

HOOFDSTUK 7 UITVOERING

Inhoudsopgave

7.1 Inleiding	2
7.2 Een nieuwe uitvoeringsstrategie	5
7.2.1 Lessen uit het verleden	5
7.2.2 De strategie in hoofdlijnen	6
7.2.3 Bestuurlijk kader	10
7.2.4 Instrumenteel kader	16
7.3 Toepassing van de uitvoeringsstrategie	24
7.3.1 Een nieuwe systematiek	24
7.3.2 Verantwoordelijkheid van het rijk	26
7.3.3 Stimuleringsbeleid	34
7.3.4 Faciliterend beleid	37
7.4 Bestaande uitvoeringsafspraken tot 2010	39
7.5 Uitwerking tussen PKB deel 1 en deel 3	42

De Nederlandse ruimtelijke ordening staat voor een grote uitdaging. Allerlei maatschappelijke sectoren vragen om extra ruimte; tegelijk stellen we aan de kwaliteit van die ruimte steeds hogere eisen. Ook in bestuurlijk opzicht is een herbezinning nodig. De beleidsuitvoering volgens de nu gangbare aanpak is onvoldoende effectief gebleken. Het beleid moet selectiever en tegelijk krachtiger. In dit hoofdstuk is een nieuwe uitvoeringsstrategie uitgewerkt, zowel inhoudelijk als met betrekking tot de organisatie van de uitvoering van het nationaal ruimtelijk beleid.

7.1 Inleiding

Veel inwoners van Nederland vinden dat ons land de afgelopen tijd voller, vuiler, rommeliger en eenvormiger is geworden. Deze constatering in hoofdstuk 1 is frappant, omdat het ruimtelijk beleid de afgelopen periode juist in het teken stond van versterking van ruimtelijke kwaliteit. De beleidsuitvoering is dus in veler ogen onvoldoende effectief geweest. Er is een waarneembare discrepantie tussen beleid en werkelijkheid. Deze discrepantie dreigt alleen maar groter te worden als we de maatschappelijke ontwikkelingen en de toekomstige ruimte vraag onder ogen zien die in de hoofdstukken 3 en 4 van deze nota zijn geschetst, en ons tegelijk realiseren dat we aan de kwaliteit van de schaarse ruimte steeds hogere eisen stellen.

In deze nota zijn drie strategieën ontwikkeld om de verwachte ruimtedruk te kunnen accommoderen en geleiden:

- *intensiveren* van ruimtegebruik in het bebouwde gebied;
- *combineren* van functies in het landelijk gebied;
- *transformeren* van het bestaand bebouwd gebied en van het landelijk gebied.

De inzet van deze strategieën, in combinatie met het in hoofdstuk 5 en 6 neergelegde beleid, zal in belangrijke mate bijdragen aan het realiseren en accommoderen van nieuwe behoeften en ontwikkelingen die in de voorgaande hoofdstukken zijn besproken.

Naast de wil om tegemoet te komen aan de nieuwe vraag naar ruimte, bestaat de ambitie om Nederland mooier, diverser en veiliger te maken en om waardevolle ruimtelijke kenmerken zoveel mogelijk in stand te houden. De ruimtelijke hoofdstructuur van Nederland, gezien in een internationale ruimtelijke samenhang, moet worden behouden en verbeterd. Vanuit dit internationale perspectief wordt een serie belangrijke doeleinden nagestreefd. In de Noordwest-Europese delta moet een betere afstemming komen tussen stad en land. Groene kwaliteiten in de open ruimten van het Benelux-Middegebied en Noord-Nederland/Nedersaksen worden versterkt. De Deltametropool wordt internationaal geprofileerd. De samenhang in het netwerk van transnationale hoofdverbindingen, met name tussen de Deltametropool, het Ruhrgebied en de Vlaamse steden, moet worden versterkt. Ook voor de andere nationale stedelijke netwerken wordt een optimale ontsluiting nagestreefd op die hoofdverbindingen. Binnen de Noordwest-Europese stedelijke delta wordt transnationale logistieke netwerkvorming bevorderd. Samen met de omliggende Noordzeelanden wordt afstemming van het ruimtelijk beleid voor de territoriale zee en de Nederlandse Exclusieve Economische Zone nagestreefd. Dat kan uitmonden in een

gemeenschappelijke ruimtegebruiksvisie op de Noordzee. De bescherming van de natuurwaarden in de Waddenzee, de Rijn-Schelde Delta en het gebied van Eems en Dollard wordt in internationaal verband versterkt. Voor de stroomgebieden van Rijn, Maas, Schelde en Eems wordt samen met de buurlanden een ruimtelijke beleidsstrategie uitgewerkt met het oog op de waterproblematiek.

De vitaliteit van stad en platteland moet worden versterkt. Daarvoor is een betere menging nodig van wonen en werken en een grotere diversiteit in woon- en werkmilieus. Landschap, natuur en cultuurhistorische waarden worden waar nodig beschermd en waar mogelijk verder ontwikkeld. De vorming van stedelijke netwerken, waarbij stedelijkheid, centrumvorming en behoud en ontwikkeling van groene gebieden centraal staan, zal aan de vitaliteit van stad en land een belangrijke impuls geven.

Net als bij de stedelijke netwerken geldt dat het water veel meer als een organiserend principe gebruikt moet worden in de ruimtelijke ordening. Dat geldt zowel voor het stedelijk als voor het landelijk gebied. Het garanderen van veiligheid en beperking van wateroverlast betekent dat aan het water ruimte wordt gegeven, waar mogelijk gecombineerd met andere functies.

De hoge ruimtedruk en de ambitie om de ruimtelijke kwaliteit van Nederland te vergroten stellen hoge eisen aan de sturing van het ruimtelijk beleid, zeker gelet op de ervaringen uit het verleden. We kunnen niet zonder meer op de huidige weg voortgaan. In de veelheid van belangenafwegingen die voortdurend op alle bestuurlijke niveaus plaatsvindt, is het beleid te kwetsbaar gebleken. De uitvoering moet anders. Om dat mogelijk te maken is een nieuwe strategie ontwikkeld. Niet alleen een inhoudelijke strategie, zoals uiteengezet in de hoofdstukken 5 en 6, maar op onderdelen ook een nieuwe, steviger uitvoeringsstrategie. Daarover gaat dit hoofdstuk.

Versterking van de uitvoering wordt niet gezocht in een 'van bovenaf' gedicteerde ruimtelijke inrichting waarbij van rijkszijde voor allerhande functies locaties worden aangewezen. Het beleid in deze nota zal *in samenspraak met* en voor een belangrijk deel ook *door* andere overheden en private initiatiefnemers worden uitgewerkt en gerealiseerd. Op een beperkt aantal beleidsonderdelen is het rijk verantwoordelijk voor het *eindresultaat*, maar ook dan wordt de uitwerking bij voorkeur overgelaten aan andere overheden. Voor het overige wordt aan die andere overheden een maximale vrijheid gelaten om binnen enkele randvoorwaarden gestalte te geven aan een eigen gebiedsgericht beleid. Waar nodig stimuleert en faciliteert het rijk hun acties.

De kernbegrippen van de uitvoeringsstrategie zijn: *selectiever* en *krachtiger*. Selectiever, omdat het rijk zich meer zal toeleggen op (programmatische) kaderstelling en minder bemoeienis heeft met de uitwerking van het beleid door andere overheden. Krachtiger, omdat scherper zal worden gestuurd op de onderdelen van het ruimtelijk beleid die van nationaal belang worden geacht. De punten waarop de uitvoering wordt versterkt, worden besproken in paragraaf 7.2. Dit gebeurt mede op basis van uit het verleden te trekken lessen. Zowel op het bestuurlijk als het instrumenteel kader van de beleidsuitvoering heeft een herbezinning plaatsgevonden.

In paragraaf 7.3 wordt de toepassing van de uitvoeringsstrategie voor de verschillende beleidsonderdelen uitgewerkt. Deze paragraaf is te beschouwen als een toelichting op de sturingsmaatregelen in de planologische kernbeslissing. De laatste twee paragrafen van dit

hoofdstuk geven een overzicht van de bestaande uitvoeringsafspraken tot 2010 en het traject naar deel 3 van deze PKB Nationaal Ruimtelijk Beleid.

7.2 Een nieuwe uitvoeringsstrategie

7.2.1 Lessen uit het verleden

De geschiedenis van de nationale ruimtelijke ordening laat zien dat de uitvoering lange tijd een relatief zwakke schakel is geweest. Verschillende voornemens en ideeën uit de eerste drie nationale nota's kwamen niet veel verder dan het papier waarop ze waren vastgelegd¹. Het rijk coördineerde ook zijn eigen projecten en investeringsprogramma's onvoldoende. De uitvoering bestond voor een belangrijk deel uit het toezicht op de doorwerking in ruimtelijke plannen van decentrale overheden. Daardoor werd het tempo in belangrijke mate bepaald door de termijn waarop die overheden hun plannen herzagen. Toezicht op de beleidshandhaving werd lange tijd niet systematisch aangepakt.

In de Vierde nota werd op dit vlak een belangrijke stap voorwaarts gezet. Vooral de Vierde nota Extra was sterk gericht op uitvoering. Er werd veel geïnvesteerd in communicatie over het beleid, onder andere via het programma 'Voorbeeldplannen'. Het planstelsel op rijksniveau werd vereenvoudigd. De actualisering van de bestemmingsplannen voor het buitengebied werd programmatisch aangepakt. De tekst van de planologische kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid werd op onderdelen scherper geformuleerd. Er kwamen voorstellen om de bestuurlijke samenwerking in de (groot)stedelijke regio's steviger te verankeren.

Daarnaast werden op verschillende bestuurlijke niveaus veel menskracht en middelen ingezet in ROM-projecten, 'nadere uitwerkingen' en sleutelprojecten. Met grensoverschrijdende visievorming en samenwerking werd ervaring opgedaan in het gebied Maastricht-Heerlen-Aken-Luik en in de Rijn-Scheldedelta. Er kwam een nauwere koppeling aan rijksinvesteringen. Tenslotte – dat trok de meeste aandacht – werden uitvoeringsmaatregelen van het rijk en van de regio's gebundeld in de Vinex-convenanten. Op basis van de beleidsevaluaties komt ook de parlementaire werkgroep Vijfde Nota² tot de conclusie dat met de Vierde nota (Extra) de beoogde trendbreuk naar meer 'uitvoeringsgerichtheid' een feit is. Wel voegt de werkgroep daaraan toe dat op veel punten nog verbetering nodig en mogelijk is, waarbij van de lessen uit de afgelopen periode kan worden geleerd.

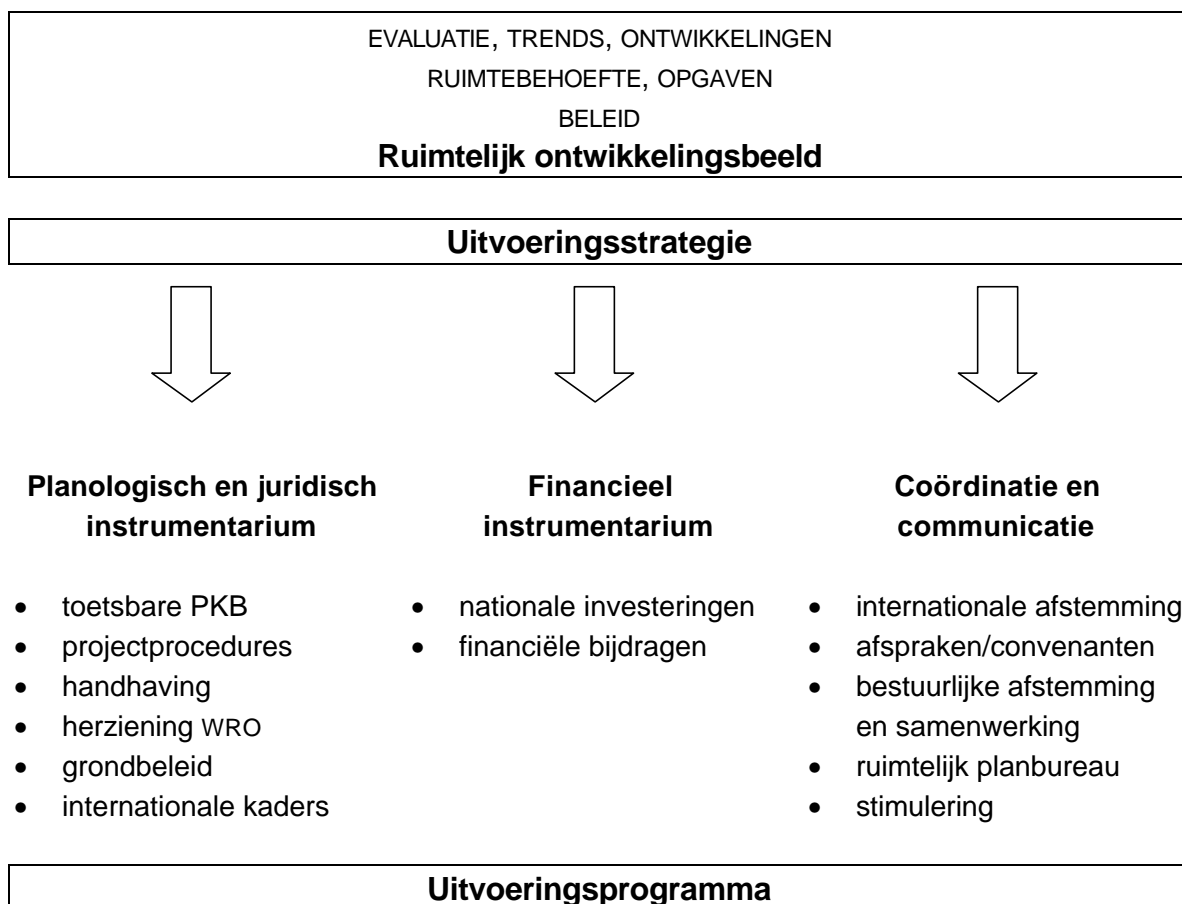
Voor het kabinet is de belangrijkste les, dat een betere uitvoeringsstrategie voor het ruimtelijk beleid moet rusten op twee pijlers: een effectief planologisch en juridisch instrumentarium (inclusief een consequente handhaving), en een pakket van uitvoeringsmaatregelen in de sfeer van afstemming en financiële middelen.

Bij de uitvoering van het Vierde-notabeleid werden niet alleen de traditionele planologische en juridische instrumenten ingezet, maar ook andere maatregelen op het gebied van geld, projecten, werkprogramma's en afspraken tussen overheden. Er kwam meer oog voor de 'ontwikkelingskant' van de planologie. Het instrumentarium werd verbreed – zij het op onderdelen onvoldoende – en op de voortgang van de uitvoering kon directer invloed

¹ Zie hierover uitgebreider de evaluatie in hoofdstuk 2 van deze nota. Daar wordt overigens ook geconstateerd dat de realisatie van de groeikernen en het stadsvernieuingsbeleid mede door de Derde nota mogelijk zijn gemaakt.

