus bieden mogelijkheden voor het bevorderen van verplaatsingen te voet of per fiets en passen bij meer stedelijkheid en aandacht voor de menselijke maat.

Er is geen hiërarchie tussen deze woon/werkmilieus. Aan elk type is behoefte. Het totale aanbod dient aan te sluiten op de vraag naar vestigingsplaatsen, zodat optimaal aan de doelen van economische dynamiek, bereikbaarheid en kwaliteit en leefbaarheid wordt voldaan. Dit vraagt op lokaal en regionaal niveau een pro-actieve verkenning van vraag en aanbod van locaties. Binnen dat kader kunnen de kansen van elk milieu worden aangegrepen en de bedreigingen voor een goede ontwikkeling gekeerd. Dat moet in samenhang gebeuren: locaties moeten niet elkaars concurrent zijn maar elkaar aanvullen. De belangrijkste eisen die hieruit voortvloeien zijn:

- De capaciteit en aantrekkelijkheid van de centrum-milieus vergroten door actieve inzet op hoogwaardige intensivering van ruimtegebruik en bereikbaarheid;
- De ontwikkeling van specifieke milieus beheersen om te voorkomen dat daarheen activiteiten 'weglekken' vanuit de beide andere milieus;
- In de gemengde milieus onnodige belemmeringen wegnemen voor functiemenging;
- Voor dit alles is samenwerking tussen gemeenten essentieel. Lokale ontwikkelingen moeten passen binnen een regionaal afgestemd geheel, waarbij gemeenten elkaar meer aanvullen dan beconcurreren.

Binnen randvoorwaarden die het rijk stelt, zullen provincies, kaderwetgebieden en (samenwerkende) gemeenten de slag naar een operationeel locatiebeleid moeten maken in de vorm van een visie op de ontwikkeling van vestigingsmilieus voor bedrijven en voorzieningen (inbegrepen de detailhandel) die is vertaald in planologische regelingen en in ontwikkelingsprogramma's. Gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor het zodanig ontwikkelen en gebruiken van locaties voor bedrijven en voorzieningen dat optimaal recht wordt gedaan aan de drie dimensies van stedelijke vitaliteit: economische dynamiek, bereikbaarheid en ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid. Provincies en kaderwetgebieden zien vooral toe op aspecten van het locatiebeleid die de gemeentelijke overstijgen. Rijksnormen zoals die er nu zijn voor de indeling van locaties ('ABC') en voor het gebruik daarvan (zoals parkeernormen, branchebeperingen of minimale vloeroppervlakten) komen te vervallen. Het rijk wil echter wel intensief ruimtegebruik bevorderen. Dat betekent dat ten opzichte van de huidige situatie over het geheel genomen op hetzelfde grondoppervlak een groter vloeroppervlak wordt gerealiseerd. Op bepaalde plaatsen - in elk geval in het stedelijk gebied -

dienen minimum bouwhoogten te worden vastgesteld. Gemeenten wordt gevraagd een actief onderling afgestemd parkeerbeleid te voeren, gericht op meer betaald parkeren en het voorkomen van parkeeroverlast. Bij de ontwikkeling van nieuwe bedrijfsgebouwen worden ondergrondse of in pandige parkeervoorzieningen gestimuleerd, met name in binnenstedelijke centra. Daarnaast wordt de bouw van eenvormige 'blokkendozen', die her en der in het landelijk gebied verrijzen, tegengegaan. Meetbare doelen en normen op de door het rijk aangegeven aspecten worden decentraal vastgesteld (met het streekplan als spil). In de uitwerking van het locatiebeleid in een streekplan moeten alle onderdelen van de verbrede doelstelling goed tot hun recht komen.

5.5.4 Vervoer in stedelijke netwerken

Personenvervoer

Het beleid houdt rekening met een toename van de mobiliteit, maar wil de negatieve effecten daarvan beperken. Binnen de steden en tussen de steden speelt het openbaar vervoer een rol van betekenis, hoewel het meeste vervoer via andere vervoerswijzen wordt afgewikkeld. Het regionale schaalniveau biedt mogelijkheden voor een nog grotere rol van het openbaar vervoer. Er wordt daarom geïnvesteerd in verbindingen, zoals light rail. In de Deltametropool zijn mogelijk nieuwe spoorlijnen of een magneetbaanverbinding aan de orde. Bij aanleg van nieuwe openbaar vervoerverbindingen en -systemen en met een betere organisatie van de bestaande systemen wordt ook nagestreefd om het openbaar vervoer van de verschillende schaalniveau's te koppelen. Door hoge frequenties en exacte aansluitingen vormt overstappen minder een belemmering voor het gebruik van het openbaar vervoer en verbetert de bereikbaarheid. Prioriteit heeft kwaliteitsverbetering van het openbaar vervoer. Daarnaast wordt ingezet op een goede (externe) bereikbaarheid per auto en meer en betere overstapmogelijkheden tussen auto en openbaar vervoer. De verhouding tussen kosten en baten moet daarbij in het oog worden gehouden.

In het personenverkeer op de weg (zowel individueel als collectief) is te verwachten dat door middel van innovatieve technologie (vormen van automatische voertuiggeleiding) een efficiënter gebruik van de infrastructuur mogelijk wordt. Daarnaast worden hierdoor leefbaarheid en veiligheid verbeterd. Deze ontwikkeling is hiermee ook voor het ruimtelijke beleid relevant. In de periode tot 2010 wordt in een aantal pilots geëxperimenteerd, zodat na 2010 tot stapsgewijze invoering kan worden overgegaan. Voor het gebruik van ruimte en infrastructuur, het veroorzaken van verkeersonveiligheid en de belasting van het milieu moet worden betaald (beprijzen). Er dienen meer ondergrondse parkeervoorzieningen te komen die het bovengrondse ruimtebeslag van de auto in straten en op pleinen verminderen. Om negatieve effecten van bovengronds parkeren te voorkomen wordt overal waar de parkeerruimte schaars is betaald parkeren ingevoerd. Dat vergroot de ruimtelijke kwaliteit van de openbare ruimte aanzienlijk. Provincies identificeren de gebieden waar regionale afstemming van parkeerbeleid nodig is en zorgen dat gemeenten die afstemming vormgeven. Het rijk ondersteunt dit proces met instrumentontwikkeling en voorbeeldprojecten. In stedelijke netwerken speelt het voetgangers- en fietsverkeer een belangrijke rol. De fiets is het meest voorkomende en voor korte afstanden (tot 5 km) het meest gebruikte vervoermiddel. De fiets speelt nu al een grote rol in veel verplaatsingsketens (30 - 50% van alle lokale ritten van stedelingen). Die rol kan in de toekomst nog groter worden. De groeipotentie van de fiets

binnen de bebouwde kom vraagt aandacht van het beleid. Er wordt ruimte toegekend en ingericht voor voorzieningen voor het fietsverkeer.

Goederenvervoer

De toename van het goederenvervoer wordt voor ongeveer de helft verklaard uit de groei van de economie en voor de andere helft uit logistieke ontwikkelingen. Dit illustreert de opmars van de netwerkeconomie. Veel productieprocessen zijn ruimtelijk ver uiteengelegd. De voorraadruimte in winkels wordt steeds verder teruggebracht. Daardoor nemen vervoersafstanden en frequenties van levering toe, geholpen door relatief lage transportkosten. In de logistiek liggen ook de aangrijpingspunten voor beleid. Maar het goederenvervoer is nog te zeer een verzameling losse transport- en distributieactiviteiten en de infrastructuur voor weg, water, rail en buisleidingen is te sterk gescheiden. Het rijk wil een vervoersefficiënte economie stimuleren. Het gaat om het aanbrengen van een betere samenhang tussen netwerken, efficiënte transportsystemen (bundeling) en beter ruimtegebruik op knooppunten rond de netwerken. Het rijk kijkt hierbij naar de mogelijkheden van alle modaliteiten en met name naar vervoer over water. Daar is nog voldoende capaciteit op de infrastructuur terwijl vervoer over water ook relatief gunstige milieu- en veiligheidseigenschappen heeft. Daarnaast worden de kansen van ICT om vervoersefficiëntie te bevorderen meegenomen in het beleid. De noodzaak van een efficiënter en integraal goederenvervoersysteem op landelijk, regionaal en lokaal niveau, wordt door de marktpartijen begrepen en ondersteund. Zo heeft bijvoorbeeld het project Goederenvervoer in de Randstad een visie ontwikkeld op goederenvervoernetwerken in Nederland, waarbij onderscheid is gemaakt in vier logistieke netwerken: een netwerk voor bulkvervoer, een netwerk voor grote laadeenheden zoals (zee)containers en volle vrachtwagenladingen, een netwerk voor pallets en rolcontainers en een netwerk voor thuisbezorging van pakketten²¹. Momenteel werken diverse bedrijven mee aan de ontwikkeling en de toepassing van deze logistieke concepten om de efficiency en de betrouwbaarheid van het vervoer te vergroten. Dit leidt tot een vergaande integratie van vervoersdiensten en -modaliteiten. Om dit te ondersteunen zullen de terminallocaties in deze netwerken zoveel mogelijk bij gespecialiseerde bedrijfsterreinen worden ingericht. Belangrijk voordeel daarbij is dat herstructureringslocaties binnen het stedelijk gebied nadrukkelijk in de netwerkvorming zijn betrokken en bijdragen aan het vergroten van de ruimtelijke kwaliteit.