² *Notie van Ruimte*, Kamerstukken II 1999/2000, 27 210, nrs.1-2.

worden uitgeoefend. Versterking van de uitvoering zal zich moeten richten op een aantal ingrediënten, zoals hieronder schematisch is weergegeven.



7.2.2 De strategie in hoofdlijnen

Versterking van het planologisch en juridisch instrumentarium

De uitvoeringsstrategie wordt gebaseerd op een planologische kernbeslissing die scherp en toetsbaar is geformuleerd: 'wie doet wat en wanneer'. Bij maatregelen die wezenlijk zijn voor de realisatie van het nationaal ruimtelijk beleid, wordt in de PKB aangegeven welke overheidslaag voor de realisatie daarvan verantwoordelijk is. Ook wordt aangegeven op welke termijn keuzen moeten worden gemaakt of maatregelen gerealiseerd. Over de precieze beleidskaders en de formulering van de betrokken PKB-bepalingen zal tijdens de PKB-procedure nader overleg worden gevoerd. Dat gebeurt uitdrukkelijk met als uitgangspunt dat – wanneer het beleid na het bestuurlijk overleg eenmaal is vastgelegd – alle betrokkenen daar ook aan gehouden zijn. Een consequentie van die gedragslijn is dat bestuurlijke afspraken die bijvoorbeeld in het verband van landsdelen worden gemaakt, moeten worden omgezet in toetsbare maatregelen in streek- en bestemmingsplannen. De handhaving van het ruimtelijk beleid, die beschouwd kan worden als sluitstuk van de uitvoering, zal in overleg met de gemeenten worden versterkt. De komende reorganisatie en de personele uitbreiding van de VROM-inspecties zijn erop gericht ook het toezicht daarop te intensiveren. Daarnaast is een snelle aanpassing van streek- en bestemmingsplannen

aan het nieuwe beleid noodzakelijk, om te voorkomen dat op veel plaatsen in het land nog jarenlang beslissingen worden genomen op basis van wat in feite achterhaald beleid is. In het komend bestuurlijk overleg zal samen met de provincies worden bekeken hoe dit bereikt kan worden en wat daarvoor nodig is. Waar nodig zullen hiervoor extra financiële middelen worden vrijgemaakt.

Bij verschillende in gang gezette wetgevingstrajecten staat de effectiviteit en flexibiliteit van de sturing in de ruimtelijke ordening voorop. Het gaat echter niet alleen om het beleid dat het rijk zelf uitvoert. De rijksoverheid zal tevens de voorwaarden scheppen voor een effectiever beleidsuitvoering door provincies, gemeenten en regio's. De voorgenomen herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) heeft onder andere ten doel om te komen tot een effectievere doorwerking, krachtiger handhavinginstrumenten en een versterking van de rol van het bestemmingsplan³. Ook de aanpassing van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG) en de financiële voornemens van het kabinet moeten mede in dit licht worden gezien. Daarmee zal ook het (nieuwe) wettelijk kader een krachtiger uitvoeringsstrategie ondersteunen.

Nieuw ten opzichte van de Vierde nota (Extra) is de geïntensiveerde samenwerking op Europees, transnationaal en grensoverschrijdend terrein. Het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP) vormt, hoewel dit document niet bindend is, een belangrijke bouwsteen voor de transnationale ruimtelijke visies voor Noordwest-Europa, de Noordzeeregio en de Benelux, waaronder de landen die kampen met hoog-waterproblemen. De in hoofdstuk 5 geformuleerde transnationale en grensoverschrijdende beleidsambities kunnen alleen worden gerealiseerd in samenspraak met de betrokken binnen- en buitenlandse partners. Zowel voor de inzet van Europees geld als voor het wegnemen van (bestuurlijk-juridische) belemmeringen bij grensoverschrijdende samenwerking, zullen bestaande overlegvormen effectiever worden benut. Oprichting van een nieuw transnationaal overlegplatform wordt overwogen.

Financiële instrumenten

Het kabinet deelt de mening van de parlementaire werkgroep Vijfde Nota dat het rendement van de ruimtelijke ordening versterkt kan worden naarmate het beter lukt om beslissingen over uiteenlopende ruimtelijke investeringen in samenhang te nemen. De in deze nota geschetste ontwikkelingsbeelden zullen daarom gebruikt worden als grondslag voor de afweging en integratie van ruimtelijke investeringsprojecten en -programma's. Deels gaat het hierbij om rijksprojecten (Tracéwet, Luchtvaartwet, nieuwe rijksprojectenprocedure krachtens de WRO⁴), deels om transnationale projecten en deels om projecten die tot de verantwoordelijkheid van decentrale overheden behoren, maar die vanwege hun strategisch karakter door het rijk worden ondersteund. Hierbij zal worden voortgebouwd op de ervaringen die zijn opgedaan met de sleutelprojecten.

Binnen de Europese Unie zal Nederland streven naar versterking van de ruimtelijke invalshoek bij het regionaal structuurbeleid. Tezamen met bestaande communautaire initiatieven als URBAN en Interreg III zou dit kunnen uitmonden in een Europese ruimtelijke investeringsstrategie, die uiteraard zal moeten dienen ter ondersteuning van de nationale investeringen.

³ Fundamentele Herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27 029, nr.2, 3 en 4

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27 178, nrs.1-2.

Bij de uitvoering van de Vierde nota (Extra) is herhaaldelijk gebleken dat de reguliere financieringskanalen onvoldoende zijn om het gewenste niveau van ruimtelijke kwaliteit te waarborgen. Het initiatief voor beïnvloeding van ruimtelijke kwaliteit door ruimtelijke ingrepen ligt veelal niet bij de ruimtelijke ordening, maar bij andere beleidsterreinen, andere overheden en particulieren. Ruimtelijke kwaliteit is daarbij vaak geen doel op zich, maar de uitkomst van investeringen die met andere oogmerken worden gedaan.

Bij de sleutelprojecten en het stimuleringsproject Kwaliteit Vinex-locaties is met succes geëxperimenteerd met het beschikbaar stellen van (relatief bescheiden) bedragen ten behoeve van een extra kwaliteitsimpuls. Het ging hierbij om investeringsprojecten waarvan de ruimtelijke kwaliteit ook uit nationaal oogpunt van strategisch belang werd geacht.

De parlementaire werkgroep oordeelt terecht dat deze methode om de beleidsuitvoering te verbeteren verder moet worden ontwikkeld. Er is een afzonderlijk budget ter beschikking gesteld voor toekomstvast investeringen die de ruimtelijke kwaliteit verbeteren. Daarbij gaat het zowel om het verbeteren van bestaande situaties van onvoldoende kwaliteit, als om bijsturen waar een tekortschietende kwaliteit dreigt te ontstaan. Uit dit budget zal ook geld beschikbaar worden gesteld voor stimuleringsprogramma's. Deze kunnen betrekking hebben op initiatieven van andere overheden en/of particuliere investeerders en - zo nodig - op het wegnemen van planologische belemmeringen voor een voldoende snelle beleidsuitvoering (pijplijnproblematiek).

Coördinatie en afstemming

De internationalisering van ruimtelijke ontwikkelingen vergroot de behoefte aan een strategisch ruimtelijk ontwikkelingsbeleid op Europees niveau. Deze internationalisering vraagt om een intensieve schakelfunctie van de rijksoverheid. Stedelijke en landelijke regio's zijn de nieuwe basisspelers in het internationale spel van concurrentie en samenwerking. In toenemende mate zullen 'nieuwe regio's' landsgrenzen overschrijden. De rol van de rijksoverheid is daarbij niet alleen faciliterend en stimulerend, maar zeker ook regisserend en regulerend.

Een 'evenwichtige en duurzame ontwikkeling, met name door de totstandbrenging van een ruimte zonder binnengrenzen' behoort tot de fundamentele doelstellingen van de Europese Unie⁵. Daardoor biedt het EU-verdrag een mogelijkheid om het ruimtelijk *acquis*⁶ verder vorm te geven ter ondersteuning van het in deze nota aangegeven beleid. Hierbij wordt nadrukkelijk niet gedacht aan een nieuwe Europese competentie op het terrein van de ruimtelijke ordening. Nederland blijft zelf verantwoordelijk voor de inrichting van zijn grondgebied.

Ruimtelijke afwegingen worden in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat niet alleen en zelfs niet primair door de rijksoverheid gemaakt, maar op verschillende schaalniveaus en door verschillende bestuurslagen. Het spreekt daarbij vanzelf dat voor een effectieve uitvoering van nationaal beleid samenhang vereist is tussen de beleidsdaden van de betrokken overheden. Dit geldt in de eerste plaats voor het rijksbeleid zelf. De verantwoordelijkheden en prioriteiten van het rijk moeten eenduidig zijn en moeten door het rijk zelf consequent worden nageleefd. De Startnota, de 'Ruimte van Nederland' uit 1999, heeft hiervoor al een aanzet gegeven. Deze Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening en de

⁵ Artikel 2 EU-verdrag.

⁶ Het *acquis* is het totaal van wet- en regelgeving, jurisprudentie en overige afspraken die in de EU gelden.

daarbij horende planologische kernbeslissing vormen een verdere stap in deze richting. Het nationaal ruimtelijk beleid is afgestemd met onder andere de inmiddels gepubliceerde nota Ruimtelijk-Economisch Beleid, de nota Natuur voor Mensen, het Nationaal Verkeers- en Vervoerplan (NVVP) en de nota Wonen. In andere rijksnota's en PKB's zal daarop worden voortgebouwd. Voor de ruimtelijke aspecten van die nota's is deze Vijfde Nota het ruimtelijk kader, en dus richtinggevend. Bij de uitvoering zal deze afstemming worden vastgehouden. De realisatie van het ruimtelijk beleid, op basis van deze nota en andere rijksnota's, is vooral een verantwoordelijkheid van provincies, gemeenten en post-kaderwetgebieden. De kwaliteit van de hierbij te maken afwegingen moet - mede gezien de programmatische eisen die van rijkswege worden gesteld - worden verbeterd. Met het oog daarop moet de samenwerking in landsdelen en regio's worden versterkt. In paragraaf 7.2.3 wordt het bestuurlijk kader verder uitgewerkt.

Maatschappelijk en politiek is er veel vraag naar vernieuwende, wetenschappelijk gefundeerde verkenningen van de ruimtelijke effecten van maatschappelijke ontwikkelingen en van de effectiviteit van het planologisch instrumentarium. Zo pleit de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) voor een onafhankelijke instantie die het rijk wijst op komende ruimtelijke uitdagingen, ook als dit ingaat tegen het geldende beleid of tegen aangekondigde beleidsvoornemens⁷. Ook de Tweede Kamer heeft het kabinet gevraagd op korte termijn met een nader voorstel te komen inzake de oprichting van een onafhankelijk 'Nationaal Ruimtelijk Planbureau'⁸. Thans heeft de Rijksplanologische Dienst (RPD) de taak om de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer te ondersteunen bij de voorbereiding en uitvoering van het ruimtelijk beleid⁹. Daarnaast heeft deze dienst een aantal taken als planbureau. In deze hoedanigheid verricht de RPD bijvoorbeeld toekomstverkenningen. Het kabinet acht de combinatie van deze verkennende functie met de beleidsvoorbereidende en uitvoerende taken in één dienst ongewenst. Nog vóór het uitbrengen van deel 3 van deze PKB, zal het kabinet een voorstel tot oprichting van een onafhankelijk ruimtelijk planbureau aan de Tweede Kamer voorleggen.

Tweejaarlijks uitvoeringsprogramma

Een rijksnota over de ruimtelijke ordening moet een 'robuust' kader vormen voor een groot aantal ruimtelijk relevante beslissingen. Tegelijk moet het ruimtelijk beleid alert kunnen reageren op veranderende maatschappelijke omstandigheden. Tijdens de uitvoering zal telkens bijgestuurd moeten worden, en daarvoor is niet altijd een wijziging van de PKB nodig of gewenst. Om de flexibiliteit in de uitvoering van het ruimtelijk beleid te vergroten, zal tweejaarlijks een uitvoeringsprogramma voor het ruimtelijk beleid worden uitgebracht, dat tegelijk met de begroting zal verschijnen.

Dit ruimtelijk programma bevat een programmering in hoofdlijnen van de nationale investeringen, de rijksprojecten, de doorwerking van het nationaal ruimtelijk beleid in streek-, structuur- en bestemmingsplannen, alsook de handhaving. De activiteiten die verband houden met de uitvoering van de Vinex-uitvoeringsconvenanten zijn in het uitvoeringsprogramma geïntegreerd. Een eerste proeve van het uitvoeringsprogramma zal worden gevoegd bij deel 3 van deze PKB. Het kabinet zal vervolgens elke twee jaar aan de Tweede Kamer rapporteren over de voortgang van het uitvoeringsprogramma. Het

⁷ *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag, 1998.

⁸ Kamerstukken II, 27 210, nr. 2.

⁹ Art. 52 Wet op de ruimtelijke ordening.

programma zal worden aangepast als de stand van zaken in de uitvoering daartoe aanleiding geeft, of als het kabinet of de Tweede Kamer andere beleidsaccenten wil leggen.

7.2.3 Bestuurlijk kader

Uitgangspunten

De intentie om krachtiger te sturen op de uitvoering van het ruimtelijk beleid houdt geenszins in dat het rijk een toenemende bemoeienis met het beleid van andere overheden nastreeft. Wél betekent het dat scherper zal worden toegezien op beleidsonderdelen die van nationale betekenis worden geacht. Met andere woorden: het rijksbeleid zal selectief zijn - in verschillende opzichten selectiever dan voorheen. In navolging van het WRR-advies¹⁰ zal meer vrijheid worden gegeven aan decentrale overheden om gestalte te geven aan hun eigen 'ruimtelijke ontwikkelingspolitiek'.

De uitvoeringsstrategie is gebaseerd op een onderscheid in beleidscategorieën van verschillende zwaarte:

- beleid waarbij het rijk verantwoordelijk is voor het eindresultaat (groot nationaal of internationaal belang), waarbij de uitvoering zowel door het rijk als door andere overheden kan geschieden
- stimuleringsbeleid (primaire verantwoordelijkheid voor het eindresultaat ligt bij andere overheden of bij particulieren, maar het rijk heeft een actief stimulerende en ondersteunende rol)
- faciliterend beleid (geen actief rijksbeleid; het rijk neemt zo nodig alleen belemmeringen weg, geeft voorlichting en dergelijke)

Het rijk voert hiermee de regie over het nationaal ruimtelijk beleid. In paragraaf 7.3 is de werking van deze beleidscategorieën - realiseren, stimuleren en faciliteren - uitgewerkt. Daarmee wordt de 'decentrale vrijheid' verduidelijkt in relatie tot de regie door het rijk.