Vrijwaringszones rond infrastructuur

Vrijwaringszones rondom de infrastructuur hebben als doel kwaliteiten op het gebied van milieu en (externe) veiligheid te borgen, en bieden ruimte voor mogelijke capaciteitsknelpunten in de toekomst. Rond het hoofdwegennet, het hoofdspoorwegennet en het hoofdvaarwegennet wordt een vrijwaringszone voor bebouwing gerealiseerd. Vigerende bestemmingsplannen worden daarbij niet ter zijde gesteld. Het rijk zal, in overleg met de andere overheden, het vrijwaringsbeleid verder uitwerken en daarbij de beleidsdoelstellingen ten aanzien van intensivering van ruimtegebruik, centrumvorming, veiligheid en milieu in acht nemen.

5.5.5 Groenstructuren

²¹ Naar een netwerk van netwerken, Buck Consultants International, september 2000

Binnen stedelijke netwerken wordt een samenhangende structuur van binnenstedelijke en buitenstedelijke recreatiegebieden gecreëerd voor de stedelijke bevolking. De landschappelijke en recreatieve kwaliteiten rond steden lopen sterk achter bij de stedelijke ontwikkeling. Er is sprake van een onbalans tussen rood en groen. Daarom is nu een inhaalslag nodig om de toegankelijkheid en bruikbaarheid van het buitengebied rond steden te vergroten. Uitbreiding van het fiets- en wandelpadennet is nodig waartoe soms infrastructurele barrières geslecht moeten worden. Grootschalige 'regionale parken' in een stedelijk netwerk bieden meer mogelijkheden dan nu voor ontspanning, sportbeoefening, recreatie en beleving van aantrekkelijke landschappen en natuur op betrekkelijk korte afstand van waar mensen wonen en werken. Recreatieterreinen, loop- en fietsparcoursen, ruiterspaden, golfbanen en watersportmogelijkheden maken onderdeel uit van het ruimtelijk programma voor deze gebieden. Het accent ligt op openbaar toegankelijke natuur, bos en recreatie. Daarnaast wordt geïnvesteerd in landschapsverbetering. Het gaat om 'vergroening' van het landschap door de aanleg van landschappelijke beplanting in aansluiting op de verschillende landschapstypen en om maatregelen die de openheid/ transparantie van het buitengebied verbeteren (als contrast met de stedelijke gebieden).

Voor verwerving, inrichting en beheer van *regionale parken* kan gebruik worden gemaakt van het bestaande instrumentarium voor de bufferzones. De aanwezige landbouw krijgt een belangrijker functie als landschapsbeheerder dan nu. De parkstructuur van de stedelijke netwerken omvat zowel grootschalige groene en blauwe gebieden buiten de bestaande steden, als groene structuren binnen de afzonderlijke steden. De groen/blauwe structuur vormt wat betreft inrichting, locatie en bereikbaarheid dus een samenhangend geheel in aansluiting op de bebouwing. Deze structuren kunnen onderdeel uitmaken van Nationale Landschappen. Daardoor ontstaat een groen/blauw dooraderd stedelijk netwerk. Binnen deze gebieden kunnen delen van de Ecologische Hoofdstructuur en Belvédère-gebieden liggen die hun beschermde status behouden. De groen-blauwe verbindingen hebben naast een recreatieve en landschappelijke functie ook binnen de stedelijke netwerken nadrukkelijk een functie als drager van natuurwaarden. Daarbij wordt ingezet op het vasthouden van water en de waterbergende functie van de groengebieden (zie kaart 24).

De Rijksbufferzones, eens aangewezen om de stadsgewesten te geleiden, vormen steeds meer een onderdeel van de stedelijke netwerken. De waarde van deze gebieden voor de stedelingen is de afgelopen decennia aanzienlijk toegenomen door grondverwerving, inrichting en beheer. Vooral de recreatieve- en deels toeristische functie zal verdere versterking behoeven. Een verdere ombouw naar regionale parken is wenselijk. Het merendeel van de bufferzones valt onder het regime van de groene contouren op grond van de 'groene' waarden, van deze gebieden, die zijn ontstaan als gevolg van de gerealiseerde herinrichting in het kader van landinrichting en het bufferzonebeleid. Voor enkele andere bufferzones zal opnieuw moeten worden beoordeeld of het vrijwaren van verstedelijking de komende decennia dient te worden gehandhaafd. Ook in stedelijke netwerken waar geen rijksbufferzones zijn, worden regionale parken ontwikkeld.

5.5.6 Ontwikkelingsbeeld stedelijke netwerken

In het ruimtelijk ontwikkelingsbeeld is aangegeven waar en hoe de ruimtelijke hoofdstructuur versterkt wordt. Op kaart 24 is het beleid samengevat en is aangegeven waar het rijk actie noodzakelijk acht om de organisatie van de ruimtelijke inrichting in stedelijke netwerken te realiseren.

5.6 Meebewegen met water

De vierde beleidsvernieuwing van deze nota houdt verband met de rol van het water in de nationale ruimtelijke ordening. De algemene verwachting is dat het water in zijn diverse verschijningsvormen de komende decennia ruimtelijk een veel grotere plaats voor zich gaat opeisen. De piekafvoeren van de grote rivieren nemen toe ten gevolge van meer en heviger neerslag. In combinatie met de zeespiegelstijging, betekent dit dat het water minder gemakkelijk een weg zal vinden naar zee. Voor een 'deltaland' als Nederland is dit cruciaal. Ook de veiligheid van het kustgebied en Laag-Nederland als geheel vraagt meer aandacht. Naast de problemen rond een teveel aan water kunnen langere perioden van droogte leiden tot problemen in de zoetwatervoorziening. Doorgaan met uitsluitend harde waterkerende oplossingen stuit op grenzen en zal op termijn tot grotere risico's leiden. We zullen moeten leren om meer 'mee te bewegen' met het water. De rol van het water bij de ruimtelijke inrichting van het land wordt hierdoor anders dan we gewend waren. Er moet geanticipeerd worden op extra ruimtebeslag; daarbij kan water veel meer gaan betekenen voor de ruimtelijke kwaliteit van Nederland.

5.6.1 Doelstellingen

Het beleid voor de fysieke ondergrond, met name voor het water, krijgt een wezenlijk andere oriëntatie: van reagerend naar anticiperend. De vergroting van rivierafvoeren, de stijging van de zeespiegel, de bodemdaling, de toename van (de intensiteit van) de neerslag en de voorziene langere perioden van droogte in de zomer leiden tot problemen met betrekking tot de veiligheid, wateroverlast en zoetwatervoorziening. Aanpassing achteraf aan veranderende omstandigheden is niet langer voldoende. Er moet worden geanticipeerd op toekomstige problemen. Water krijgt daarom ruimte om een nieuw 'natuurlijk' evenwicht te vinden.

De volgende drie doelstellingen van het waterbeleid worden als ruimtelijke opgaven geïdentificeerd: het vergroten van de veiligheid, het beperken van de wateroverlast en het veilig stellen van de zoetwatervoorraad. Het rijk is verantwoordelijk voor het veiligheidsbeleid voor de kust, de Noordzee, de Waddenzee, het IJsselmeer en de grote rivieren en het beleid ter bescherming van de zoetwatervoorraden. De provincies en de waterschappen zijn verantwoordelijk voor het beleid inzake de regionale wateroverlast en het regionale waterbeheer. Deze paragraaf wordt verder uitgewerkt aan de hand van drie invalshoeken:

- water als ordenend principe, in aansluiting op de Vierde Nota Waterhuishouding;
- functiecombinaties met landbouw, natuur, oppervlaktedelfstoffenwinning, waterwinning, wonen, recreatie en transport, ter 'voorziening' in de extra ruimtebehoefte voor water;
- een gebiedsgericht ruimtelijk kader ter verdere uitwerking van het waterbeleid.

Daarbij wordt een groot gewicht toegekend aan de kwaliteit van het water, de betekenis van water als publiek domein en aan de mogelijkheden die het water biedt om Nederland mooier te maken. Hierbij kan worden gedacht aan vergroting van de ruimtelijke diversiteit en aantrekkelijkheid van het landschap. Dit nieuwe beleid vraagt van de samenleving ingrijpende veranderingen in het gebruik van de ruimte. Het gaat als het ware om een cultuuromslag. Implementatie ervan vergt een lange adem. Een duidelijke en werkbare taakverdeling, gefaseerde taakstellingen, zorgvuldige communicatie en een rechtvaardige toedeling van lasten en baten zijn nodig om de aanpassingen aanvaardbaar te maken en de nieuwe kansen te benutten.

5.6.2 Water als ordenend principe

Water als ordenend principe betekent dat de stroomgebieden benadering wordt gehanteerd. Op grond hiervan worden met de regio's afspraken gemaakt over de uitvoering van een samenhangend beleid voor ruimte en water door het ruimtegebruik te geleiden naar de best passende plekken in het watersysteem.