Van de andere overheden wordt verwacht dat zij binnen hun domein ook selectiviteit betrachten, maar tegelijk op wezenlijke beleidsonderdelen effectief sturen en de handhaving versterken. Dat vergt een intensivering van de bestuurlijke afstemming en samenwerking, ook over de grenzen van het eigen territoir - en zelfs over de landsgrenzen - heen. Het vereist ook een tijdige actualisering en eventueel aanpassing van de ruimtelijke plannen en programma's van die overheden volgens de termijnen en procedures die in paragraaf 7.3 en de PKB zijn aangegeven. De provincies moeten deze afspraken binnen nader overeen te komen termijnen in hun streekplannen verwerken. Om ongewenste 'pijplijn-effecten' te voorkomen zullen ook de gemeenten waar nodig hun bestemmingsplannen moeten aanpassen. Het kabinet wil ook op het punt van de handavingsinspanningen afspraken maken met de decentrale overheden.

Op korte termijn zal duidelijkheid moeten worden verschaft over de toekomstige mogelijkheden voor regionale en intergemeentelijke samenwerking. Sommige ruimtelijke vraagstukken laten zich immers moeilijk 'vangen' binnen de grenzen van de drie traditionele bestuurslagen: rijk, provincies en gemeenten. De Vierde nota (Extra) was daarom mede aanleiding voor de bestuurlijke reorganisatie die resulteerde in de Kaderwet Bestuur in

¹⁰ *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag, 1998.

Verandering en de instelling van zeven kaderwetgebieden met eigen besturen en bevoegdheden. Met deze wet werd een poging gedaan het veelgenoemde 'regionale gat' te dichten. Het is gewenst de samenwerking die in deze gebieden is ontstaan, in aangepaste vorm voort te zetten.

Het beleid voor de stedelijke netwerken zal aanleiding zijn voor het vormen van strategische allianties tussen de betrokken provincies, gemeenten en kaderwetgebieden, maar dit beleid krijgt uitdrukkelijk geen vertaling in nieuwe bestuurlijke structuren. Het regeerakkoord is hierover duidelijk en er is geen aanleiding om daar nu op terug te komen. De gedifferentieerde schaal van stedelijke netwerken en het toenemend belang van netwerkstructuren als zodanig vragen om andere, flexibeler oplossingen.

De uitvoering van het beleid zal dus plaatsvinden binnen het raamwerk van de bestaande bestuurlijke organisatie. Wel moeten binnen dat raamwerk de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende bestuursniveaus duidelijker worden afgebakend. Tegelijk moet de samenhang in het beleid worden versterkt, zowel binnen het rijksbeleid ('zelfbinding') als tussen de bestuurslagen ('doorwerking') en in relatie tot de buurlanden (internationale samenwerking).

Selectiviteit van het rijksbeleid

Een belangrijke les uit het verleden is dat de beschikbare menskracht en middelen voor de uitvoering van rijksbeleid niet over een te breed front moeten worden ingezet. Als de schaarse middelen over de volle breedte van het beleid worden gespreid, wordt vrijwel nergens het beoogde effect geheel bereikt. Bij de uitvoering van de Vierde nota (Extra) bleek de inzet op een veelheid van afzonderlijke uitvoeringsprocessen per saldo tekort te schieten voor het bereiken van het noodzakelijke tempo en de noodzakelijke samenhang in de beleidsvoering¹¹. Gewicht en aantal van deze processen, plannen en visies leidden ertoe dat het zicht op de strategische keuzen die eraan ten grondslag lagen gemakkelijk kon vervagen. In deze nota ligt het accent daarom weer meer op de strategische functie: het ontwikkelen van perspectieven voor de toekomstige nationale ruimtelijke ontwikkeling, die vervolgens kunnen doorwerken in uitvoeringsprogramma's en projecten, in ander rijksbeleid en in plannen, programma's en projecten van decentrale overheden. Niet alle beleidsonderdelen vragen even zware uitvoeringsmaatregelen van rijkswege. De parlementaire werkgroep Vijfde Nota stelt terecht dat hiermee bij de rijksinzet voor de uitvoering van de Vierde nota (Extra) onvoldoende rekening is gehouden¹². De op het departement van VROM uitgevoerde beleidsevaluaties – waarop de werkgroep zijn bevindingen voor een belangrijk deel baseert – gaven dit ook al aan.

Na de Vierde nota (Extra) werd getracht de samenhang in het beleid en het tempo van de uitvoering te versterken door rijksdepartementen, provincies en gemeenten samen te brengen in processen van voortgezette planvorming en in uitvoeringsprojecten ('diagonale planning'). Voorzover dit gekoppeld kon worden aan voldoende inzet van geld en instrumenten – en vanzelfsprekend aan een passende programmering daarvan in de tijd – is dit een succesvolle aanpak gebleken, waarop ook in de toekomst voortgebouwd kan worden. Maar bij deze voor alle betrokkenen zeer arbeidsintensieve uitvoeringswijze is wel een veel grotere selectiviteit geboden. De diagonale aanpak zal alleen nog worden gebruikt voor in de tijd begrensde samenwerkingsprojecten waarvan de realisatie van nationaal

¹¹ Zie ook hoofdstuk 2.

¹² *Notie van Ruimte*, Kamerstukken II 1999/2000, 27 210, nrs.1-2.

belang wordt geacht, en waarbij belangrijke financiële middelen of bevoegdheden van het rijk in het geding zijn. De sleutelprojecten zijn daarvan een voorbeeld.

De gebiedsgerichte uitwerking van het beleid is in de eerste plaats een zaak voor de besturen van provincies, gemeenten en kaderwetgebieden. De rol van het rijk kan daarbij in beginsel beperkt blijven tot het uitwerken en bewaken van de vastgestelde opgaven en randvoorwaarden, en het inbrengen van specifieke (inter)nationale belangen in de afwegingen. Ook kan het rijk – uitdrukkelijk bij wijze van uitzondering – een gebiedsgerichte uitwerking ondersteunen, bijvoorbeeld als er specifieke behoefte bestaat aan coördinatie op rijksniveau of als er internationaal overleg moet worden gevoerd. Het is zaak om tijdens het bestuurlijk overleg op dit punt tot duidelijke afspraken komen. Een eventuele specifieke rol van het rijk kan dan worden opgenomen in deel 3.

Uitwerking door gemeenten en provincies

Mede op basis van het inmiddels gevoerde overleg mag worden verwacht dat provincies en gemeenten voortvarend gestalte zullen geven aan de gebiedsgerichte beleidsuitwerking, vanzelfsprekend binnen de in de PKB aangegeven kaders. De selectiviteit aan de kant van het rijk houdt in dat veel onderwerpen niet door de kaders van de planologische kernbeslissing worden gedekt. Die behoren dus tot de vrije beleidsruimte van de decentrale overheden. De in deze nota geschetste perspectieven en ideeën zijn mede bedoeld om hen een handreiking te bieden bij het uitwerken van het beleid. Daarnaast heeft het rijk een taak in het (tijdelijk) stimuleren van innovatieve benaderingen en oplossingen. Bij de uitvoering van het beleid in deze nota zal dit stimulerend instrumentarium een belangrijke plaats innemen.

Bij de noodzakelijke samenwerking en afstemming door provincies en gemeenten is het instrumentarium van de WRO belangrijk. Soms zullen echter ook bestuurlijke hulpconstructies nodig zijn om de beoogde samenwerking al in een vroeg stadium tot stand te brengen en tijdens de uitvoering vast te houden. De Wet Gemeenschappelijke Regelingen kan hierbij een nuttige rol vervullen. De Kaderwet Bestuur in Verandering voorziet al in verdergaande constructies ten behoeve van zeven grootstedelijke gebieden. De noodzakelijke intergemeentelijke samenwerking op het gebied van ruimtelijke ordening en andere ruimtelijk relevante beleidsterreinen kan daar nu in bevredigende mate worden gerealiseerd. Het is de bedoeling de niet-vrijblijvende samenwerking in grootstedelijke gebieden na afloop van de werkingsduur van de Kaderwet in aangepaste vorm voort te zetten. Dit biedt een kans om samenwerkingsverbanden nog flexibeler te maken, zowel in functionele als geografische zin.

Voor het realiseren van een aantal programmatische opgaven op de schaal van de stedelijke netwerken is dat alles echter niet voldoende. Daarvoor is nodig dat de betrokken provincies en gemeenten werken vanuit een gezamenlijke visie op de toekomstige ontwikkeling van het stedelijk netwerk van de steden die daar deel van uitmaken en van de gebieden tussen die steden. In het bijzonder gaat het daarbij om een visie op woon- en werklocaties, regionale economische ontwikkeling, verbindingen tussen centra en subcentra en de inrichting en het gebruik van binnen- en buitenstedelijke recreatiegebieden en open ruimten. Deze visie en het bijbehorende decentrale programma wordt in het streekplan vastgelegd. Mede afhankelijk van de toekomstige wettelijke basis van de samenwerking in grootstedelijke gebieden, kunnen visie en programma worden verankerd in

intergemeentelijke structuurplannen en regionale structuurplannen. Op langere termijn zal deze samenwerking profijtelijk - in de zin van kwaliteitsverhogend - zijn, maar hiervoor zullen vooral op lokaal niveau ook offers moeten worden gebracht. Er zullen binnen stedelijke netwerken niet alleen ruimtelijke activiteiten moeten worden 'ondernomen', maar ook worden 'nagelaten' (zoals het realiseren van woon- of werklocaties). Mede daarom is de band tussen het ruimtelijk plan en de lokale beleidsuitvoering van essentieel belang. Voor de samenwerking op de schaal van stedelijke netwerken staan het kabinet daarom geen formeel bestuurlijke constructies voor ogen. Het gaat om een duurzaam, ten dele ook projectmatig georiënteerd samenwerkingsverband, waarin zowel gemeenten als provincie(s) participeren.

Over de verdere vormgeving van de hier geschetste gedachten wil het kabinet vóór het regeringsbesluit (deel 3 van deze PKB) verder overleggen met de decentrale overheden. Bij een besluit tot het - eventueel in aangepaste vorm - voortzetten van de niet-vrijblijvende samenwerking in grootstedelijke gebieden na 2003, speelt vooral de positie van de kaderwetgebieden een belangrijke rol. Kaderwetgebieden hebben een onmisbare functie in de regionale coördinatie en als partners van de provincies. De wettelijke status van stadsregionale structuurplannen ten opzichte van provinciale streekplannen zal nader onder ogen moeten worden gezien. Voor andere onderwerpen dan de stedelijke netwerken worden soortgelijke oplossingen aanbevolen. Strategische allianties kunnen elkaar daardoor overlappen; een bepaalde stad kan bijvoorbeeld deel uitmaken van verschillende samenwerkingsverbanden¹³.

Met de streekplanning en met verschillende andere instrumenten hebben de **provincies** belangrijke troeven in handen om de regie te voeren over samenwerkingsprocessen als hier bedoeld. Deze instrumenten kunnen doeltreffend zijn als de provincies enerzijds keuzen niet uit de weg gaan, en anderzijds voorkómen dat zij te zeer in concurrentie treden met grote steden en kaderwetgebieden.

Ook in de kring van de provincies zelf wordt nagedacht over versterking van deze regiefunctie¹⁴. De provinciale streekplannen vormen in de huidige WRO systematiek het eerst aangewezen kader voor de gebiedsgerichte uitwerking van het in deze nota neergelegde beleid. Het zijn primair de provinciebesturen die deze uitwerking zullen moeten maken. Het is aan die besturen om te bepalen hoe zij de planningsprocessen organiseren die aan de vaststelling van die plannen voorafgaan, en op welke wijze gemeenten daarbij kunnen worden betrokken. Ook in de grensoverschrijdende samenwerking - en de doorwerking van grensoverschrijdende afspraken in ruimtelijke plannen - heeft de provincie een belangrijke rol.

Bestuurlijk en maatschappelijk overleg

Het beleid in de Vierde nota (Extra) was gericht op een actieve en programmatische uitvoering. Maar wie de geschiedenis van deze nota bekijkt, ziet dat dit element pas laat aan de ambities werd toegevoegd. De Vierde nota en de Vierde nota Extra werden inhoudelijk nog op de 'klassieke' manier voorbereid. Dat heeft het verwerkelijken van het beleid

¹³ Een voorbeeld is Rotterdam/OOR, dat sommige zaken zal willen regelen in het verband van de Deltametropool, maar andere in een samenwerkingsverband met Breda/Brabant, Vlissingen/Zeeland en Antwerpen/Antwerpse haven.

¹⁴ Zie onder meer de instelling van de commissie-Tielrooij, die de mogelijkheden en gevolgen van de 'nieuwe' provinciale rol bestudeert.

bemoelijk. Op onderdelen bleek het maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak onvoldoende onderzocht, of in onvoldoende mate verworven. Ook waren de teksten van de nota en de daarbij horende planologische kernbeslissing niet altijd voldoende precies om het planologisch toezicht stevig vorm te geven.

Om hierin verbetering te brengen, is al bij de voorbereiding van deze nota intensief van gedachten gewisseld met de besturen van provincies, kaderwetgebieden en grotere gemeenten, en met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. Gepoogd is het rijksbeleid zo goed mogelijk te doen aansluiten op de strategische vraagstukken zoals die op decentraal niveau en in verschillende maatschappelijke kringen worden beleefd. Hierbij was het instellen van bestuurlijk overleg op de schaal van landsdelen van belang, evenals de discussies in het 'groene polderoverleg'. Ook op grensoverschrijdend en Europees niveau heeft informatie-uitwisseling en overleg plaatsgevonden.

Na het uitbrengen van deze nota en van deel 1 van de planologische kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid, zal dit overlegkader opnieuw worden benut voor het nader concretiseren van de (landsdelige) opgaven, voorzover die door de decentrale overheden moeten worden uitgewerkt of uitgevoerd. Dit overleg heeft ten doel om de uitspraken in de PKB zowel naar inhoud als termijn te concretiseren. Op grond daarvan kunnen met de decentrale overheden toetsbare afspraken worden gemaakt over het verwerken van deze afspraken in (tenminste) de provinciale streekplannen.

Voor een belangrijk deel zal het overleg gericht zijn op deel 3 van de PKB. Het is denkbaar dat daarnaast - en eventueel ook daarna - afspraken worden vastgelegd in bestuurlijke overeenkomsten tussen het rijk en de betrokken **overheden**. De afspraken over de landsdelige opgaven worden dan uitgewerkt tot afspraken per provincie, zodat op nader overeen te komen termijnen wijzigingen van de provinciale streekplannen daaraan kunnen worden getoetst. Omdat in dezelfde periode de uitvoeringsafspraken tot 2010 worden herijkt, zal hiermee ook de relatie tussen de landsdelige opgaven, de streekplannen en de verstedelijkingsafspraken tot 2010 worden verduidelijkt.

Door middel van monitoring- en evaluatieprogramma's zullen niet alleen de ruimtelijke ontwikkelingen en de daarvoor relevante indicatoren worden gevolgd, maar ook de voortgang van de uitvoering. Ook daarvoor zijn toetsbare afspraken een voorwaarde. Deze programma's kunnen het beste gezamenlijk met de provincies worden opgezet en uitgevoerd, omdat ze in een behoefte van zowel het rijk als de provincies voorzien. Ook kaderwetgebieden en andere grote steden zullen worden betrokken bij de monitoring. Op deze manier wordt stedelijke deskundigheid betrokken bij de opzet.

In het overleg met een groot aantal **maatschappelijke organisaties** tijdens het voorbereiden van deze nota werd aan hen de gelegenheid geboden tijdig hun visie op de ruimtelijke ontwikkeling te geven. Uitgangspunt voor de gesprekken was de kabinetsnota 'De ruimte van Nederland' (Startnota). Aan de hand daarvan hebben de deelnemende organisaties hun standpunten en wensen weergegeven.

Het overleg had de vorm van ronde-tafelgesprekken van alle organisaties gezamenlijk met een delegatie van het kabinet. Er vond ook een intensieve informatie-uitwisseling plaats. Net als bij het landsdelig overleg is tijdens dit 'polderoverleg' geprobeerd een optimale aansluiting te bereiken met de strategische visies van grote maatschappelijke organisaties. Deze vorm van overleg zal tijdens het vervolg op enige wijze worden voortgezet.

Internationaal bestuurlijk kader

De voor het Nederlandse ruimtelijke beleid relevante internationale bestuurlijke omgeving wordt gevormd door de Europese Unie, de buurlanden en de aangrenzende regio's. Daarbij zijn formele en vrijwillige kaders te onderscheiden. In de eerste categorie valt de - vaak verplichte - doorwerking en uitvoering van algemene Europese richtlijnen en beleidskaders, waarvoor het rijk primair verantwoordelijk is. Een belangrijk formeel kader voor de ruimtelijke ordening is het communautair initiatief *Interreg*, dat betrekking heeft op 'grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking. Doelstelling is om de harmonische, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de ruimtelijke ordening in Europa te stimuleren¹⁵. Ook bilaterale overeenkomsten en verdragen en de daaruit voortvloeiende gemeenschappelijke beleidskaders vallen in deze categorie. Zo is in 1997 de Tweede Benelux structuurschets vastgesteld.

Voor internationale samenwerking op vrijwillige basis met andere landen en regio's zijn inmiddels ook kaders gevormd. Met de aanvaarding van het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP) is zo'n internationaal bestuurlijk kader op vrijwillige basis gecreëerd. De lidstaten van de Europese Unie werken samen met de Europese Commissie op basis van een aantal gemeenschappelijke uitgangspunten die in het EROP zijn neergelegd. In het verlengde daarvan kunnen landen en regio's internationaal op projectbasis samenwerken. Het *Interreg III*-programma biedt daarbij een aanzienlijke financiële ondersteuning.

Zo is op internationale schaal gemeenschappelijke visievorming en coalitievorming ontstaan die ook invloed kan hebben op de toepassing en ontwikkeling van Europese regelgeving. Daarmee ontstaat een vruchtbare wisselwerking tussen vrijwillige en formele kaders. Vanzelfsprekend zal over de inhoud van deze nota vóór de vaststelling van het kabinetsbesluit (deel 3 van de PKB) ook formeel overleg worden gevoerd met de buurlanden.

Door hun verplichte doorwerking hebben de richtlijnen en beleidskaders van de Europese Unie invloed op de inrichting van Nederland. In directe zin geldt dat bijvoorbeeld voor de invloed van het Europees landbouwbeleid op het economisch draagvlak en het gebruik van het landelijk gebied. In indirecte zin zorgt ook de totstandkoming van de Europese Monetaire Unie voor nieuwe ruimtelijke impulsen, onder meer door veranderend vestigingsgedrag van bedrijven.

Bij de uitvoering van het nationaal ruimtelijk beleid kan daarom niet voorbijgaan worden aan de gevolgen van het Europees beleid. Integendeel, de mogelijkheden van het huidige *acquis*¹⁶ moeten bij de beleidsuitvoering optimaal worden benut. Tot nu toe wordt bij de ontwikkeling van Europees beleid slechts in beperkte mate rekening gehouden met de ruimtelijke gevolgen van de te nemen maatregelen. Voor de ruimtelijk meest relevante beleidsvelden van de EU zal dit moeten veranderen. Bij het rurale ontwikkelingsbeleid en het beleid voor trans-Europese netwerken zal het kabinet ruimtelijke overwegingen in de beleidsontwikkeling inbouwen. Het milieubeleid van de Unie, het waterbeleid, het natuurbeleid en de (strategische) milieu-effectrapportage worden wat Nederland betreft zodanig verder ontwikkeld dat het de uitvoering van de beleidsvoornemens in deze nota vergemakkelijkt.

¹⁵ Artikel 20, Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad van 21 juni 1999.

¹⁶ Het *acquis* is het totaal van wet- en regelgeving, jurisprudentie en overige afspraken die in de EU gelden.

Van bijzonder belang voor de beleidsuitvoering is de verdere ontwikkeling van het Europese structuurbeleid, met name het regionaal beleid. De investeringen vanuit het structuurbeleid zullen wat betreft Nederland niet uitsluitend worden gericht op de interne economische ontwikkeling van regio's met een ontwikkelingsachterstand. In plaats daarvan zullen investeringen in en buiten deze regio's moeten worden gebaseerd op een ruimtelijke visie op het grondgebied van de Unie als geheel, waarbij beleidsbeslissingen mede worden genomen op grond van grensoverschrijdende en transnationale ruimtelijke relaties. Zonder afstand te nemen van de cohesiegedachte kan hiermee een accentverschuiving worden gerealiseerd ten gunste van investeringen die een duurzame ruimtelijke ontwikkeling van de EU bevorderen. Het EROP heeft een dergelijke ombuiging al in gang gezet. Ook de relatieve versterking van de positie van Interreg III is een bewijs dat een dergelijke benadering voet aan de grond krijgt in het regionaal beleid van de Unie. Interreg III is dan ook een instrument om een koppeling te maken tussen de regionale beleidsuitvoering van de EU en de uitvoering van het Nederlands beleid.

7.2.4 Instrumenteel kader

Op basis van de Vierde nota kwamen omvangrijke investeringen van de private sector en de overheid op gang in mainports en achterlandverbindingen. Deze worden voltooid. Tegelijk zal de overheid haar inzet verbreden: het rijk investeert in *kwalitatieve ontwikkeling* en over een *breder spectrum van functies*. Als de private sector daarbij aansluit, zal het mogelijk zijn gezamenlijk de hoofdthema's van het ruimtelijk beleid waar te maken.

Het financieel instrumentarium heeft dan ook een tweeledige functie: voorzien in ruimtelijke investeringen door het rijk zelf, en - in aanvulling op de beleidskaders - invloed uitoefenen op investeringen door mede-overheden en de particuliere sector. Naar de mate waarin het rijk verantwoordelijkheid neemt bij ruimtelijke investeringen, kunnen daarom dezelfde categorieën worden onderscheiden die eerder werden aangeduid bij de planologische doorwerking van rijksbeleid: realiseren, stimuleren en faciliteren. Onder de categorie 'realiseren' vallen de nationale ruimtelijke investeringen. De categorieën 'stimuleren' en 'faciliteren' betreffen het inzetten van middelen om andere belangrijke projecten van de grond te krijgen, of om financiële belemmeringen weg te nemen. Daarnaast moet het financieel instrumentarium een bijdrage leveren aan de beleidsafstemming binnen de rijksoverheid zelf.

Ruimtelijke investeringen

In hoofdstuk 5 zijn ontwikkelingsbeelden geschetst voor stad en land, stedelijke netwerken en water, en is tevens een transnationaal beleidskader gepresenteerd. Een eerste uitwerking per landsdeel is in hoofdstuk 6 verwoord. Van de investeringen die nodig zijn om ontwikkelingsbeelden, beleidskader en landsdelige uitwerkingen te realiseren, zal het grootste deel voor rekening van de private sector komen. Het betreft vooral investeringen in woningen en bedrijfsgebouwen. Het ruimtelijk beleid moet ervoor zorgen dat deze investeringen bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit.

Overheidsinvesteringen zijn structurerend voor ruimtelijke kwaliteit. Gemeenten, provincies en waterschappen zijn grote investeerders, die in toenemende mate samen met marktpartijen (publiek-private samenwerking) hun omgeving vormgeven. Zij zullen via het

planologisch en juridisch instrumentarium worden gestimuleerd de vereiste ruimtelijke kwaliteit tot stand te brengen. Wanneer blijkt dat de eisen van het rijk de financiële draagkracht van de betreffende overheid te boven gaan, kan de rijksoverheid bijspringen. Er kunnen dan bijdragen worden gegeven in de vorm van een meer generieke uitkering, zoals het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV), of door steun aan individuele projecten, zoals de sleutelprojecten

Wat de rijksinvesteringen betreft, dwingt het ruimtelijk ontwikkelingsbeeld tot het stellen van prioriteiten. Dat geldt ook voor de 'reguliere' investeringsbudgetten. Het gaat niet in de eerste plaats om méér rijksinvesteringen, maar om een verdeling die recht doet aan kwaliteitseisen van onze samenleving, ook met betrekking tot de leefomgeving.

Er zijn twee speerpunten in de ruimtelijke investeringsstrategie van het rijk. Enerzijds moet de *ruimte*vraag zorgvuldig worden geacommodeerd en geleid, en naar omvang worden beheerst. Anderzijds moet de *kwaliteit* van de ruimtelijke inrichting worden bevorderd. Bij het beheersen van de ruimte*vraag* draait het om het *intensiveren* en *combineren* van ruimte*vragende* maatschappelijke functies. Bij het bevorderen van ruimtelijke kwaliteit gaat het om het *transformeren* van gebieden die nu al in kwaliteit tekortschieten of in de toekomst niet meer aan dan geldende kwaliteitseisen zullen voldoen.

Naar een concreet investeringsprogramma

Deze Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening vormt een kader voor alle ruimtelijk relevante investeringen van het rijk. Deze komen in de verschillende sectorale nota's aan de orde. Het investeringsprogramma heeft betrekking op het realiseren van de ontwikkelingsbeelden voor stad en land, stedelijke netwerken en water. Het beleid vereist een hoog investeringsniveau.

In het ontwikkelingsbeeld voor stedelijke netwerken zijn investeringen voorzien in sleutelprojecten en infrastructuur. In het ontwikkelingsbeeld voor stad en land worden investeringen voorzien voor een serie doeleinden: versterking van groen in en om de stad, aanleg van regioparken, herstructurering van risico- en hinderlocaties, reconstructie van glastuinbouw, bollenteelt en zandgebieden, impuls grondgebonden landbouw, saneren en transformeren van buitengebieden, kwaliteit van de leefomgeving, en herijking van de verstedelijkingsafspraken 2010. Het ontwikkelingsbeeld voor water betreft investeringen in 'ruimte voor water' (hoofdwatersysteem, kustzone, regionaal watersysteem) en de Waddenzee.

Het nieuwe nationaal ruimtelijk beleid betekent een hoog ambitieniveau ten aanzien van het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit in Nederland. In deel 3 zal dat nader worden geconcretiseerd tot een uitvoerings- en investeringsgericht programma met een tijdschouder tot 2020. De te nemen maatregelen, de daaraan verbonden investeringen, en de deelname daarin van het rijk worden nu geanalyseerd. Aan de hand van deze analyses en het overleg daarover met landsdelen en regionale partners, zal in deel 3 worden gezien welke maatregelen prioriteit verdienen.

Deze exercitie vormt onderdeel van het onderzoek dat het kabinet uitvoert naar de investeringsprioriteiten van het rijk. Na uitvoerige toetsing zal het kabinet de bevindingen neerleggen in de Impulsbrief aan de Tweede Kamer. Deze brief zal als advies van dit kabinet aan het volgende kabinet worden aangeboden, en vormt dus een aanbeveling voor het komend regeerakkoord.

De financiering van op korte termijn te nemen maatregelen moet passen in het gereserveerde totaalbudget van 1 miljard gulden tot 2010. Ook moet deze financiering passen binnen de meerjarige begrotingen (en extrapolatie daarvan) van de betrokken departementen. Eventueel benodigde extra middelen voor verbetering van de ruimtelijke kwaliteit tot 2020 zullen worden beoordeeld in het kader van de eerder genoemde investeringsimpuls waarover de Interdepartementale Commissie inzake het Economisch Structuurbeleid (ICES) adviseert.

Budget voor ruimtelijke kwaliteit

De parlementaire werkgroep Vijfde Nota constateert in zijn rapport: "Een budget van de ruimtelijke ordening om een kop op de projecten te kunnen zetten, versterkt het gewicht van de projecten en het vertrouwen bij publieke en private mede-investeerders. De minister van VROM kan die middelen inzetten om de meerwaarde te realiseren die andere partijen over de brug kan helpen, zoals er bij de Vinac een begrotingspost is vrijgemaakt als 'trigger money' voor de sleutelprojecten"¹⁷.

Het kabinet deelt deze constatering van de werkgroep. Het hiervoor genoemde bedrag ter grootte van 1 miljard gulden is gereserveerd voor toekomstvaste en robuuste investeringen die het gebruik en de belevingswaarde van de publiek toegankelijke ruimte verbeteren. Dit budget is bestemd voor projecten die passen in het investeringsprogramma van deze nota. In eerste instantie ligt de nadruk op projecten die op korte termijn uitvoerbaar zijn. Bij de besteding van deze middelen staat voorop dat de voor een investering verantwoordelijke partij de plicht heeft om te zorgen voor een goede ruimtelijke afstemming en inpassing van het project. Bij de omvang van bestaande (sectorale) investeringsbudgetten wordt daarmee rekening gehouden. De extra gelden beogen een duidelijke extra verbetering te creëren, met een meer integraal kwaliteitsperspectief. De definitieve criteria voor de toekenning van middelen zullen worden vastgelegd in deel 3.

Transnationale samenwerking

Al in de afgelopen vier jaren heeft Nederland deelgenomen aan transnationale samenwerkingsprogramma's in het kader van het Interreg IIC-initiatief. Dit initiatief was gericht op het bevorderen van een duurzame ruimtelijk-economische ontwikkeling van Europese gebieden, aangewezen op basis van gemeenschappelijke kansen en bedreigingen. Interreg IIC was innovatief. Doel was met name om met Europese middelen transnationale onderzoeken en studies op te zetten. Daarmee werd beoogd meer zicht te bieden op de samenwerkingskansen, en op de meerwaarde van een geïntegreerde ontwikkeling van ruimtelijk samenhangende Europese gebieden. Nederland nam deel aan het Noordzee-programma, het IRMA-programma en het programma voor het Noordwest-metropolitane gebied.

Het Interreg IIC-initiatief is zowel door de Europese Commissie als door de lidstaten en regio's als succesvol beoordeeld. Vandaar dat besloten is tot voorzetting voor de periode 2000-2006 via het nieuwe Interreg IIIB-programma. Dit programma is voorzien van een aanzienlijk groter financieel volume en biedt de mogelijkheid om - mits gebaseerd op een geïntegreerde ruimtelijke afweging - ook concrete ruimtelijke en economische investeringen te financieren.