Stroomgebieden en deelstroomgebieden omvatten zowel grond- als oppervlaktewater en vormen de relevante fysieke eenheden om de waterhuishouding te ordenen en om een goede afstemming met de ruimtelijke ordening te ontwikkelen. Met de afvoer van water vindt afwenteling van allerlei problemen plaats. Deze afwenteling moet worden voorkomen. Het water moet waar dit mogelijk is worden vastgehouden. Dit levert de meest structurele bijdrage aan de oplossing van de problemen rond veiligheid, wateroverlast en watertekort. De sponswerking van de bodem wordt daarom weer beter benut. Wanneer dat onvoldoende oplevert komt vergroting van de bergingsmogelijkheden (door al dan niet tijdelijke vergroting van het wateroppervlak) en vervolgens het afvoeren van water aan de orde. Voor de verbetering van de kwaliteit van het water geldt de volgende prioriteitenvolgorde: het voorkomen van verontreiniging, het scheiden van schone en vuile waterstromen, het zuiveren van de vuile waterstromen. Door de combinatie van deze benaderingen wordt bereikt dat er op termijn geen afwenteling plaatsvindt van de stad naar het land, van het land naar de grote wateren en van het water naar de bodem.

Stroomgebieden bestaan op verschillende schaalniveaus: op het hoogste niveau de internationale stroomgebieden van bijvoorbeeld Rijn en Maas, op een lager niveau de stroomgebieden van beken en zijarmen van beken (zie kaarten 2 en 4). Ook binnen poldersystemen zijn deelstroomgebieden te herkennen, met op het laagste niveau elementen die soms maar enkele tientallen hectares groot zijn. Het beleid van de verschillende schaalniveaus moet met elkaar in verband worden gebracht. Bij de stroomgebieden van de grote rivieren vormen de Europese samenwerking op het gebied van de ruimtelijke ordening (INTERREG III) en de uitwerking van de EU kaderrichtlijn Water de beleidskaders. Om voor beeksystemen het ruimtelijk beleid op het waterbeheer af te stemmen zijn nu in de streekplannen kleine deelstroomgebieden opgenomen. Met de vertegenwoordigers van de landsdelen zijn afspraken gemaakt om het beleid voor grote en kleine stroomgebieden op elkaar af te stemmen. Op lange termijn leidt dit tot een sterke vermindering van de waterafvoer per gebied middels het hanteren van de prioriteitenvolgorde vasthouden, bergen, afvoeren. De

provincies zullen het ruimtelijk beleid in samenwerking met de waterschappen vertalen in maatregelen voor bestemming, inrichting en beheer.

'Water als ordenend principe' betekent meer dan het maken van afspraken per stroomgebied of regio. Ook tussen deelstroomgebieden en regio's moeten afspraken gemaakt worden en de functies moeten op passende plekken in het watersysteem worden gelocaliseerd. Dat kan door (milieu)belastende functies - bijvoorbeeld chemische industrie - stroomafwaarts te positioneren en schone, kwetsbare functies stroomopwaarts. Voor een goed beheer van de zoetwatervoorraad en het herstel van onze natuurgebieden worden de watervragende functies (drink- en industriewaterwinning, natte natuur) gesitueerd op die plekken waar van nature al veel water beschikbaar is (kwelgebieden en benedenstroomse gebieden) en wordt gekozen voor het versneld verminderen van de vervuiling van de infiltratiegebieden. Ook wordt voldoende ruimte gemaakt voor de uitbreiding van het hoofdsysteem en voor de waterberging in de regionale systemen. In de gebieden die nu geschikt (te maken) zijn voor waterberging (de laagste, extensief gebruikte delen) worden geen ontwikkelingen toegestaan die kunnen leiden tot onvoldoende bergingscapaciteit in de toekomst.

Het garanderen van veiligheid blijft natuurlijk uitgangspunt van het Rijksbeleid. Dit leidt tot de volgende hoofdkeuzen: Er wordt meer ruimte voor de rivieren gemaakt. De ligging van de kustlijn wordt elke tien jaar opnieuw bepaald. Bezien wordt of de benodigde extra ruimte voor de kustverdediging landinwaarts of zeewaarts moet worden gevonden. De bergingsmogelijkheden worden vergroot door grotere peilvariaties van het grond- en oppervlaktewater, door verruiming van de mogelijkheden voor tijdelijke berging en door vergroting van het areaal oppervlaktewater.

'Water als ordenend principe' wordt geoperationaliseerd door de volgende uitgangspunten te hanteren bij de ruimtelijke planontwikkeling en afweging ("watertoets"):

- met het oog op veiligheid tegen overstromingen wordt ruimte die reeds beschikbaar is voor water behouden. In het riviereengebied wordt extra ruimte gecreëerd om de te verwachten hogere rivierafvoeren te verwerken. Op grond van maatschappelijke kosten-batenanalyses zal per gebied worden bepaald welke ruimtelijke- en technische maatregelen worden genomen. Bij de kust zal nader worden gezien of extra ruimte om dijken en smalle duinen te versterken in verband met de (versnelde) zeespiegelstijging landinwaarts of zeewaarts moet worden gevonden.
- ter voorkoming van wateroverlast worden maatregelen genomen om het water beter vast te houden. In aanvulling daarop wordt waar nodig het areaal oppervlaktewater vergroot. Wanneer ook dat onvoldoende soelaas, biedt worden maatregelen getroffen om water af te voeren. (zie afbeelding 90; Kansenkaart voor waterberging)
- om de zoetwatervoorziening veilig te stellen wordt de ruimte zodanig ingericht en gebruikt dat geen vervuiling optreedt naar het grond- en oppervlaktewater en verdroging wordt voorkomen. Grondwatervoorraden worden beschermd door in waterwingebieden alleen schone vormen van grondgebruik toe te staan en verontreinigende activiteiten naar elders te verplaatsen
- om de kwaliteit van het oppervlaktewater te verbeteren worden nieuwe activiteiten die het water kunnen vervuilen of die veel water verbruiken stroomafwaarts gesitueerd en schone activiteiten stroomopwaarts.

Aangegeven dient te worden welke (over)compenserende en mitigerende maatregelen moeten worden genomen om het watersysteem niet nadelig te beïnvloeden ('waterneutraal of 'waterpositief').

5.6.3 Functiecombinaties met water

De effecten van het kiezen voor meer ruimte voor water kunnen variëren van ingrijpend tot zeer beperkt. Waar mogelijk wordt gekozen voor functiecombinaties met landbouw, natuur, delfstoffenwinning, wonen, werken, sport, recreatie en transport. Het totale ruimtebeslag wordt hiermee teruggebracht en de ruimtelijke kwaliteit vergroot. Voor een aanzienlijke hoeveelheid landbouw- en natuurgebied is functiebehoud met aanpassingen ten behoeve van tijdelijke berging van water aan de orde. Daarnaast moet men in grote delen van het land rekening houden met veranderingen in de waterhuishouding. Voor het ruimtelijk beleid wordt uitgegaan van de volgende mogelijke situaties met betrekking tot functiecombinaties:

- Gronden worden permanent beschikbaar gesteld voor water (functieverandering): de gronden moeten dermate frequent beschikbaar zijn dat verwerven en inrichten gewenst is. Het gaat om nieuwe nevengeulen in de uiterwaarden, 'groene rivieren', dijkverleggingen, grotere boezems (de wateren waarin polderwater geloosd en aangevoerd wordt), meer ruimte voor de beek en verbreding van te smalle kustverdediging. In al deze gevallen wordt gekozen voor functiecombinaties met natuur en recreatie. In een aantal specifieke situaties (bijvoorbeeld de 'groene rivieren' rond steden), wordt gekozen voor combinaties met de ontwikkeling van een aantrekkelijke woonomgeving. Het betreft in totaal naar schatting 45.000 ha.
- Functiebehoud met aanpassingen: de huidige inrichting en/of het huidige gebruik van de grond biedt in beginsel mogelijkheden om water op te vangen en/of om het grondwater goed te beheren. Het betreft naar schatting 25.000 ha. Inrichtingsmaatregelen en vergoedingen kunnen nodig zijn om deze potenties te versterken. Hier bestaan combinatiemogelijkheden met extensieve vormen van landbouw, het toekennen van een waterbergingsfuncties aan natuurgebieden en voor aangepaste vormen van bewoning (wonen op palen, terpen, 'amfibisch wonen' etc.). Ook dynamisch kustbeheer door middel van zandsuppleties is een vorm van functiebehoud.
- Functiebehoud zonder aanpassingen. Het gaat hier ten eerste om gebieden voor gecontroleerde overstromingen in noodsituaties, zowel voor het hoofdsysteem als voor de regionale wateren. Naar schatting is hiervoor 100.000 hectare nodig. Deze gebieden zijn zelden nodig. In deze gebieden worden geen majeure investeringen (grote bouwlocaties, grote infrastructuurwerken) gepleegd. Verder worden geen randvoorwaarden aan de ruimtelijke ontwikkelingen gesteld. Daarnaast betekent de regionale vertaling van "meebewegen met water" dat op ca 320.000 hectare kleinschalige verbeteringen nodig zijn voor een gecombineerde aanpak van wateroverlast, verdroging, zoetwatervoorziening en waterkwaliteit. Deze gebieden krijgen extra ondersteuning bij de ontwikkeling van de functiecombinaties landbouw, natuur en recreatie en bij de ontwikkeling van aangepaste bouwvormen.
- Reserveringen voor de langere termijn: ontwikkelingen die de mogelijkheden voor het op termijn beoogde doel blokkeren moeten worden geweerd. Het gaat hierbij om reserveringen voor verbreding van de zeewering en de IJsselmeerdijken. Functiecombinaties van

landbouw, natuur en recreatie zijn hier goed mogelijk. Combinaties met wonen alleen binnen strikte randvoorwaarden.