¹⁷ *Notie van Ruimte*, Kamerstukken II 1999/2000, 27 210, nrs.1-2

Voor een aantal in deze nota geformuleerde thema's is samenwerking met de omliggende landen essentieel om de beleidsdoelstellingen te bereiken. Daarbij gaat het met name om de volgende thema's:

- afstemming tussen stad en land in de Noordwest-Europese stedelijke delta;
- open-ruimtebeleid en versterken van groene kwaliteiten in het Benelux-Middengebied en Noord-Nederland/Nedersaksen;
- internationale profilering van de Deltametropool;
- versterking van de samenhang van internationale hoofdverbindingen;
- internationale ontsluiting van nationale stedelijke netwerken;
- transnationale logistieke netwerkvorming;
- samenwerking binnen grensoverschrijdende havennetwerken;
- beschermen van de wetlands van de Zeeuwse - Zuid-Hollandse delta, het IJsselmeer, de wadden en de kust;
- opstellen van geïntegreerde transnationale stroomgebiedbeheersplannen voor Rijn, Maas, Schelde en Eems.

In overleg met de regio's worden deze thema's nu verder uitgewerkt tot transnationale projecten. Voor de financiering daarvan zal met name een beroep worden gedaan op het genoemde Interreg IIIB-initiatief. Voor door Nederland geïnitieerde projecten is tot eind 2006 een bedrag van 169 miljoen euro aan Europese middelen beschikbaar. Eenzelfde bedrag aan cofinanciering zal beschikbaar komen uit rijks- en provinciale bronnen. Op de rijksbegroting is voor deze cofinanciering tot en met 2006 110 miljoen gulden gereserveerd. De hier genoemde thema's zijn wat Nederland betreft prioritair. Dat neemt niet weg dat via regionale initiatieven ook andere transnationale projecten kunnen worden gehonoreerd. Zulke projecten kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op stedelijke vernieuwing, versterking van de relatie stad/land, verkeer en vervoer, bescherming van waardevolle natuur, water en ruimtelijke ontwikkeling, en behoud van cultureel erfgoed. Naar verwachting zullen deze Interreg-projecten bijdragen aan een verdere ontwikkeling en verdieping van de ruimtelijke visies die zijn opgezet voor de genoemde programmagebieden Noordzee en Noordwest-Europa. Deze geïntegreerde, niet-bindende beleidsvisies zijn te beschouwen als basisdocumenten voor de formulering van de hierboven opgesomde samenwerkingsthema's. De Europese Commissie zal de visies naar verwachting ook als inspiratiebron gebruiken voor haar voorstellen inzake de herformulering van het Europees Structuurbeleid na 2006.

Fundamentele herziening van de WRO

Belangrijke leidraad bij de herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening is dat de wet moet aansluiten bij een bestuurscultuur waarin verantwoordelijkheden op het juiste niveau worden gelegd. De eerder in dit hoofdstuk geschetste bestuurlijke uitgangspunten zullen ook voor de herziene WRO een richtinggevend kader vormen. Provincies en rijk moeten voor onderdelen van het beleid waarvoor zij specifiek verantwoordelijk zijn, een bepalender rol kunnen spelen. De doorwerking van dat beleid in gemeentelijke bestemmingsplannen moet sneller, efficiënter en effectiever plaatsvinden dan met het huidige instrumentarium kan worden bereikt. Dit laat onverlet dat gemeenten in beginsel verantwoordelijk zijn voor het lokale beleid en de ruimte hebben om hun eigen beleid af te stemmen op de specifieke lokale of regionale situatie. De uitwerking en uitvoering van het ruimtelijk beleid van rijk zal

dus voor een belangrijk deel worden overgelaten aan provincies, kaderwetgebieden en gemeenten.

Tevens zal de WRO voorzien in instrumenten die passen bij de verschillende rollen die gemeenten, provincies en rijk in de ruimtelijke beleidsvoering dienen te spelen. Het gaat daarbij ten eerste om het schrappen van bepalingen in de wet die op de verschillende bestuursniveaus een belemmering vormen voor het voeren van eigen beleid. In dat licht zullen de toezichtsrelaties in de WRO worden gereduceerd en op onderdelen geschrapt. In de tweede plaats gaat het om instrumentarium ten behoeve van een adequate doorwerking van provinciaal en rijksbeleid, versteviging van de positie van het bestemmingsplan en de handhaving, naast de op ieder bestuursniveau onmisbare projectprocedures.

Een adequate doorwerking van provinciaal en rijksbeleid kan worden bevorderd door een onderscheid te maken tussen ruimtelijke ontwikkelingsbeelden en de uitvoeringsstrategie en het juridisch-planologisch instrumentarium dat voor de uitvoering van het beleid kan worden ingezet. Dit onderscheid, dat ook wordt aanbevolen door de parlementaire werkgroep Vijfde Nota, zal bij de uitwerking van het wetsvoorstel leidraad zijn voor de inrichting van de herziene WRO.

Ruimtelijke ontwikkelingsbeelden, vastgelegd in een strategische nota of plan, hebben als belangrijkste doel richting te geven aan toekomstige, samenhangende beslissingen en handelingen van de planvaststellende overheid. Zo'n strategische nota kan zonder gebruikmaking van een langdurige wettelijke procedure tot stand komen. Wel is het van belang dat bij de totstandkoming van zo'n nota belanghebbende groeperingen binnen en buiten de overheid worden betrokken.

De flexibele **uitvoeringsstrategie** bevat maatregelen om te verzekeren dat de strategische nota bestuurlijk doorwerkt in beslissingen van de planvaststellende overheid en van andere overheden. Uit een oogpunt van flexibiliteit is het niet gewenst een dergelijke uitvoeringsstrategie wettelijk te verankeren, daarvoor is de uitvoeringspraktijk te divers. De genoemde maatregelen hebben met name betrekking op prioriteitsstelling, financiering en bestuurlijke afspraken.

Waar rijk en provincies voor onderdelen van het beleid specifiek verantwoordelijk zijn en een beleidsbepalende rol willen spelen, moeten zij duidelijke *normen* kunnen stellen of *opdrachten* kunnen geven aan andere overheden, teneinde de uitvoering van de beleidsdoelstellingen te waarborgen. Hiervoor zal in de WRO **instrumentarium** worden ontwikkeld dat voldoet aan eisen voor inspraak en rechtsbescherming, en waarvoor geëigende procedures zullen gelden.

Door het aanbrengen van dit onderscheid tussen ontwikkelingsbeeld, uitvoeringsstrategie en instrumentarium, hoeft de totstandkoming van het ruimtelijk ontwikkelingsbeeld niet te worden belast met juridische procedures die voor enkele onderdelen van het beleid noodzakelijk zijn. Rijk en provincies kunnen dan op het juiste moment duidelijkheid bieden over de wijze waarop en de voorwaarden waaronder beleidsonderdelen van nationaal, respectievelijk provinciaal belang verwerkt moeten zijn in streek- en bestemmingsplannen. Als bij het vaststellen van het ruimtelijk ontwikkelingsbeeld al voldoende zekerheid bestaat over de gewenste uitwerking in ruimtelijke plannen, kan die juridisch-planologische duidelijkheid meteen worden gegeven. Bepaalde beleidsonderdelen zullen echter - vanwege hun ingrijpend karakter of omdat een zekere ruimte wordt gelaten voor nadere invulling door decentrale overheden - meer voorbereidingstijd vragen. In zulke gevallen is het wenselijk het beleid pas op een later tijdstip planologisch-juridisch vast te leggen.

Verder is het van belang dat de inzet van dit instrumentarium, evenals die van andere uitvoeringsinstrumenten, kan worden aangepast aan in de tijd wisselende omstandigheden, zonder dat het ruimtelijk ontwikkelingsbeeld steeds moet worden herzien.

Voor de sturingsmogelijkheden van gemeenten, provincies en rijk - en daarmee ook voor een consequente uitvoering van ruimtelijk beleid - is de actualiteit van ruimtelijke plannen van groot belang. Dit geldt in het bijzonder voor het juridisch bindende bestemmingsplan. Bij de herziening van de WRO zullen maatregelen worden getroffen om de actualiteit van bestemmingsplannen te bevorderen. Onder andere zullen de totstandkomingsprocedure, de herziening en de wijziging van die plannen aanzienlijk worden vereenvoudigd, waarbij overigens niet zal worden gekort op de rechtsbescherming van de burger.

Verder wordt bij de WRO-herziening het bestemmingsplan verplicht voor het gehele gemeentelijke grondgebied. Daarmee krijgt de burger niet alleen meer rechtszekerheid over het gebruik van de grond, maar kan ook een aanzienlijke verbetering en vereenvoudiging worden bereikt bij het doorwerken en vastleggen van ruimtelijk relevant omgevingsbeleid. De bedoeling is vooral om procedurele belemmeringen weg te nemen, zodat het ruimtelijke en het ruimtelijk relevante beleid in concrete gebiedsgerichte afwegingen beter op elkaar kunnen worden betrokken. Ook is het de bedoeling de rechtsbescherming op tal van beleidsterreinen te bundelen op het concrete uitvoeringsniveau.

Hoewel de uitvoering van het beleid in deze nota niet afhankelijk is gemaakt van de herziening van de WRO, kan de nieuwe wet die uitvoering krachtiger ondersteunen. Nog in deze kabinetsperiode zal het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

Grondbeleid

De Nota grondbeleid is parallel aan de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening ontwikkeld. Steeds is de samenhang aangegeven, omdat het grondbeleid een van de instrumenten is bij het realiseren van ruimtelijke doelstellingen, en omdat de beslissingen in de Vijfde Nota de grondmarkt kunnen beïnvloeden. Tezamen met de Nota grondbeleid draagt deze nota waarschijnlijk bij aan een matiging van de ontwikkeling in de grondprijzen, met name in gebieden met een groene bestemming. Beide nota's beogen daarbij de kans op grondspeculatie en anticiperende particuliere grondaankopen te verkleinen, onder andere door overheden tijdig van het benodigde instrumentarium te voorzien en de voordelen van anticiperend aankopen te verminderen. Het betreft onder meer het volgende grondbeleidsinstrumentarium:

- verbreding van het voorkeursrecht, zodat alle gemeenten hiervan gebruik kunnen maken, ook ten behoeve van herstructurering en nieuwbouw die niet tot de uitbreidingstaakstelling behoort; deze wetswijziging wordt op korte termijn gerealiseerd;
- introductie van nieuwe instrumenten voor het faciliterend grondbeleid, zoals de brede exploitatievergunning.

De maatregelen uit de Nota grondbeleid sluiten verder aan op beleid in de Vijfde Nota ten aanzien van de kwaliteitsambities en het accent op het regionale schaalniveau:

- De exploitatievergunning, inclusief het 'kostenverhaal', levert nadrukkelijk een bijdrage aan bevordering van ruimtelijke kwaliteit en kwaliteit van het wonen.
- Ook de maatregelen op het terrein van particulier opdrachtgeverschap en concurrentie dragen bij aan de ruimtelijke kwaliteitsdoelen.

- Het bovenlokale grondbeleid - vooral van belang in het licht van het concept van de stedelijke netwerken en voor besluitvormingsprocessen op het regionale schaalniveau - wordt mede vormgegeven bij de follow up van de Kaderwet. Het kabinet stelt bij bovenlokale samenwerking vrijwilligheid voorop. De problemen en oplossingen zullen van gebied tot gebied verschillen. Zo kan vrijwillig gekozen worden voor een regionaal grondbedrijf of voor het treffen van een regeling van regionale vereveningsafdrachten. Maar eenmaal gekozen samenwerking moet niet vrijblijvend zijn. De huidige Kaderwet Bestuur in Verandering bevat het instrumentarium voor een niet-vrijblijvend grondbeleid in zeven stedelijke regio's. Het kabinet ziet ook na afloop van de kaderwetregelingen in 2003 voldoende redenen om voor (groot)stedelijke gebieden een dergelijk instrumentarium op te nemen. De praktische effectiviteit hiervan hangt af van de manier waarop samenwerkende gemeenten het benutten. Het rijk zal de randvoorwaarden creëren om een goed gebruik te stimuleren. Het rijk zal daarbij aangeven met welke positieve prikkels bovenlokale samenwerking, ook op het gebied van grondbeleid, zal worden gestimuleerd. Daarbij kan worden gedacht aan extra instrumenten of voorwaarden bij het toekennen van financiële middelen (bijvoorbeeld ISV en de Tender Investeringsprojecten Provincies).

In het nastreven van ruimtelijke doelstellingen kunnen meer dan in het verleden economische uitgangspunten gehanteerd worden, waardoor de merites van marktwerking beter kunnen worden benut. De omvangrijke, onderling concurrerende claims op de ruimte nopen immers tot keuzen waarbij kosten en baten van alternatieve mogelijkheden afgewogen moeten worden. In dat verband zou aan het prijsmechanisme een zwaardere rol gegeven kunnen worden. In dit verband kan worden gedacht aan een 'open ruimte heffing'. Met zo'n heffing wordt het verlies van open ruimte in rekening gebracht bij degene die profiteert van een bestemmingswijziging. Dat zou het gedrag van particuliere partijen op de grondmarkt moeten beïnvloeden. Die "internalisering van maatschappelijke kosten" als sturingsinstrument spreekt het kabinet aan. Maar het is te vroeg om nu te kiezen voor de introductie van zo'n heffing, omdat er nog belangrijke vragen beantwoord moeten worden. Zo is het nog onduidelijk op welke wijze de hoogte van de heffing moet worden vastgesteld, en welke effecten de heffing op het gedrag van marktpartijen heeft. Ook moet de verhouding tot het beleid van ruimtelijke ordening bepaald worden. Daarbij sluit het Kabinet overigens nu al invoering van een open ruimte heffing in gebieden met groene contouren uit, en komt een heffing ook niet in de plaats van rode contouren. Dat betekent dat alleen balansgebieden in aanmerking zouden komen. In 2001 zal een studie worden verricht naar vragen ten aanzien van vormgeving, effecten, aanwending van de opbrengsten, en relatie tot ruimtelijk beleid. Bij positieve resultaten zal op regionale of provinciale schaal in een nader te bepalen gebied een experiment met de open ruimte heffing in de praktijk volgen.

De Fundamentele Herziening WRO is gericht op een effectieve doorwerking van rijksbeleid, versterkte handhaving, en een versterkte rol van het bestemmingsplan. Dit zal kunnen bijdragen tot matiging van prijsstijgingen in gebieden met een groene bestemming. Als bij de Fundamentele Herziening WRO rijk en provincie nieuwe uitvoerende taken krijgen (eigen projectenprocedures en bestemmingsplannen), zal daaraan passend grondbeleidinstrumentarium worden gekoppeld (beperkt voorkeursrecht en onteigeningsrecht). Dit is vooral van belang voor activiteiten van rijk en provincie bij het

realiseren van doelen inzake groen, water en infrastructuur. Ook fiscale maatregelen kunnen een bijdrage leveren aan de uitvoering van het ruimtelijk beleid. Het kabinet zal zich daarover voorjaar 2001 uitspreken in de Nota landbouw en fiscus. Daarbij zal worden ingegaan op de relatie tussen de fiscaliteit en het bevorderen van het aanbod van grond voor het realiseren van groene doelen.

Realiseren van ruimtelijke kwaliteit brengt voor het rijk hoge uitgaven aan **schadevergoedingen** met zich mee. Naast planschadeclaims gaat het om kosten, die ontstaan als gevolg van sanering van ongewenste bestemmingen, zoals uitplaatsing van vuurwerkfabrieken uit de bebouwde kom, verplaatsing van kassen e.d.. Voor de financiering daarvan zijn verschillende opties denkbaar. Gedacht wordt onder meer aan financiering uit de algemene middelen van rijk en andere overheden of aan de instelling van een saneringsfonds. Op basis van een onderzoek waarin ook de kwantitatieve omvang van het probleem wordt geanalyseerd, en van de Fiscale Verkenningen, zal het kabinet hierop in het tweede kwartaal van 2001 terugkomen in een brief aan de Tweede Kamer.

7.3 Toepassing van de uitvoeringsstrategie

7.3.1 Een nieuwe systematiek

In de voorgaande paragrafen is de uitvoeringsstrategie uiteengezet. Deze paragraaf vormt een nadere toelichting bij de tekst van de planologische kernbeslissing. Bij de realisatie van het ruimtelijk beleid wordt ervoor gekozen de beleidsvrijheid van andere overheden zo groot mogelijk te houden: decentraal wat kan, centraal wat moet. Het rijk wil krachtiger sturen op de uitvoering van het nationaal ruimtelijk beleid, maar geen onnodig gedetailleerde voorwaarden stellen aan de beleidsontwikkeling door andere overheden. Waar de uitvoering van het nationaal beleid aan andere overheden wordt overgelaten, komt de verantwoordelijkheid en de regie van het rijk tot uiting in het toetsen van procedurele en programmatische vereisten. Waar nodig zal het rijk het beleid krachtig handhaven. In paragraaf 7.3.2 is aangegeven en gemotiveerd voor welke onderdelen het rijk de verantwoordelijkheid neemt voor het eindresultaat. Waar nodig zijn termijnen gesteld aan de uitvoering door de andere overheden. Daar is bij vermeld wat van andere overheden wordt gevraagd. Waar nodig wordt een taakverdeling tussen gemeenten, provincies, waterschappen, rijk, Europese Unie en private sector aangegeven. Daarnaast zijn, waar dat van toepassing is, financiële implicaties en de toepassing van wet- en regelgeving aangegeven.

In de paragrafen 7.3.3 en 7.3.4 wordt uiteengezet hoe het rijk de uitvoering van het beleid door andere overheden stimuleert en faciliteert. Stimulerend beleid voor de uitvoering betekent een actieve rol van het rijk bij de beleidsvoorbereiding en -uitvoering, zonder op de stoel van andere overheden te gaan zitten. Bij faciliterend beleid ligt het accent op het wegnemen van belemmeringen voor de beleidsuitvoering op verzoek van andere overheden en private partijen.

Decentrale ruimtelijke programma's

Streekplannen, structuurplannen en bestemmingsplannen zijn de instrumenten bij uitstek van provincie en gemeente. Om de uitvoering van het beleid met voldoende kracht en tempo te kunnen aanvatten, moet aan het normale proces van het maken van deze plannen een programmatische component worden toegevoegd, en moeten termijnen worden vastgelegd.

De systematiek werkt als volgt en is tevens in schema samengevat (zie afbeelding 101). Het rijk legt zijn generiek ruimtelijk beleid vast in de Vijfde Nota. Dit beleid is op te vatten als het programma van eisen. Het bevat de kwantitatieve opgave in hoofdstuk 4, de kwalitatieve opgave in hoofdstuk 5, en procesvereisten die in hoofdstuk 7 en de PKB zijn weergegeven. Op basis van dit programma van eisen stellen de vier landsdelen een landsdelige ruimtelijke visie op. Deze landsdelige visie betreft de inhoud van hoofdstuk 6 in samenhang met de regionale agenda. De visie kan worden uitgewerkt op onderdelen, zoals stedelijke netwerken en het buitengebied.

De afzonderlijke provincies, gemeenten en (post)kaderwetgebieden werken de landsdelige visie uit in een decentraal ruimtelijk programma per provincie en (post)kaderwetgebied. In dit decentrale programma wordt een toedeling van de landsdelige visie gemaakt naar thema's

en gebieden, waaronder stedelijke netwerken en het buitengebied. Waar dat aan de orde is, worden de ruimtelijke aspecten van andere rijkskaders dan de Vijfde Nota bij de programmavorming betrokken en nader afgestemd. Dat geldt ook voor activiteiten die zijn en worden ontwikkeld binnen het kader van convenanten Grotestedenbeleid (GSB), ISV, Herijking Vinex, en het sturingsmodel gebiedsgericht beleid. Het decentrale programma heeft een functie bij de verdeling van de rijksbijdragen. De rijksinzet wordt gebundeld. Op grond van de visie en het ruimtelijk programma wordt met het rijk een akkoord bereikt over de inhoud, en worden afspraken gemaakt over de uitvoering van het decentraal programma. Deze afspraken beperken zich tot de zaken die binnen de rijksverantwoordelijkheid vallen of die door rijksbeleid expliciet ondersteund worden. Het rijk beoordeelt in het kader van de streekplanprocedure of het decentraal ruimtelijk programma in overeenstemming is met de kwantitatieve en kwalitatieve opgaven van het rijk. Het decentraal programma wordt in verband gebracht met de financiële uitvoerbaarheid, eventueel bijgesteld en dan definitief vastgesteld. De afspraken tussen provincies, gemeenten en kaderwetgebieden over de uitvoering van het programma worden in een regioconvenant vastgelegd, en - voorzover programmaonderdelen direct gerelateerd zijn aan het rijksbeleid - gecombineerd met de inzet van de investeringsbesluiten op rijksniveau. In eerste instantie gaat het om een verkenning van de rijksbijdrage. De investeringsbesluiten worden door een volgend kabinet in 2002/2003 genomen, maar in 2001/2002 voorbereid. Zo ontstaat een goed geregisseerd geheel van afspraken. De landsdelige visie en het decentraal ruimtelijk programma worden conform de WRO door de verschillende overheden omgezet in formele plannen: streekplan, bestemmingsplan en regionaal structuurplan.

Op grond van het decentraal programma doen de (samenwerkende) gemeenten voorstellen aan de provincie voor de begrenzing van de rode contouren. De rode contouren worden in het streekplan als concrete beleidsbeslissing vastgelegd. Met de voorbereiding van de streekplannen kan in beginsel in 2001 worden gestart. In 2005 zullen de streekplannen op essentiële onderdelen van rijksbeleid herzien moeten zijn. Het decentraal ruimtelijk programma maakt onderdeel uit van het streekplan. De programmatische eisen aan de rode contouren zullen in deel 3 van de PKB definitief worden vastgelegd als toetsingskader. In het kader van de streekplanprocedure beoordeelt het rijk of de provincies dit toetsingskader in hun besluitvorming over de rode contouren hebben betrokken. In deze procedure toetst het rijk tevens of wordt voldaan aan het nationale beleid in deze PKB en andere PKB's. Zonodig zal door het rijk gebruik worden gemaakt van de instrumenten van de WRO, zoals het inbrengen van bedenkingen door de Inspecteur van de Ruimtelijke Ordening tegen het ontwerp van het streekplan, of het geven van een aanwijzing door de minister omtrent de inhoud van het streekplan. Het landsdelig overleg zal worden benut voor nadere afspraken over de visievorming door landsdelen, het decentraal ruimtelijk programma en het regioconvenant.

Via de landsdelige ruimtelijke visie en het decentraal ruimtelijk programma kan tijdwinst worden geboekt, doordat in een vroeg stadium helderheid kan worden geboden over de uitvoerbaarheid. Met het opstellen van de landsdelige visie en het programma wordt in 2001 begonnen. De systematiek biedt de nodige flexibiliteit: het programma kan periodiek worden herzien. De vertaling naar het formele plan kan parallel verlopen, achteraf plaatsvinden, of zelfs gedeeltelijk (in voorontwerp) voorafgaan. In dat laatste geval valt de ruimtelijke visie samen met de visievorming in streekplankader of regionaal structuurplan.

Bij het Grote Stedenbeleid en het beleid voor stedelijke vernieuwing zijn met een programmatische aanpak goede ervaringen opgedaan. Een gedecentraliseerde inzet van (financiële) middelen ondersteunt en onderstreept de toegenomen regionale verantwoordelijkheid, en past goed bij het strategische karakter van deze nota. Het inmiddels gevoerde overleg met de landsdelen en het resultaat daarvan (hoofdstuk 6) kan worden opgevat als een eerste stap in deze systematiek. Na het verschijnen van deel 1 zal dit worden aangevuld en geconcretiseerd in decentrale ruimtelijke programma's, uitvoeringsafspraken en formele plannen. Aan de provincies wordt, als onderdeel van de uitvoeringsafspraken, gevraagd om uiterlijk in 2005 hun formele plannen aan de gemaakte visie en het programma aan te passen. De afspraken over de herijking van de Vinex worden in het programma opgenomen, waarmee de herijking van de Vinex in het spoor van de Vijfde nota komt. Ook andere reeds in gang gezette activiteiten, zoals GSB/ISV en de afspraken in het kader van het sturingsmodel gebiedsgericht beleid landelijk gebied, worden bij de te maken programmatische afspraken betrokken, en zoveel mogelijk geïntegreerd. In het kader van het vierde Nationaal Milieubeleidsplan zal het rijk met de andere overheden een bestuurlijke afspraak maken over het beleidskader en over de criteria die provincies, gemeenten en waterschappen zullen aanleggen bij het vastleggen van gebiedskwaliteiten.

7.3.2 Verantwoordelijkheid van het rijk

Nederland als Europese regio

Het rijk neemt de verantwoordelijkheid om de transnationale beleidsambities om te zetten in concrete transnationale beleidsafspraken en neemt daartoe de nodige initiatieven. Dat geldt niet voor de grensoverschrijdende aspecten van stedelijke netwerkvorming. Daar nemen de betrokken provincies en gemeenten initiatief en faciliteert het rijk, bijvoorbeeld door het wegnemen van juridische of technische belemmeringen.

De verantwoordelijkheid van het rijk voor het transnationaal beleid is van een andere orde dan die voor het nationaal beleid. Omdat Nederland afhankelijk is van de bereidheid tot samenwerking van andere landen en Europese instellingen, kan de verantwoordelijkheid van het rijk niet verder reiken dan een inspanningsverplichting. Voor uitvoering van de transnationale beleidsambities zal het rijk, samen met betrokken decentrale overheden, overleg voeren met buitenlandse partners en binnen Europese kaders.

Daarnaast is Nederland als lid van de Europese Unie medeverantwoordelijk voor de inhoudelijke ontwikkeling van Europese beleidskaders. Bij de standpuntbepaling van Nederland ten aanzien van ruimtelijk relevante Europese beleidsontwikkeling, zal het rijk nadrukkelijk de uitvoering van de in hoofdstuk 5 geformuleerde transnationale beleidsambities betrekken. Verder is het rijk verantwoordelijk voor de nationale uitvoering en toepassing van Europese richtlijnen.

In een **Transnationaal Bestuurlijk Overleg** zal de gezamenlijke inzet en aanpak van ruimtelijk beleid aan de orde worden gesteld. Nederland zal daar de transnationale beleidsambities van deze nota agenderen. Wat Nederland betreft worden er afspraken gemaakt over de gezamenlijke ontwikkeling van ruimtelijke actieprogramma's voor de verschillende beleidsonderdelen. Het gaat daarbij om een ontwikkelingsbeleid voor grensoverschrijdende open ruimten, de geleiding van transnationale logistieke netwerkvorming, ruimtelijk beleid voor de transnationale stroomgebieden van de grote

rivieren, en bescherming van transnationale wetlands en delta's.

Beoogde deelnemers aan het Transnationaal Bestuurlijk Overleg zijn Noordrijn-Westfalen, Nedersaksen, de Beneluxpartners en Nord Pas de Calais. Het overleg wordt voorbereid in samenspraak met de bestaande kaders van de Benelux Economische Unie en de Nederlands-Duitse Commissie voor de Ruimtelijke Ordening. De grensregio's zal worden gevraagd om regionale agendapunten met betrekking tot grensoverschrijdende stedelijke netwerkvorming in te brengen.

De Europese kaderrichtlijn **water** schrijft de opstelling van transnationale 'stroomgebiedbeheersplannen' voor. De stroomgebiedbeheersplannen dienen een samenvatting te behelzen van een maatregelenprogramma dat door de lidstaten voor het nationale stroomgebiedsdistrict wordt opgesteld om de milieudoelstellingen van de kaderrichtlijn te verwezenlijken. Na het inwerkingtreden van de kaderrichtlijn in 2001 moeten deze beheersplannen binnen negen jaar worden opgesteld. Voor de transnationale stroomgebieden van Rijn, Maas, Schelde en Eems zullen dergelijke beheersplannen gezamenlijk met de betreffende buitenlandse partners opgesteld moeten worden. Als uitvloeisel van de stroomgebiedbeheersplannen zullen nationale programma's van maatregelen worden vastgesteld. In alle gevallen gaat het om geïntegreerde gebiedsplannen en maatregelen. Voor de aan water gerelateerde doelstellingen in deze nota is Interreg IIIB een belangrijk uitvoeringsinstrument. Het biedt een goede basis voor transnationale samenwerking, die van groot belang is als het gaat om bijvoorbeeld de stroomgebieden van de grote rivieren. Water in al zijn ruimtelijke facetten is bovendien een beleidsprioriteit in Interreg IIIB. Het Rijk heeft zowel financiële als organisatorische voorzieningen getroffen om transnationale waterprojecten met een duidelijk effect in Nederland tot uitvoering te brengen. De stroomgebieden zijn als blauwe lijnen indicatief aangegeven op de kaart.

Stad en land: verscheidenheid maakt kwaliteit

De belangrijkste opgave voor stad en land is: behoud en versterking van de ruimtelijke verscheidenheid in Nederland op alle schaalniveaus. Daartoe wordt het contourenbeleid en het beleid voor Nationale en Provinciale Landschappen ingezet. Bij de beleidsuitvoering hebben provincies en gemeenten een grote eigen verantwoordelijkheid. De contouren worden vastgelegd in de streek- en bestemmingsplannen. Als provincies in 2005 hun streekplannen niet conform het bovenstaande hebben herzien, zal het rijk overgaan tot een aanwijzing op grond van de WRO ten aanzien van het trekken van contouren.