Funcatiecombinaties zijn ook uit kwalitatief oogpunt aantrekkelijk. Water biedt prima mogelijkheden om de identiteit van gebieden te versterken. Met het terug halen van water in een gebied, kan de geschiedenis weer levend gemaakt en 'beleefd' worden. Door de samenhang tussen de natuurlijke ontstaansgeschiedenis en de manieren waarop het land in gebruik is genomen zichtbaarder te maken ontstaat een goede basis voor steden en landschappen met een herkenbare eigen identiteit. De historische ontwikkeling van de landbouw, maar ook van de dorpen en steden en hun bewoners, wordt zo weer uit het landschap afleesbaar. Oude overlaten en verdedigingswerken komen beter tot hun recht. Het gaat hierbij echter niet alleen om referenties aan het verleden. Door de funcatiecombinaties te richten op de specifieke mogelijkheden van het water in de verschillende landschappen wordt de identiteit van deze landschappen versterkt. Op nationaal niveau wordt het contrast tussen enerzijds de stedelijke netwerken zoals de Deltametropool en anderzijds de rustige, gebieden versterkt. Bij deze laatste gaat het om de natuurlijke kust, de Noordzee, de Zuid-Hollandse en Zeeuwse Delta, het Rivierengebied en het IJsselmeer. Versterking van dit contrast wordt gecombineerd met het tegemoet komen aan de wensen vanuit het waterbeleid. Uit het oogpunt van cultuurhistorie krijgen de historische waterfronten langs de rivieren en het IJsselmeer bijzondere aandacht en worden de Stelling van Amsterdam en de Hollandse Waterlinie²² ontwikkeld in combinatie met recreatie en natuur.

Landbouw

In het waterbeheer wordt veel meer rekening gehouden met de natuurlijke potentie van het watersysteem. Het beheer zal zich meer richten op de integrale aanpak en veel minder op sectorale wensen. Dat betekent dat de landbouw vaker geconfronteerd zal worden met tijdelijk suboptimale condities. Andere functies in het buitengebied krijgen een groter gewicht. Met de voorziene gevolgen van de klimaatverandering (verzilting, waterschade, verdroging) betekent dit een flinke aanpassingsopgave. Deze verschilt per regio, afhankelijk van de ruimtelijke keuzen, de hydrologische omstandigheden en de ambities vanuit de agrarische bedrijfsvoering ter plaatse. Het beleid is gericht op een landbouwbedrijfsleven dat economisch perspectief heeft bij het gewijzigd waterbeheer. Het Rijk neemt hiertoe initiatieven in overleg met de landbouwsector en zal daarbij combinatiemogelijkheden met natuur en recreatie bevorderen. Als landbouw ook in aangepaste vorm niet meer mogelijk is vanwege de hydrologische omstandigheden dan wordt aan deze gebieden een water/natuurfunctie toegekend.

Natuur

'Meebewegen met water' leidt tot meer natuur en tot betere omstandigheden voor de bestaande natuurgebieden (waterkwaliteit en -kwantiteit). Een deel van deze gebieden wordt ingericht en gebruikt voor tijdelijke waterberging. Langs de rivieren en de kust wordt de behoefte aan ruimte voor functieverandering gecombineerd met natuurontwikkeling. De natuurdoelstellingen voor de te verruimen rivieren zullen worden afgestemd op de afvoerfunctie

²² In de nota Ontwerpen aan Nederland geldt de Hollandse Waterlinie als Groot Project, met ontwerpaandacht voor herstel van de samenhang van dit historisch erfgoed, voor het weer zichtbaar maken daarvan en voor de in de loop der tijden ontstane natuurwaarden.

van de rivieren. De natuurdoelstellingen bij de voorgestelde functieverandering op regionaal niveau zullen worden afgestemd op de bergingsfunctie van deze gebieden.

Voor de kwelgebieden wordt gekozen voor een accent op de combinatie natuur/waterwinning. De 'Natte As', die loopt van het Lauwersmeergebied, via de randmeren, IJmeer, de Hollandse venen, Biesbosch naar de Zeeuwse Delta, wordt ontwikkeld door het verbinden, verbeteren en vergroten van de grote eenheden natuur (zie kaart 25) Dit levert bovendien mogelijkheden voor rustige vormen van recreatie en toerisme, en versterkt de identiteit van het landschap. In de gebieden waar de natuur de hoofdfunctie is zullen alleen rustige vormen van toervaart (zeil-, roeiboten, kano's, fluisterboten) worden toegelaten. Lawaaiige, hinderlijke vormen zoals waterscooters en speedboten zullen slechts op enkele plekken worden getolereerd. In de nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur is vastgesteld dat bij gebruik van bestaande en nieuwe natuurgebieden voor waterbeheer wordt uitgegaan van het versterken en tenminste het behoud van de (nagestreefde) kwaliteit. Rijk, provincies en beheerders gaan onderzoeken of het functioneren van de EHS gebaat is bij herbegrenzing in het kader van een natuurlijker en meer duurzaam waterbeheer.

Oppervlakedelfstoffenwinning

Naast de huidige functie die door water wordt vervuld ten behoeve van oppervlakedelfstoffenwinning (m.n. uit onderhoud waternetwerken) biedt het meer ruimte geven aan water extra mogelijkheden voor oppervlakedelfstoffenwinning.

Drink- en industriewaterwinning

De ligging van Nederland in de Delta biedt perspectieven voor de zoetwatervoorziening. De functie van het IJsselmeer als strategische zoetwatervoorraad wordt gecombineerd met de vergroting van de mogelijkheden voor berging van grotere rivierafvoeren en met natuur, recreatie en wonen. Voor een beter beheer van het grondwater worden schonere vormen van landbouw in de infiltratiegebieden gestimuleerd.

Bebouwing

Wonen aan het water is aantrekkelijk, maar heeft wel belangrijke aandachtspunten. De grote wateren hebben veelal een natuurfunctie, locaties aan het water zijn uit veiligheidsoverwegingen die samen hangen met overstroming of scheepvaart niet altijd geschikt voor bebouwing en bovendien wentelt bebouwd gebied water af naar de omgeving. Bij locatie-, maar ook bij tracékeuzen, moet daarom nadrukkelijk rekening worden gehouden met de gevolgen voor het grond- en oppervlaktewatersysteem (en de kwaliteit van het water) externe veiligheid en veiligheid op de vaarweg. In de diepst gelegen polders, gebieden met dikke veenpakketten, infiltratiegebieden en in zoekgebieden voor veiligheid en voorkoming van wateroverlast worden geen ontwikkelingen toegestaan die tot problemen in de waterhuishouding leiden. In een aantal badplaatsen doet zich een specifiek hoger veiligheidsrisico voor. Dit zal door technische en innovatieve maatregelen moeten worden opgelost. Het 'terugtrekken' van bebouwing is daar niet aan de orde.

Water wordt verder gebruikt om de transformatieopgave in het bestaand stedelijk gebied te ondersteunen. Hierbij wordt prioriteit gelegd bij de ontwikkeling van centrum-stedelijke woonmilieus (door het weer terugbrengen van oude watergangen en door de ontwikkeling van nieuwe waterfronten) en op de transformatie van buiten-centrum-milieus naar groen/blauwe stedelijke milieus, waar het water gebruikt wordt om de variatie binnen deze wijken te

vergroten. Om aantrekkelijke woonmilieus te creëren kunnen op bepaalde plaatsen nieuwe waterfronten worden gerealiseerd. Er zal terughoudend en selectief worden omgegaan met bebouwing in buitendijkse gebieden. Concrete beleidslijnen worden uitgewerkt om de bouwdruk op het hoofdsysteem in goede banen te leiden. Daarbij is een nuancering naar onderdelen van het watersysteem nodig. Zo speelt in het rivierengebied het vrijhouden van het stroomvoerend winterbed een cruciale rol, bij het IJsselmeer het waarborgen van voldoende waterbergend vermogen en langs de kust het voorkomen van schade aan bebouwing en het ontstaan van nieuwe bolwerken. Historisch waardevolle waterfronten en kusten komen niet in aanmerking voor de ontwikkeling van nieuwe waterfronten. Wonen aan het water mag niet alleen bereikbaar zijn voor de veelverdieners. Daarom dienen ook aan het water sociaal gemengde woon/werk milieus te worden ontwikkeld.

Een uitgekiend inrichtingsbeleid voor bestaand en nieuw stedelijk gebied moet waterproblemen voorkomen. Voor nieuwe bebouwing wordt geëist dat er voldoende water kan worden geborgen om afwenteling naar het landelijk gebied te voorkomen. In bestaand bebouwd gebied moet deze afwenteling worden verminderd. Waar sprake is van toename van verhard oppervlak dient compenserend ruimte te worden gemaakt voor het bergen van te verwachten afvoerpieken en om in bepaalde gebieden infiltratie te bevorderen om zoetwatervoorraden aan te vullen. De ontwikkeling van watervriendelijke bouwvormen wordt gestimuleerd. Drijvende woningen of paalwoningen behoren tot de mogelijkheden mits aan voorwaarden wordt voldaan. Ook andere vormen van aangepaste verstedelijking zijn denkbaar. Dit zogenoemde 'waterneutraal' of 'waterpositief' bouwen geldt voor alle nieuwe verstedelijking in Nederland. De criteria daarvoor worden in de vorm van een 'watertoets' onderdeel van de ruimtelijke afweging. Bij de ontwikkeling van woonmilieus aan het water moet specifiek rekening worden gehouden met stank- en gezondheidsproblemen. Door water zoveel mogelijk te laten stromen kunnen deze problemen meestal worden voorkomen.