In het kader van het vierde Nationaal Milieubeleidsplan stellen provincies, gemeenten en waterschappen de gewenste gebiedsgerichte milieukwaliteiten vast. Dat zijn de gebiedsmilieukwaliteiten die de overheden in de regel wenselijk en haalbaar achten. De ambitie daarbij is groter dan vereist in het kader van de gezondheid en veiligheid van mensen en van milieucondities voor de natuur, waarvoor het rijk primair verantwoordelijk is. De afspraken over de gebiedskwaliteit vormen een handreiking aan het lokale bevoegde gezag.

Rode contouren

Op grond van het decentraal programma bepalen gemeenten en provincies de rode contour voor bebouwd gebied. Deze contour is daarmee het sluitstuk van de regionale planvorming. De gemeenten trekken de contour en leggen dit als voorstel aan de provincie voor. De

provincie toetst de begrenzing en legt de rode contour als concrete beleidsbeslissing vast in het streekplan. Zoals in paragraaf 7.3.1 vermeld, toetst het rijk het decentrale programma aan de kwalitatieve en kwantitatieve opgaven per landsdeel: een programmatische toets. Daarnaast toetst het rijk het streekplan procedureel waarbij wordt nagegaan of de rode contouren, conform de gemaakte afspraken tussen gemeenten en provincie en tussen provincie en rijk, zijn vastgelegd. Tenslotte toetst het rijk het streekplan aan het eigen beleid zoals ten aanzien van de hoofdinfrastructuur, veiligheid en Nationale Landschappen.

De rol van het rijk ten aanzien van rode contouren beperkt zich tot een toetsing van het decentraal programma aan het programma van eisen dat is neergelegd in deze nota. Het programma van eisen zal definitief in deel 3 worden vastgelegd. Het betreft onder meer aantoonbare inspanningen voor het intensiveren van ruimtegebruik, het combineren van functies, en het transformeren van bestaand bebouwd gebied. De capaciteit van het bestaand bebouwd gebied moet optimaal worden benut.

Binnen de rode contouren worden de stedelijke en regionale groenstructuren integraal meegenomen in planning, ontwerp en uitvoering. Ook de vrijwaringszones rond infrastructuur moeten worden meegenomen. Bij de keuze van te ontwikkelen nieuwe bouwlocaties geldt in principe de volgorde zoals aangegeven in de 'SER-ladder'¹⁸. Het totale programma van intensiveren, combineren, transformatie en uitbreiding moet voldoende 'schuifruimte' bevatten om de doorstroming op gang te kunnen houden. Benutting van het bestaand bebouwd gebied geniet de voorkeur boven nieuwe uitbreidingen. In stedelijke netwerken stellen de provincie en de betrokken gemeenten een onderzoek in naar de capaciteit van het bestaand bebouwd gebied in de afzonderlijke stadsgewesten. Dit onderzoek behelst een inventarisatie van het aanbod van ruimte dat reeds beschikbaar is of dat door transformatie of intensivering beschikbaar kan komen. Nieuwe uitbreidingen worden gemotiveerd in het licht van de mate waarin ruimte nodig is om te voorzien in de kwalitatief gewenste woon/werkmilieus.

Over de verdeling van het programma over steden en dorpen moet intergemeentelijke afstemming plaatsvinden. De regio betreft daarbij zo nodig de herziene Huisvestingswet. Provincies hebben de mogelijkheid specifieke kwaliteitsinstrumenten in te zetten en gedetailleerde kwantitatieve afspraken te maken over de verdeling van het programma over de gemeenten. Het eindresultaat wordt in het streekplan op kaart aangegeven in de vorm van rode contouren rond aaneengesloten bebouwde gebieden. Op basis van marktontwikkelingen in de vraag naar wonen en werken kan een gemeente binnen de vastgestelde rode contour meer bouwen dan op basis van het decentraal programma is overeengekomen.

Tussen deel 1 en deel 3 zal het rijk de provincies en gemeenten een methode aanreiken op grond waarvan de grens van het bebouwd gebied kan worden bepaald. De methode zal in deel 3 worden opgenomen. In het streekplan merkt de provincie de contouren aan als concrete beleidsbeslissingen. Het beleid voor de gebieden met rode contouren moet, wanneer deze eenmaal zijn getrokken, spoedig worden verwerkt in de gemeentelijke bestemmingsplannen. Van de provincie wordt verwacht dat zij hierop toeziet en de uitvoering zal toetsen en volgen.

Met deze systematiek wordt op meerdere punten flexibiliteit geboden. De ruimte binnen rode contouren is in principe voldoende voor een langere periode. Herziening van het ruimtelijk

¹⁸ Een toelichting op de SER-ladder is te vinden in paragraaf 5.4.4.

programma vindt eens in de vijf jaar plaats. Daarmee kan worden ingespeeld op veranderende maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen. Als de provincie, al dan niet op verzoek van een gemeente, de rode contour tussentijds wil verleggen, is een partiële herziening van het streekplan nodig. Vindt zo'n partiële herziening inderdaad plaats, dan toetst het rijk deze aan het programma van eisen dat voortvloeit uit het rijksbeleid. Door deze procedure is het systeem voorzien van voldoende flexibiliteit, zonder dat de noodzakelijke planologische zekerheid geweld wordt aangedaan.

In het traject naar deel 3 zal per landsdeel, per provincie en samenwerkingsgebied de kwantitatieve en kwalitatieve ruimtevrage tot 2015 worden uitgewerkt. In uitzonderlijke situaties kan de provincie een gemotiveerd voorstel aan het rijk doen voor verlenging van deze termijn met maximaal 5 jaar. Voor wonen en werken vormen respectievelijk aantallen woningen en aantallen arbeidsplaatsen het uitgangspunt. De decentrale programma's worden iedere vijf jaar herzien. Zij betreffen in elk geval wonen, werken, voorzieningen, infrastructuur en groen, en worden gespecificeerd naar provincies en kaderwetgebieden. Voor de periode 2005-2010 geldt dat de ruimtelijke programma's mede worden gebaseerd op de herijking van de bestaande verstedelijkingsafspraken 2005-2010 (zie paragraaf 7.4); het rijk heeft hierbij het initiatief. De tweede editie van het tweejaarlijks uitvoeringsprogramma, dat in 2005 zal verschijnen, kan de aanzet bevatten voor een bijstelling de kwantitatieve en kwalitatieve opgaven per landsdeel. Op basis van die bijstelling kan de ligging van rode contouren worden aangepast. Op basis van de decentrale ruimtelijke programma's worden plannen gemaakt, waarbij verantwoord dient te worden hoe invulling is gegeven aan de gewenste differentiatie van woon/werkmilieus en bedrijventerreinen - zoals beschreven in hoofdstuk 5 - en aan afspraken binnen stedelijke netwerken over concrete locaties en taakverdeling.

Groene contouren

De gebieden waarvoor het regime van een groene contour van toepassing is of kan worden, zijn globaal aangegeven op kaart 22. In het herziene Structuurschema Groene Ruimte zal worden afgewogen of nog andere gebieden onder de groene contour worden gebracht. Het rijk vraagt de provincies de precieze begrenzingen van deze contouren te bepalen en deze uiterlijk in 2005 als concrete beleidsbeslissing in de streekplannen vast te leggen, inclusief het bijbehorende regime.

Het begrenzen van de ecologische hoofdstructuur wordt door de provincies voortgezet. Het rijk toetst of de groene contouren en het te voeren planologisch regime in overeenstemming zijn met het rijksbeleid. Het beleid voor de gebieden met groene contouren moet, wanneer ze eenmaal zijn getrokken, spoedig worden verwerkt in gemeentelijke bestemmingsplannen. Van de provincie wordt verwacht dat zij hierop toeziet en de uitvoering zal toetsen en volgen.

Nationale Landschappen

Het rijk zal, in overleg met de betrokken andere overheden, in deel 3 van deze PKB de in hoofdstuk 5 benoemde Nationale Landschappen begrenzen. In deel 3 zal het verder uitgewerkte rijkskader voor Nationale Landschappen worden opgenomen. Voor de ontwikkeling van deze gebieden stelt het rijk in samenwerking met de provincies een ruimtelijke visie en een ontwikkelingsprogramma op, waarin aandacht wordt besteed aan de

kwaliteit en eigenheid van het betreffende landschap, met inbegrip van de bebouwde kernen die van dat landschap deel uitmaken.

Voor de Nationale Landschappen start het rijk onder de noemer 'Kwaliteitsimpuls Nationale Landschappen' een investeringsprogramma voor concrete investeringsprojecten die resulteren in gerichte verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van deze landschappen. Voor de uitvoering maakt het rijk in het kader van het decentraal programma en het regioconvenant afspraken met de provincie. Van de provincies wordt verwacht dat zij de Nationale Landschappen uiterlijk in 2005 hebben verwerkt in de streekplannen en op de kaart vastgelegd. Het is van belang dat het beleid voor de Nationale Landschappen spoedig wordt verwerkt in gemeentelijke bestemmingsplannen. Van de provincie wordt verwacht dat zij mede hierop toeziet en de gemeentelijke uitvoering zal toetsen en monitoren.

Overige

Voor de reconstructie van de intensieve veehouderij stellen provincies reconstructieplannen op en brengen zij een ruimtelijke zoning aan in het reconstructiegebied. Het rijk zal toetsen of deze reconstructieplannen in overeenstemming zijn met het ruimtelijk beleid zoals geformuleerd in hoofdstuk 5.

Om de verspreide vestiging van glastuinbouwbedrijven tegen te gaan zijn tien projectlocaties geselecteerd als zoekgebied. Provincies en gemeenten maken vóór 2003 een inventarisatie van nog niet benutte capaciteit in streek- en bestemmingsplannen voor verspreide vestiging van glastuinbouwbedrijven. Op basis daarvan zal worden bepaald welke capaciteit niet meer nodig is. Capaciteit gelegen in gebieden met een groene contour komt daarvoor het eerst in aanmerking.

De realisatie van robuuste ecologische verbindingen en uitbreidingen van de natte natuur wordt nader uitgewerkt in het te herziene Structuurschema Groene Ruimte. De provincies zullen samen met het rijk per verbinding een plan ontwikkelen, op basis waarvan rijk en provincies afspraken maken over begrenzing en realisering. Dit gebeurt in het kader van het decentraal programma en het regioconvenant.

Stedelijke netwerken

In hoofdstuk 5 zijn zes nationale stedelijke netwerken benoemd. Samenhangende stedelijke centrumvorming, differentiatie in woon/werkmilieus en vervoerssystemen zijn in die netwerken van essentieel belang. De rol van het rijk heeft daarbij vooralsnog betrekking op de bestaande nationale sleutelprojecten. De selectie en ontwikkeling van kleinere en grotere centra die passen in de netwerkontwikkeling, behoort tot de verantwoordelijkheid van de regio. De regio voert daarover wel overleg met het rijk.

Momenteel zijn veel beleidslijnen en regelingen toegespitst op stadsgewestelijk niveau. Het beleid gericht op bundeling van de verstedelijking in stadsgewesten, wordt uitgebreid tot een beleid gericht op bundeling in stedelijke netwerken. In de landsdelige visie en het decentraal programma geven provincie, postkaderwetgebieden en de gemeenten die deel uitmaken van het stedelijk netwerk aan welke verantwoordelijkheden iedere deelnemer heeft, en welke ruimtelijke opgaven op welke wijze worden toegedeeld aan deelgebieden. In dit kader wordt ook de positie van de grootstedelijke gebieden benoemd.

Het rijk is verantwoordelijk voor goede hoofdverbindingen tussen de zes nationale stedelijke netwerken en de verbindingen met het buitenland, omdat deze medebepalend zijn voor de interne samenhang en de internationale concurrentiekracht van Nederland. Het betreft

zowel infrastructuur voor fysieke verplaatsingen als ICT-infrastructuur. Zoals aangegeven blijven de nationale sleutelprojecten uit de Actualisering Vinex hierbij een belangrijke plaats innemen. Voor investeringen wordt vooral een beroep op de markt gedaan.

Elk stedelijk netwerk ontwikkelt een **langetermijnvisie** met participatie van de bestuurlijke partners en in nauwe samenwerking met maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen. De inhoudelijke doelen van het nationaal ruimtelijk beleid moeten herkenbaar in deze visie zijn opgenomen. Gevraagd wordt met deze visie de basis te leggen voor de verschillende streek- en structuurplannen. De gemaakte afspraken, de gezamenlijke visie en de neerslag daarvan in de genoemde plannen zullen door het rijk worden getoetst aan de doelstellingen van het nationaal ruimtelijk beleid.

Om de regionale samenhang te verzekeren, ziet het rijk erop toe dat de visie en het bijbehorend ruimtelijk programma in 2005 zijn opgesteld, en dat de opgave (kwalitatief en kwantitatief) is toegedeeld. Daarbij wordt aangesloten bij de meerjarenontwikkelingsprogramma's van GSB en ISV. Nadat het kabinet besloten heeft hoe de middelen uit de investeringsimpuls worden verdeeld, wordt per landsdeel een regioconvenant gesloten waarin geld en beleid aan elkaar worden verbonden.

Er bestaat momenteel een grote afstand tussen beslissingen over investeringen in regionale infrastructuur en het betalen van die investeringen. Dit leidt enerzijds tot ongewenste afhankelijkheid van de decentrale overheid, anderzijds tot onnodige bemoeienis van het rijk. Een substantiële decentralisatie van financiële middelen ligt dan ook voor de hand. Hiervoor moet nog een rationele verdeelsleutel worden uitgewerkt, die ook recht doet aan het ruimtelijk programma van stedelijke netwerken. Om versnippering te vermijden is gekozen voor decentralisatie naar provincies en kaderwetgebieden. Door de instelling van regionale mobiliteitsfondsen beschikken decentrale overheden in de toekomst over een instrument voor integrale besluitvorming op regionaal niveau.

In de zes nationale stedelijke netwerken wil het rijk extra inspanningen om ruimtelijke **diversiteit** te behouden en versterken. Gelijktijdig is doelmatig ruimtegebruik nodig om de ruimtevrage voor wonen, werken en alle andere functies te kunnen accommoderen. De betreffende provincies, post-kaderwetgebieden en gemeenten realiseren samen in elk van deze stedelijke netwerken een compleet spectrum van woon/werkmilieus en inrichtingsmogelijkheden van het buitengebied.

Deze organisatie is essentieel om de ruimtelijke kwaliteit van het geheel te verbeteren. De deelnemers wordt gevraagd tot een stelsel van onderling bindende afspraken te komen. De gewenste variatie in 'rode' en 'groene' milieus wordt dan niet langer in een stad of stadsgewest nagestreefd, maar door het stedelijk netwerk als geheel geboden. Dit schaalniveau leent zich voor het opstellen van gezamenlijke programma's voor natuur, recreatie en water, alsook voor verstedelijking en de daarmee samenhangende infrastructuur.