Recreatie

Varen, zwemmen, vissen en diverse andere vormen van recreatie en sport kunnen op, in en bij het water plaatsvinden. De mogelijkheden daarvoor in de stedelijke netwerken worden vergroot. Hierbij wordt prioriteit gegeven aan de stedelijke netwerken in Laag-Nederland gezien het tekort aan recreatiemogelijkheden en de grote ruimtebehoefte voor water. De kleine wateren hebben een grote potentie voor het recreatieve gebruik. Op dit moment zijn ze maar in beperkte mate toegankelijk voor de kleinschalige recreatievaart (kanoën, roeien) en voor schaatsen, zwemmen en vissen. Het Rijk zal kleinschalige initiatieven om daar verbetering in aan te brengen ondersteunen en aan de provincies vragen om dit uit te werken in regionale plannen. Het basistoervaartnet (van 4.400 kilometer lengte) is in ieder geval geschikt voor boten met een diepgang van 1,10 meter en een hoogte van 2,40 meter. Nergens ter wereld kan de toervaarder op een zo klein gebied een zo grote verscheidenheid aan wateren en landschappen vinden. De bevaarbaarheid van het tourvaartnet wordt verder verbeterd en het net zelf zal worden uitgebreid. Bij de aanleg van nieuwe infrastructuur die waterwegen doorsnijdt zal een goede doorvaart van de toervaart als randvoorwaarde moeten worden meegenomen. Het toervaartnet kent een aantal ontbrekende schakels en kansrijke verbindingen. Het Rijk ondersteunt initiatieven om deze verbindingen te realiseren.

Transport en logistiek

Water heeft veel eigenschappen die goed passen in het streven naar een efficiëntere benutting van het transportstelsel: een aanzienlijke restcapaciteit, goede ruimtelijke inpasbaarheid, en relatief gunstige milieu- en veiligheidsaspecten. De omvang van het goederenvervoer zal de komende decennia blijven groeien. De binnenvaart zal een belangrijk deel van het bovenregionale en internationale vervoer kunnen opvangen. De binnenlandse en de grensoverschrijdende binnenvaart krijgt een stimulans door het oplossen van de belangrijkste knelpunten in het vaarwegennet. Een ander belangrijke factor is de beschikbaarheid van voldoende hoogwaardige bedrijventerreinen die via het water goed ontsloten zijn. Het is daarom gewenst dat de vestigingsmogelijkheden voor bedrijven aan het water worden vergroot en bestaande, veelal binnenstedelijke, aan water gelegen bedrijfsterreinen worden gerevitaliseerd. Het opknappen van deze verouderde terreinen kan daarbij worden gecombineerd met aan water en oever gebonden recreatie en natuur. Hierdoor kan een kwaliteitsimpuls worden gegeven. Hierbij mogen geen nadelige gevolgen voor veiligheid en waterkwaliteit optreden. Voor multimodale overslagcentra wordt ruimte gereserveerd. Er wordt een landelijk dekkend netwerk voor gecombineerd weg-watervervoer gerealiseerd dat aansluit op het netwerk van internationale terminals. Voor personenvervoer zullen de kansen op enkele specifieke trajecten worden benut. Vervoersdiensten op deze trajecten zullen worden gestimuleerd en bij aanleg van nieuwe boezems en verbinding van waterlopen zullen de mogelijkheden voor personenvervoer nadrukkelijk moeten worden meegenomen. Op een aantal plaatsen zitten de toervaart en de beroepsvaart elkaar in de weg. Waar mogelijk zullen gescheiden vaarroutes worden ontwikkeld.

Voor een adequaat vaarwegbeheer, ondermeer uit oogpunt van veiligheid, is het noodzakelijk dat vaarwegbeheerders de randvoorwaarden stellen mbt de bestemming en het gebruik van de oever. Het gebruik van de oever moet, met name bij hoofdvaarwegen niet strijdig zijn met de transportfunctie. Denk hierbij aan bewoning op risicolocaties, obstakels die zicht en radarzicht blokkeren, bereikbaarheid bij calamiteiten, activiteiten die hinder van golven ondervinden.

5.6.4 Ruimtelijke uitwerking

Het ruimtelijk beleid voor water werkt verschillend uit in de diverse gebieden van Nederland. In deze paragraaf komt aan de orde wat 'meebewegen met water' in deze gebieden betekent. Op kaart 25 zijn deze gevolgen in beeld gebracht.

Noordzee

Het Nederlandse deel van de Noordzee strekt zich uit van af de kust tot aan de grens van de Exclusieve Economische Zone. Het toenemend gebruik van de zeebodem, van de waterlaag daarboven en van het luchtruim rechtvaardigen dat er ruimtelijk beleid voor de Noordzee wordt geformuleerd. Naast het ruimtebeslag van mobiele activiteiten, varen en vissen, is er vooral sprake van een toename van immobiele activiteiten, oftewel het gebruik van de bodem. Doordat gebruik van de bodem, water en lucht onafhankelijk van elkaar kan zijn, is de Noordzee een bij uitstek multifunctioneel gebied. Het is wenselijk om een actieve benadering te hanteren van ruimtegebruik in de Noordzee en heel bewust om te gaan met het bepalen van wat op land en wat op zee moet worden geacommodeerd. Gezien het multifunctionele karakter van het ruimtegebruik is combineren de centrale interventiestrategie om aan de

verwachte ruimtebehoeften te gemoed te komen en gelijktijdig de ruimtelijke kwaliteit die de Noordzee biedt te waarborgen.

Gekozen wordt voor een beleid met betrekking tot de Noordzee, waarbij:

- nieuwe activiteiten pas worden toegelaten op zee als nut en noodzaak ervan zijn aangetoond en bij de keuze van locaties uiterste zorgvuldigheid wordt betracht
- bij de planning van nieuwe en uitbreiding van bestaande activiteiten op zee eerst inzicht wordt verkregen in de gevolgen voor kust en zee, de onzekerheden daarin en hoe daar mee wordt omgegaan (voorzorgprincipe).

In hoofdstuk 6 is in een stappenplan uitgewerkt hoe nut en noodzaak kan worden aangetoond en hoe het voorzorgprincipe wordt toegepast. Het doel is om de ruimtelijke kwaliteit te handhaven door het vitaal houden van het natuurlijk systeem, door economische functies ruimte te geven en door onderling goed af te stemmen.

Naast deze algemene uitgangspunten leidt het besef dat de Noordzee niet 'één pot nat is' tot gebiedsgericht beleid waarbij enerzijds bijzondere kenmerken worden beschermd en anderzijds economische potenties worden benut. Een vrije horizon en de instandhouding van het zandig kustfundament zijn beleidsdoelen. Dat wil zeggen dat ten behoeve van het waarborgen van de veiligheid van laag Nederland een gebied langs de Nederlandse kust wordt aangewezen waar restricties gelden voor vormen van gebruik die de veiligheid kunnen aantasten. Voor de bouw van windparken op zee, wijst het kabinet voorkeursgebieden aan die richting geven aan de locatiekeuze. Voorts streeft het kabinet naar een bundeling van kabels en leidingen en zullen, als dit in de nabije toekomst nodig blijkt, bijzondere natuurgebieden buiten de 12 mijlszone worden aangewezen. Het kabinet streeft naar een onbelemmerd uitzicht vanaf de kust. Voor de bouw vanaf de kust zichtbare permanente werken binnen de 12 mijlszone wordt alleen bij zwaarwegend openbaar belang vergunning verleend. Wordt de vergunning verleend, dan moet de schade aan het vrije uitzicht worden beperkt door een goed ontwerp.

De kust

De kust beschermt het lager gelegen achterland tegen overstroming. De zee en de wind hebben de duinen gevormd met zand uit de zee. Het gedeelte van de zee dat bijdraagt aan de duinvorming (de zone landwaarts vanaf de feitelijke NAP -20meter dieptelijn tot de duinvoet), de duinen zelf en ruimte voor de in de toekomst benodigde waterkeringen tezamen vormen het kustfundament. De komende decennia zal via zandsuppleties op het strand en de zandige onderwateroever de huidige basiskustlijn op zijn plek gehouden worden via het vigerende beleid van dynamisch handhaven. Het huidige areaal aan strand en duin blijft zo in stand. Tevens spoort dit met beleidswensen voor natuur (behoud en zo mogelijk versterken van natuurlijke dynamiek) en recreatie (creëren van brede recreatiestranden).

Harde kustverdediging, in de vorm van bijvoorbeeld dijken en dammen, worden slechts overwogen als met suppleties de teruggang van de kust niet kan worden afgeremd. Omdat de belasting vanuit zee door zeespiegelstijging in de toekomst groter wordt, zullen op termijn bredere en sterkere waterkeringen nodig zijn ter plekke van potentiële zwakke schakels in de zeewering (smalle duinen en dijken). Dit meegroeien van de zeewering vraagt ruimte. Ruimte die in principe zowel zee- als landwaarts van de bestaande zeewering gevonden kan worden. Het kabinet wil waarborgen dat deze ruimte beschikbaar blijft, door de resterende

mogelijkheden voor versterking van de zeewering open te houden en te reserveren voor kustveiligheid (totaal circa 2000 hectare). Voorkomen moet worden dat in de direct landwaarts van de zeewering gelegen zone zich nieuwe, kapitaalintensieve functies vestigen, aangezien zeewaartse verbreding vaak niet of alleen met hoge kosten mogelijk is.

Op sommige locaties zal de reservering op korte termijn gevolgd worden door een daadwerkelijke verbreding van de smalle duinenrij, waarbij meervoudig ruimtegebruik met vooral natuur en recreatie het uitgangspunt vormt.

Door bebouwing dicht aan zee (zoals bij de kustplaatsen) en harde waterstaatswerken heeft de kust aan flexibiliteit ingeboet (bolwerkvorming). Uitbreiding van bestaande bolwerken vergroot de noodzaak van bescherming en vermindert de flexibiliteit van de kust. Het handhaven van de kustlijn kost hier meer inspanning, zeker wanneer de zeespiegel verder doorstijgt en het windklimaat verslechtert. Dit resulteert ook in een verhoogd risico op afslag in de direct aan zee gelegen zone buiten de waterkering, onder meer de boulevards van kustplaatsen. Deze risico's worden geïnventariseerd in het kader van de 3^e Kustnota. Nadat de risico's bekend zijn, worden de rode contouren rond bestaande aaneengesloten bebouwing door de provincie getrokken en wordt zodoende uitbreiding van de huidige bolwerken voorkomen. De rode contouren zullen veelal samenvallen met de donkergroene contouren van het onbebouwde duingebied dat onder de EHS valt. Hier geldt een 'nee, tenzij' regime voor nieuwe bebouwing en harde infrastructuur. De voorwaarden hebben betrekking op activiteiten met een groot maatschappelijk belang die niet elders kunnen plaatsvinden. Binnen de contouren geldt een 'ja, mits' regime. De voorwaarden hebben in elk geval betrekking op de veiligheid van de waterkering en op de risico's voor afslag in de op en voor de waterkering gelegen bebouwing.

Het rijk heeft mede-zeggenschap over investeringen in de zone met een relatief hoog risico binnen de rode contour. Hier ligt tegelijkertijd de opgave om de ruimtelijke kwaliteit van de kustplaatsen, bijvoorbeeld van het architectonische beeld van de (boulevard-) bebouwing, te verbeteren. Het kabinet wil dit samen met de betrokken provincies, gemeenten, waterschappen en maatschappelijke groeperingen uitwerken met als doel besluitvorming over de voorwaarden waaronder nog gebouwd kan worden, de risiconiveaus, mogelijke oplossingsrichtingen, en de bestuurlijke verantwoordelijkheden.

Bovengenoemd bebouwingsbeleid zal ook doorwerken in een nadere integrale uitwerking voor de kust. Daarin zal op nationaal niveau meer samenhang worden gebracht in de diverse belangen, daaraan gelieerde beleidsvelden en in planvorming van rijk, provincie, waterschappen en gemeenten. Dit integrale kustbeleid vormt tevens een goede basis voor de Nederlandse inbreng in de in voorbereiding zijnde aanbeveling van de Europese Commissie over de uitvoering van een geïntegreerd beheer van kustgebieden in Europa.

Verder zal het natuurlijk karakter van het kustduin- en strandwallengebied worden versterkt. Daartoe worden de grondwatersystemen hersteld. De waterwinning wordt afgebouwd en/of gaat over op diepinfiltratie zodat geen nadelige gevolgen voor de natuur optreden. Natuurlijke duinmeren en vochtige duinvalleien komen weer meer algemeen voor. Om dit te bereiken is het nodig om door te gaan met het vervangen van naaldbossen en wordt het peil opgezet in de zone aan de duinvoet. Voor activiteiten die hiermee strijdig zijn (de bollenteelt op een aantal plaatsen) worden alternatieven ontwikkeld.

Samen met provincies, waterschappen en gemeenten in het kustgebied zal verkend worden of voor de kust een aparte pkb moet worden uitgewerkt.

De Wadden

De Waddenzee is het laatste stuk grootschalige ongerepte natuur van Nederland dat behouden dient te blijven voor de generaties na ons. De hoofddoelstelling voor de Waddenzee is de duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap. De uitwerking van deze doelstelling vindt plaats in een aparte Planologische Kernbeslissing (PKB), de PKB Derde Nota Waddenzee. Aan de Waddenkust moet de veerkracht, vanwege de zeespiegelstijging en zandhonger, op enkele plekken worden vergroot. Daarbij betreft het beleid voor zoet-zout overgangen, kwelders en uitpolderingen. Bestaande kernen aan de kust worden beschermd tegen water, randvoorwaarden worden gesteld bij (ver)nieuwbouw in potentieel onveilig gebied in de kernen.

De Delta

Het contrast tussen de Zeeuwse en Zuid-Hollandse delta en de omringende stedelijke zones (Deltametropool, Brabantstad, Vlaamse steden) wordt versterkt. In dit gebied komen de kenmerken van Nederland als waterland samen, niet alleen door de waterrijke natuur maar ook door de voordelen van uitstekende scheepvaartverbindingen. De ecologische en landschappelijke waarden worden bevorderd door te investeren in natte natuur. De functie van de deltawateren (waaronder Westerschelde en Rijn-Schelde verbinding) als hoofdtransportas blijft gewaarborgd. Recreatieve en toeristische ontwikkelingen worden ingepast. Naast de ontwikkeling van kleinere natuur- en landschapsprojecten wordt meer ruimte gegeven aan de combinatie van water, landbouw, natuur en recreatie in de Hoeksche Waard. Zoet-zout overgangen worden hersteld in samenhang met de ruimtebehoefte voor veiligheid. Vooral in de Zeeuwse Delta worden deze mogelijkheden benut.

Grote rivieren

Het open karakter van het Rivierengebied met de karakteristieke waterfronten blijft gehandhaafd. Het water krijgt meer ruimte. Dit wordt zodanig ingevuld dat het natuurlijke karakter wordt versterkt. De kwaliteit van de bestaande waterfronten van plaatsen aan rivieren wordt verbeterd. Nieuwe waterfronten kunnen alleen worden ontwikkeld in verrommelde bedrijfsterreinen en in bestaand stedelijk gebied. De functie van de Waal als hoofdtransportas blijft gewaarborgd. De IJssel krijgt een natuurlijker karakter door ruimte te geven aan nieuwe meanders en de ontwikkeling van ooibossen. Een vrije rivierloop betekent ten minste behoud van de bestaande ruimte die de rivier heeft. Hier en daar vergt dat functieverandering omdat gronden permanent ter beschikking worden gesteld voor water. De bestaande beleidslijn Ruimte voor de Rivier (vastgesteld in 1997) is hiervoor een goed en werkend instrument, zoals blijkt uit de evaluatie van de beleidslijn. De beleidslijn levert een toetsingskader met als doel de huidige bestaande ruimte van de rivier te behouden. Gezien de goede ervaring met deze beleidslijn, blijft deze onverkort van kracht. Wel worden voor deel 3 enkele aanpassingen voorbereid. Het betreft een mogelijke wijziging van de lijst van riviergebonden activiteiten en een eventuele uitbreiding van het werkingsgebied. Een specifiek aandachtspunt hierbij is de mogelijkheid om met aangepaste bouwvormen te experimenteren.

De beleidslijn 'Ruimte voor de Rivier' (Mei 1997) is van toepassing op alle nieuwe activiteiten (waaronder wijziging van bestaande activiteiten) in het winterbed van de grote rivieren. De beleidslijn geldt voor de Rijn en de Maas (inclusief de onbedijkte Maas) en grote zijrivieren (d.w.z. de rijksrivieren), uitgezonderd enkele oude zeearmen en getijderivieren in het benedenrivierengebied.

De beleidslijn houdt in dat in het winterbed van de grote rivieren ingrepen worden getoetst, die zouden kunnen leiden tot:

- waterstandsverhoging in de huidige situatie, en/of;
- feitelijke belemmering voor toekomstige vergroting van de afvoercapaciteit, en/of;
- potentiële schade bij hoogwater.

Het zal bij de toepassing van de beleidslijn doorgaans gaan om ingrepen die een ophoging, bouwwerk of een ander obstakel met zich meebrengen.

Voor nieuwe ingrepen die wel tot bovengenoemde effect(en) zouden kunnen leiden, wordt een onderscheid gemaakt in activiteiten die op voorhand onlosmakelijk gebonden zijn aan het winterbed van de rivier en overige activiteiten.

Nieuwe riviergebonden activiteiten, die gebonden zijn aan situering in het winterbed, zijn toegestaan als voldaan wordt aan de volgende voorwaarden:

- de situering en uitvoering van de ingreep zijn zodanig, dat de waterstandsverhoging en de belemmering voor de toekomstige verlaging, zo gering mogelijk zijn, én
- duurzame compensatie van resterende waterstandsverhogende effecten, én
- een beschermingsniveau van 1:1250 voor potentiële schadegevallen.

Het gaat hierbij om de volgende limitatieve lijst van activiteiten:

- waterstaatkundige kunstwerken (bruggen, sluizen, waterkeringen e.d.)
- voorzieningen voor de beroepsvaart (vaarwegverbetering)
- voorzieningen voor een veilige afwikkeling van de beroeps- en recreatievaart
- overslagbedrijven voorzover gekoppeld aan vervoer over een hoofdvaarweg
- scheepswerven voor schepen groter dan 25 m, gemeten langs de waterlijn
- natuur in de uiterwaarden (of weerden)
- uitbreiding van bestaande steenfabrieken onder voorwaarden.

Voor de overige nieuwe activiteiten geldt dat deze ingrepen in principe niet worden toegestaan. Er wordt alleen een uitzondering gemaakt als op basis van voorafgaand onderzoek kan worden aangetoond dat:

- sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang, én
- de activiteit niet redelijkerwijs buiten het winterbed gerealiseerd kan worden, én
- de activiteit op de locatie geen feitelijke belemmering vormt om in de toekomst de afvoercapaciteit te vergroten.

Voor nieuwe activiteiten die na deze afweging resteren, gelden de hiervoor genoemde voorwaarden.

Alleen behoud van de bestaande ruimte is echter niet toereikend. Nieuwe ruimte voor de rivier is nodig om toenemende afvoeren veilig naar zee af te voeren. Een deel van deze ruimte is al op korte termijn nodig, een resterend deel dient gereserveerd te worden voor de langere

termijn. Voorbeelden van ruimtelijke ingrepen zijn uiterwaardverlagingen, (grootschalige) dijkverleggingen, retentiegebieden (gebieden die zeer incidenteel worden gebruikt om de top van de rivierafvoeren op te vangen), nevenlopen en groene rivieren bij stedelijke knelpunten. Binnen het project 'ruimte voor de rivier' wordt onderzocht waar deze ruimte gevonden kan worden. Tevens wordt een studie uitgevoerd over een optimalisering van de waterverdeling over de Rijntakken (spankrachtstudie).

Gebieden die op termijn nodig kunnen zijn voor waterberging, moeten worden gevrijwaard van ontwikkelingen die de bergingsfunctie zullen bemoeilijken. Deze gebieden staan op de kaart aangegeven als "ruimte voor de rivier". Op deze kaart zijn de gebieden die mogelijk in aanmerking komen om bij extreme rivierafvoeren gecontroleerde overstromingen toe te passen niet aangegeven. Een aparte PKB-rivierengebied zal worden opgesteld voor het aanwijzen van retentiegebieden en voor rivierverruiming. De in 2001 door het rijk te starten planfase "Ruimte voor de Rivier" wordt gericht op een snelle realisering van de benodigde verruiming van het winterbed en op de aanwijzing van retentiegebieden. Het voorgenomen bestuursaccord in het kader van WB21 (2002) vormt een goed moment om tussentijdse resultaten vast te leggen. De noodzaak om gebieden aan te wijzen voor een gecontroleerde overstroming (de noodoverloopgebieden) zal worden onderzocht door een onafhankelijke commissie. Alle belangen worden daarbij betrokken.

Voor de aanwijzing van de retentiegebieden worden de volgende criteria gehanteerd. Het moet gaan om een groot bovenstrooms gelegen aaneengesloten gebied (voldoende bergingscapaciteit) met:

- goede perspectieven voor functiecombinaties met landbouw, recreatie, natuur en cultuurhistorie
- voldoende ontlastend effect voor overige dijkeringen: wat is het waterstandsverlagend effect van het retentiegebied
- beheersbaarheid: bij voorkeur wordt een gebied aangewezen dat begrensd wordt door hoge gronden of dijken
- schade en slachtoffers: een goede en tijdige evacuatie is een voorwaarde; grote schade aan bebouwing en industrie en grote milieuschade moet voorkomen worden
- mogelijkheden voor aan de bergingsfunctie aangepaste bouwvormen.

In de binnendijkse ruimtelijke opgave om de wateroverlast aan te pakken spelen de specifieke geohydrologische kwaliteiten van het gebied een belangrijke rol. Komgronden, oeverwallen, kolken en wielen kunnen een functie vervullen in de berging van water. In de landsdelige uitwerking zullen de zoekruimten voor de (tijdelijke) berging van overtollig regenwater in samenhang met mogelijke retentie van rivierafvoeren worden aangegeven.

IJsselmeergebied

Het karakter van het IJsselmeergebied, als grootschalige open ruimte met bijzondere internationale natuur- en cultuurwaarden, wordt in stand gehouden. Uit een oogpunt van veiligheid tegen hoogwater is het nodig dat de bergingscapaciteit van het IJsselmeer niet wordt aangetast. Grootschalige inpolderingen worden daarom uitgesloten. De ruimtelijke reservering voor een Markerwaard verval. In het IJmeer worden geen nieuwe grootschalige ontwikkelingen toegestaan. De ruimtelijke druk op het IJsselmeergebied in relatie tot de kwaliteiten van het gebied geeft aanleiding tot het instellen van een zonerings van dynamischer en intensiever

ruimtegebruik in het zuiden en een gematigder ontwikkeling met meer rust en ruimte in het noorden. Om de recreatiedruk op de Waddenzee te beheersen, wordt de capaciteit van jachthavens in het noordelijke deel gereguleerd. Binnen de zonering past dat aan de randen van de Deltametropool selectief ruimte wordt gemaakt voor buitendijks wonen. Buitendijkse ontwikkelingen op het gebied van watergebonden recreatie en herstructurering van bestaand bebouwd gebied worden getoetst aan de EHS, de Vogelrichtlijn en nader te bepalen veiligheidsnormen. De ontwikkelingen moeten gepaard gaan met groen/blauwe investeringen en mogen de toekomstige stijging van het IJsselmeerpeil en het seizoensgebonden peilbeheer op geen enkele wijze in de weg staan. Overal elders is buitendijkse woningbouw en de bouw van verblijfsrecreatie buitendijks niet toegestaan. Wel kan in de polders IJsselmeerwater naar binnen worden gehaald om ook daar wonen aan het water mogelijk te maken. De vraag of de winning van diepe delfstoffen in het IJsselmeergebied alleen mag plaatsvinden vanaf het land zal nader worden uitgezocht. Het IJsselmeergebied krijgt een belangrijke taakstelling voor de winning van grondstoffen voor de bouw. Diepe ontgroningen worden in het IJsselmeer zoveel mogelijk voorkomen.

Als belangrijkste waterbeheerfunctie van het IJsselmeer wordt gekozen voor een combinatie van de zoetwatervoorziening en een goede waterafvoer naar zee. Hiervoor is op korte termijn uitbreiding van de spuicapaciteit van de Afsluitdijk nodig. Onderzocht zal worden of in combinatie hiermee de ecologische samenhang tussen Waddenzee en IJsselmeer kan worden versterkt door de ontwikkeling van een zoet-zoutgradiënt. Voor de lange termijn (2050) wordt geanticipeerd op een geleidelijke stijging van het IJsselmeerpeil en versterking van de dijken om onder vrij verval te kunnen blijven spuien bij de verwachte stijging van de zeespiegel. Het ontwikkelen van vooroevers is de voorkeursoptie voor de versterking van de dijken, omdat daarmee het natuurlijk karakter van het IJsselmeer belangrijk kan worden versterkt (oude land). Bij de dijken van het nieuwe land is ook de ontwikkeling van overslag dijken een serieuze optie. Voor dijkversterking dient zowel buiten- als binnendijks een strook ruimte te worden gereserveerd. Er wordt overgeschakeld naar een seizoensgebonden peilbeheer. Dit betekent een hoog voorjaarspeil dat langzaam uitzakt in de zomer. De winterpeilen veranderen niet. Afwatering van het omringende gebied en van de IJssel wordt daardoor niet belemmerd, en in droge tijden komt meer water voor het omliggende land beschikbaar en zijn grote ingrepen op het land niet nodig. Er wordt dus niet gekozen voor een natuurlijker peilbeheer als uitgangspunt van het beleid; een goede watervoorziening voor de landbouw in het noorden blijft een belangrijke randvoorwaarde. Deze keuze is goed te combineren met natuur, recreatie, scheepvaart en visserij en legt het randvoorwaarden op aan de ontwikkeling van de bebouwing. Er wordt ruimte gereserveerd voor de mogelijke aanleg van nieuwe randmeren bij de Noordoostpolder en bij Wieringen. Onderzocht wordt of het randmeer Noordoostpolder een functie kan vervullen in de regionale waterberging (Linde, Tjonger/Kuinder, Overijsselse Vecht). Wat betreft het randmeer bij Wieringen wordt onderzocht in hoeverre hier een zoet-zout gradiënt kan worden gecreëerd. Uitbreiding van aantal ligplaatsen en aanleg van vaardoelen in het IJsselmeergebied moet zodanig gestuurd worden dat de toename van de vaardruk op de Waddenzee wordt tegengegaan.

Als uitwerking van deel 1 van PKB Vijfde Nota en van de Vierde nota waterhuishouding zal vóór deel 3 van de PKB Vijfde Nota zal de Integrale Visie IJsselmeergebied (IVIJ) verschijnen. Deze visie zal in ieder geval een uitwerking geven aan:

- de precieze randvoorwaarden vanuit het waterbeheer waaraan bij bestemming en inrichting en beheer van buitendijkse gronden rekening moet worden gehouden, en in het bijzonder de precieze randvoorwaarden waaronder buitendijkse woningbouw mag plaatsvinden en de voorwaarden waaronder buitendijkse ontwikkelingen voor watergebonden recreatie mogelijk zijn
- de te reserveren binnen- en buitendijkse ruimte voor dijkversterking het IJsselmeergebied
- de te volgen procedure bij de ontwikkeling van een nieuw randmeer Noordoostpolder
- de te volgen procedure bij de ontwikkeling van een nieuw randmeer Wieringen
- te hanteren ruimtelijke randvoorwaarden bij de aanleg van extra spuicapaciteit in de afsluitdijk en een zoet-zoutovergang
- een regionale verdeling van de groei van het aantal ligplaatsen in het IJsselmeergebied bevatten als bouwsysteem voor het SGR-II
- de randvoorwaarden aan de winning van diepe delfstoffen in het IJsselmeergebied

In het buitendijks gelegen IJsselmeergebied worden ingrepen getoetst, die zouden kunnen leiden tot:

- waterstandsverhoging in de huidige situatie, en/of
- feitelijke belemmering voor toekomstige vergroting van de bergingscapaciteit, en/of
- potentiële schade bij hoog water

Het zal doorgaans ingrepen betreffen die een ophoging, bouwwerk of ander obstakel met zich meebrengen.

Nieuwe ingrepen buitendijks zijn alleen mogelijk indien kan worden voldaan aan de volgende voorwaarden:

- de situering en uitvoering van de ingreep zijn zodanig, dat de waterstandsverhogingen de belemmering voor de toekomstige verhogingen zo gering mogelijk zijn (in concreto: uitgaan van een nog nader te bepalen peilstijging als gevolg van het meegroeien met een stijgende zeespiegel) en
- ook op de lange termijn een - in deel 3 van de Vijfde Nota nader te preciseren - beschermingsniveau tegen overstromingen wordt gerealiseerd.

Toetsingskader voor buitendijkse gebieden

De gebieden waarvoor aparte watertoetsingskaders zijn geformuleerd vallen vrijwel geheel binnen de criteria voor de groene contour. Algemeen uitgangspunt is dat het strengste regime van kracht is. In vrijwel alle gevallen is dit het regime van de groene contour. Als binnen de groene contour vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen toch ontwikkelingen worden toegestaan, moeten deze voldoen aan de gestelde randvoorwaarden vanuit het waterbeleid. De rode contour wordt vastgelegd op de grens van de bestaande bebouwing. Voor de gebieden die niet binnen de contouren vallen zijn de watertoetsingskaders van kracht.

Overig Laag Nederland

De *zeekleigebieden (inclusief droogmakerijen)* leveren een vruchtbare ondergrond voor de grondgebonden landbouw. Grote delen ervan zijn geschikt voor goed renderende landbouwsectoren die op zoek zijn naar ruimte (boomteelt, bloembollen, vollegrondsgroenteteelt). Na overleg met de provincies en het bedrijfsleven wordt bepaald hoe deze ruimte voor landbouw kan worden gebruikt. Naast de wateroverlast levert de toename van de verzilting

hier een opgave voor beleid en bedrijfsleven. In deze gebieden levert het gebruiken van de sponswerking van de bodem weinig op. Daarom wordt ter vermindering van schade door wateroverlast gekozen voor een combinatie van tijdelijke berging en vergroting van de boezemstelsels. Totaal is minimaal 25.000 hectare extra open water oppervlak nodig tot 2050, en nog eens eenzelfde gebied voor de tijdelijke opvang van water. In deze laatste gebieden is nog wel extensieve landbouw mogelijk. De extra berging leidt ertoe, dat minder wordt afgewenteld naar benedenstroomse gebieden. In Laag-Nederland zijn dat de boezemsystemen en de Rijkswateren. In waterakkoorden wordt tussen deelstroomgebieden afgesproken hoeveel water maximaal mag worden afgewenteld. Tevens wordt voor het landelijk gebied per deelstroomgebied een normeringsstelsel opgesteld voor wateroverlast, waarbij het uitgangspunt dat bij het halen van de normen gewerkt wordt volgens de prioriteitsvolgorde vasthouden, bergen en dan pas afvoeren. Hogere waterpeilen zullen nodig zijn om de verzilting tegen te gaan. De invulling verschilt van gebied tot gebied. In de gebieden die overwegend een agrarische functie hebben en waar de ruimtedruk gering is, ligt het accent op tijdelijke berging. In de gebieden met een grote ruimtedruk wordt zoveel mogelijk gekozen voor de meer structurele oplossing van vergroting van boezemstelsels, de ontwikkeling van tussenboezems en de ontwikkeling van functiecombinaties met recreatie en natuur.

Diepe droogmakerijen zijn uit een oogpunt van waterbeheer geschikt om in te richten voor waterberging. Hier worden geen ontwikkelingen toegestaan die tot problemen in de waterhuishouding leiden. Veel ervan zijn uit cultuurhistorisch oogpunt bijzonder waardevol. Daarom krijgt de strategie van tijdelijke berging, met behoud van de agrarische functie, hier de voorkeur. Diepe droogmakerijen met een geringe cultuurhistorische waarde komen wel in aanmerking voor permanente waterberging en recreatie. De zeekeleigebieden wateren in het algemeen af op wateren met als hoofdfunctie natuur. Dit leidt tot een flinke toevoer van mest- en milieuvreemde stoffen naar deze natuurgebieden. Om deze toevoer versneld te verminderen, zullen bindende afspraken met de provincies en waterschappen en de landbouwsector worden gemaakt.

In de *gebieden met een dik veenpakket* heeft de strategie van 'vernatting' de voorkeur. Met een daarop ingestelde landbouw kunnen deze karakteristieke landschappen in stand worden gehouden. Deze landschappen krijgen zo meer het karakter van het Noord-Hollandse Waterland, waar water, bebouwing, natuur, recreatie en landbouw met elkaar vervlochten zijn. Dit vergt een ingrijpende aanpassing van de landbouw. Ook in deze gebieden worden geen ontwikkelingen toegestaan die tot problemen in de waterhuishouding leiden. In de gebieden met een dun veenpakket en een overwegend agrarische functie wordt de keuze voor de aanpassing van het waterbeheer mee bepaald door het absorptievermogen van de ondergrond. De benodigde aanpassingen in de landbouw zijn hier beperkt. Landbouw, natuur en recreatie worden overwegend van elkaar gescheiden, waarbij natuur en recreatie worden gelokaliseerd in de boezemsystemen.

Overig Hoog Nederland

'Meebewegen met water' houdt in dat Hoog Nederland in het algemeen natter wordt. In een gebied van ruim 300.000 hectare wordt water langer vastgehouden in de haarvaten en wordt gewerkt aan hermeandering van beken. Deze maatregelen kunnen overigens worden uitgevoerd zonder dat dat ten koste gaat van de bestaande functies, met name de landbouw. Wel zal de natuurwaarde sterk toenemen, niet alleen in de beeksystemen zelf, maar ook in nu

nog verdroogde natuurgebieden. Doordat het overschot aan regenwater beter wordt vastgehouden en geleidelijk afgevoerd, wordt de zoetwatervoorziening benedenstrooms van de beken en in de kwelgebieden verbeterd. De landbouw wordt afgestemd op de gewenste kwaliteit van het water. Voor de niet-grondgebonden landbouw betekent dit dat de waterkringloop op het bedrijf gesloten moet worden.

Zandgebieden

In de infiltratiegebieden wordt de transformatie naar schone gebruiksvormen ondersteund. De beeksystemen worden hersteld. Beekdalen krijgen weer een prominente plaats in het landschap, evenals de natte natuur met vennen. Het herstel van de sponswerking van deze gebieden kan worden gecombineerd met het weer zichtbaar maken van de samenhangen tussen grondgebruik en ondergrond schoon ruimtegebruik (biologische landbouw) in de infiltratiegebieden en grasland in de gebieden waar hogere waterpeilen zullen optreden. Het herstel van de beeksystemen (en de “sponswerking”) zal ook worden gericht op herstel van de relatief schrale natuur met hoge ‘floristische’ waarde. Het ‘vervlochten’ karakter van de zandgebieden (landbouw, natuur, recreatie, water, wonen) wordt door deze maatregelen versterkt.

Hoogveenontginningen

In deze landschappen zijn nog enkele resten hoogveen overgebleven. Het waterbeheer in de omgeving van deze restanten wordt gericht op de instandhouding ervan. Het waterbeheer en het gebruik van de grond worden gericht op het tegengaan van verstuing in deze gebieden. In delen van deze gebieden bestaan grote mogelijkheden voor de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. ‘Meebewegen met water’ wordt gebruikt om deze kwaliteitsverbetering te realiseren en gelijktijdig andere functies te versterken.

Limburgs Heuvelland

De voorziene toename van de erosie in dit gebied (door de hogere intensiteit van de neerslag en het intensieve agrarische gebruik) zal worden voorkomen door meer ruimte voor de beken en aanpassingen van het grondgebruik op de erosiegevoelige gronden. Daartoe worden op de hellingen weer bossen aangelegd en wordt op de randen van de plateau’s omgeschakeld naar grasland. Op de plateaus krijgt de omschakeling naar schone vormen van landbouw gerichte ondersteuning, wat grotere mogelijkheden voor recreatie en natuur biedt.

5.6.5 Ontwikkelingsbeeld water

In het ruimtelijk ontwikkelingsbeeld is aangegeven waar en hoe de ruimtelijke hoofdstructuur versterkt wordt. Op kaart 25 is het beleid samengevat en is aangegeven waar het Rijk actie noodzakelijk acht om ook daadwerkelijk mee te bewegen met het water.