De algemene sturingsfilosofie van decentralisatie laat onverlet dat het rijk, bij wijze van uitzondering, voor bepaalde gebieden een concrete ontwerpogave formuleert. Dat geldt voor de ontwerpogave voor de Deltametropool en voor specifieke cultuurhistorisch waardevolle gebieden.

Het verbrede **locatiebeleid** wordt vastgelegd in regionale structuurplannen en in streekplannen. Bij de beoordeling van de streekplannen en bij de totstandkoming van

uitvoeringsafspraken zal het rijk beoordelen of de provinciale streekplannen en de regionale structuurplannen voldoende uitwerking geven aan het locatiebeleid. Essentieel is hierbij dat de streekplannen en regionale structuurplannen ten minste regels en criteria bevatten die waarborgen dat:

- de vestiging van bedrijven en voorzieningen met gemeentegrens overstijgende gevolgen regionaal wordt afgestemd;
- de kwaliteit en capaciteit van stedelijke centra actief wordt verbeterd door transformaties en hoogwaardige intensivering van het ruimtegebruik en vergroting van de bereikbaarheid;
- bedrijfsactiviteiten met grote veiligheidsrisico's niet in de buurt van woonbebouwing worden gevestigd;
- in 'specifieke werkmilieus' alleen vestiging plaats vindt van bedrijven en voorzieningen die niet inpasbaar zijn in een gemengde of centrum-stedelijke omgeving;
- in 'gemengde milieus' functiemenging wordt gestimuleerd, en onnodige belemmeringen daarvoor worden weggenomen;
- in alle hier genoemde milieus een goede stedenbouwkundige, architectonische en functionele omgevingskwaliteit wordt gerealiseerd.

In deel 3 worden richtlijnen vastgelegd voor de nieuwvestiging van bedrijfsactiviteiten met grote bedrijfsrisico's. Deze richtlijnen worden al in het eerste kwartaal van 2001 bekendgemaakt. Vóór 2003 zullen de gemeenten een inventarisatie gereed hebben van bestaande vestigingen die niet passen binnen die richtlijnen.

Binnen de nationale stedelijke netwerken moet een fijnmazig en hoogwaardig aanbod van openbaar **vervoer** en een goed functionerend wegenstelsel worden gerealiseerd. Hiertoe wordt zoveel mogelijk de bestaande infrastructuur gebruikt (beter benutten), en alleen waar strikt noodzakelijk nieuwe infrastructuur aangelegd (bouwen bij knelpunten). De in het NVVP ingezette decentralisatie-impuls via de gebundelde doeluitkering zal moeten worden benut om te investeren in onder meer openbaar-vervoersvoorzieningen, zoals light-rail. Als investeringen worden gedaan boven de grens van de gebundelde doeluitkering, is het rijk direct verantwoordelijk. In andere gevallen geldt medeverantwoordelijkheid.

Naast de ruimtelijke kwaliteit en menselijke maat van de infrastructuur, zal op het gebied van bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid een basiskwaliteit worden geboden. Rond hoofdwegen, hoofdspoorwegen en hoofdvaarwegen worden vrijwaringszones ingesteld. Deze zones zijn bedoeld om kwaliteiten op het gebied van milieu en (externe) veiligheid te borgen, en ruimte te bieden voor het oplossen van eventuele capaciteitsknelpunten in de toekomst. Mogelijkheden worden opgehouden voor concentratie van functies die met infrastructuur kunnen worden gecombineerd, en die passen binnen de normen voor veiligheid en milieu.

Meebewegen met water

Het rijk is verantwoordelijk voor de veiligheid tegen overstromingen, voor het beperken van wateroverlast en voor het veiligstellen van de zoetwatervoorraad. Per definitie is het rijk het bevoegd gezag voor de grote rivieren, Noordzee, Waddenzee en IJsselmeer, en voor het veiligheidsbeleid voor de kust. Hiertoe heeft het rijk de beschikking over een eigen

instrumentarium, zoals een planologische kernbeslissing¹⁹ rivierengebied en het uitvoeringsinstrumentarium van de rijksprojectenprocedure en de waterstaatswetgeving. Met het oog op een goede beleidsvoorbereiding en -uitvoering zullen daarnaast de voordelen van de interactieve en gebiedsgerichte benadering worden benut. Provincies, waterschappen en gemeenten krijgen een belangrijke rol bij de voorbereiding en uitvoering van het beleid voor het hoofdwatersysteem. Voor het regionale watersysteem is het de verantwoordelijkheid van het rijk dat er afspraken worden gemaakt over deelstroomgebieden. De uitwerking van deze afspraken wordt geheel bij de provincies en waterschappen gelegd. Hieronder is nader uitgewerkt wat de rol van het rijk en van de decentrale overheden is bij de beleidsuitvoering.

Er wordt een aparte PKB voor het rivierengebied opgesteld. Die PKB bevat een uitwerking voor het project 'Ruimte voor de Rivier' en de aanwijzing van retentiegebieden. De tussentijdse resultaten worden in de bestuursovereenkomst in het kader van WB21 vastgelegd (medio 2002). Die overeenkomst zal taakstellend zijn voor de nadere invulling en uitvoering van het maatregelenpakket voor het rivierengebied. Er zal een onafhankelijke commissie worden ingesteld die - samen met overheden en belanghebbenden - noodzaak, plaats en randvoorwaarden voor noodoverloopgebieden in kaart zal brengen.

Om de langetermijn visie op het rivierengebied goed te onderbouwen, doet het rijk in 2001 onderzoek naar mogelijke varianten bij de verdeling van het water over de verschillende riviertakken, bij de voorziene hoge maatgevende afvoeren in de toekomst. Het beleid uit de beleidslijn *ruimte voor de rivier* blijft vooralsnog toetsingskader voor ruimtelijke plannen. Deze beleidslijn wordt in de komende periode op onderdelen bijgesteld. De resultaten worden neergelegd in deel 3. Het rijk neemt in nauw overleg met decentrale overheden, waterschappen en maatschappelijke organisaties het initiatief voor het inventariseren van risiconiveaus in kustplaatsen. Zo nodig worden deze risiconiveaus vastgelegd in een PKB over de veiligheid van de **kust**. Doel is de voorwaarden vast te stellen waaronder in kustplaatsen nog kan worden gebouwd, mede in relatie tot het beleid voor de rode contouren. Met het oog hierop neemt het rijk in nauw overleg met decentrale overheden, waterschappen en maatschappelijke organisaties het initiatief voor een ruimtelijk programma voor de kust, en voor een bebouwingsbeleid voor kustplaatsen. De landwaartse begrenzing van het kustfundament zal in overleg met de betrokkenen worden vastgesteld, en in de eventuele PKB veiligheid kust worden vastgelegd. Het rijk neemt daarbij - voortbouwend op provinciale projecten - het initiatief tot versterking van enkele locaties die wezenlijk zijn voor de primaire veiligheid.

Voor de **Noordzee** introduceert het rijk een generiek ruimtelijk beleid. Dit betekent in de praktijk dat nut en noodzaak dienen te worden aangetoond van het uitvoeren van nieuwe activiteiten op de Noordzee met significante ruimtelijke consequenties. Hiervoor is in hoofdstuk 6 een stappenplan geïntroduceerd. Dit beleid geldt niet voor activiteiten die op grond van deze nota expliciet worden toegestaan of gestimuleerd. In aanvulling op het generieke beleid gelden enkele specifieke beperkingen. Binnen de 12-mijlszone wordt de bouw van vanaf de kust zichtbare permanente werken alleen toegestaan bij zwaarwegend maatschappelijk belang. Voor de bouw van windparken op zee wijst het rijk in deel 3 voorkeursgebieden aan. Verder streeft het kabinet naar het aangeven van tracés voor

¹⁹ De fundamentele herziening van de WRO kan aanleiding zijn om hiervoor een ander instrument te kiezen.

kabels en leidingen, en naar het instellen van een verplichting om nieuwe en te vernieuwen kabels en leidingen in deze tracés te bundelen. De rijkspartners overleggen met vertegenwoordigers van deze sector om afspraken te maken over de aan te houden tracés. Het rijk streeft zowel binnen als buiten de 12-mijlszone naar een opruimverplichting voor alle werken die in het kader van de Wet Beheer Rijkswaterstaatswerken en de Mijnwet een vergunning krijgen. De opruimverplichting geldt wanneer de baten voor het Noordzeesysteem groter zijn dan de lasten van het opruimen. Het rijk zal hierover overleg voeren met betrokken partijen. Verder zal het rijk een kosten-batenanalyse uitvoeren voor het opruimen van niet meer gebruikte kabels en leidingen in de Noordzee, en nagaan in hoeverre leidingeigenaren voor deze kosten verantwoordelijk kunnen worden gesteld. De mogelijkheden van fondsvorming om dit achterstallig onderhoud te financieren worden benut. In deel 3 worden bovendien - als de resultaten van het Project Ecosysteemoelen Noordzee daartoe aanleiding geven - gebieden aangewezen die dusdanige natuurwaarden hebben dat aanvullende restricties buiten de 12-mijlszone nodig zijn. Als bevoegd gezag bij vergunningverlening voor werken in het kader van de Wet Beheer Rijkswaterstaatswerken, zal het rijk in de richtlijnen voor de milieu-effectrapportage een risico-analyse eisen. Het rijk wijst in deel 3 de NAP -20 meter dieptelijn aan.

In de PKB Waddenzee werkt het rijk het beleid uit voor duurzame bescherming van de Waddenzee als natuurgebied en voor de bescherming van het unieke open landschap. Voor het IJsselmeergebied worden de uitgangspunten van deze nota en van de Vierde nota Waterhuishouding uitgewerkt in een Integrale Visie IJsselmeergebied. Deze visie behandelt onder andere de te hanteren randvoorwaarden bij buitendijks bouwen, de regionale verdeling van ligplaatsen, de diepe delfstoffenwinning en de nieuwe randmeren bij de Noordoostpolder en de Wieringermeer. De visie zal worden verwerkt in deel 3 van deze PKB.

Het rijk vraagt van provincies en gemeenten om bij planontwikkeling de gevolgen voor het water expliciet in beeld te brengen en expliciet onderdeel te laten zijn van de ruimtelijke afweging (de 'watertoets'²⁰). De watertoets vindt plaats als onderdeel van bestaande procedures conform de WRO. Dit geldt voor alle fasen van de planontwikkeling: de ontwerpfase, de uitwerking en de plantoetsing. Mede op basis van overleg met het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en de Vereniging Nederlandse Gemeenten wordt in deel 3 aangegeven hoe de criteria bij de plantoetsing zullen worden gehanteerd. De provincies worden bovendien verplicht het ruimtelijk beleid voor het voorkómen van wateroverlast en voor het veiligstellen van de zoetwatervoorziening, ultimo 2005 in de streekplannen te verankeren en uit te werken tot uitvoeringsplannen.

7.3.3 Stimuleringsbeleid

Nederland als Europese regio

Er wordt actief gebruik gemaakt van de samenwerkings- en financieringsmogelijkheden van het Interreg-programma, met name in het luik Interreg IIIB (transnationale RO-samenwerking). Op de rijksbegroting is 110 miljoen gulden gereserveerd voor nationale cofinanciering van projecten. Deze cofinanciering wordt in het uitvoeringsprogramma opgenomen en bijgesteld. In principe kunnen rijk en regio samen participeren in projecten.

²⁰ De 'watertoets' wordt besproken in paragraaf 5.6.2.

Het rijk stimuleert de ontwikkeling van grensoverschrijdende stedelijke netwerkvorming door waar nodig (financiële) ondersteuning te geven bij onderzoek en visievorming, ook buiten het kader van Interreg.

Stad en land: verscheidenheid maakt kwaliteit

Bij de transformatie-opgave in bestaande bebouwde gebieden heeft het rijk een stimulerende rol. Het rijk kan extra financiële impulsen geven om gebieden met een slechte kwaliteit naar een basiskwaliteitsniveau te tillen, of om gebieden extra kwaliteit te geven. Dat geldt ook voor het verdichten in bestaand bebouwd gebied: bij het streven naar ruimtelijke kwaliteit en stedelijkheid kunnen gemeenten een beroep doen op de uitgebreide expertise die het resultaat is van het Stimuleringsprogramma Intensief Ruimtegebruik. Bij de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen wordt een stedenbouwkundig plan verplicht gesteld om de inrichtings- en ontwerpqualität te verbeteren. De programmering en differentiatie van bedrijventerreinen moet op regionaal niveau plaatsvinden. Het GSB/ISV beleid wordt in de systematiek van deze Vijfde Nota ingepast.

In balansgebieden wordt een ontwikkelingsgerichte landschapsbenadering nagestreefd. De provincies nemen daartoe **landschapsvisies** op in het streekplan. Deze visies worden bij voorkeur opgesteld door de provincies in overleg met gemeenten en maatschappelijke organisaties. Het rijk ondersteunt en stimuleert de opstelling van landschapsvisies en integrale ruimtelijke ontwerpen (als streekplanuitwerking). Het ondersteunt daarbij de ontwerpgerichtheid door het ontwikkelen van handreikingen.

In gebieden waar een kwaliteitsimpuls nodig is kunnen, gekoppeld aan een streekplanuitwerking, speciale verbeterprojecten worden gestart die door het rijk financieel worden ondersteund. Deze projecten maken deel uit van een integrale gebiedsgerichte aanpak en een bijbehorend ruimtelijk investeringsprogramma.

Provincies kunnen gebieden met bijzondere landschappelijke, cultuurhistorische en natuurlijke kenmerken als **provinciale landschappen** aanwijzen. De provincies kunnen voor deze gebieden een ruimtelijk ontwikkelingsprogramma opstellen met acties en investeringen. Op basis van deze ruimtelijke programma's kan het rijk een financiële bijdrage leveren. Afspraken worden hierover gemaakt in het kader van het decentraal programma en het regioconvenant.

Het rijk hecht grote waarde aan de centrumfunctie van de **glastuinbouwgebieden** Westland en Aalsmeer. Om deze functie in stand te houden is herstructurering van deze gebieden noodzakelijk, gericht op een meer multifunctionele en duurzame inrichting. Glastuinbouwbedrijven die als gevolg van de herstructurering genoodzaakt zijn te verplaatsen, worden aangemoedigd zich te vestigen op tien speciaal daarvoor bestemde projectlocaties, die het kabinet met de Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland is overeengekomen.

Stedelijke netwerken

De schaalvergroting die voor de stedelijke netwerken nodig is, wordt actief ondersteund door het rijk. Het overleg dat is gestart met de vier landsdelen, wordt voortgezet. Van de provincies en gemeenten wordt verwacht dat zij gezamenlijk een visie en een ruimtelijk programma ontwikkelen waarin het beleid wordt uitgewerkt. Daarbij moet zowel het openbaar vervoer als de auto aandacht krijgen (ketenbenadering). Hiernaast is nauwe

samenwerking nodig met marktpartijen die investeren in stedelijke netwerken. Bij knooppunten van infrastructuur wordt centrumvorming gestimuleerd, waarbij het rijk met name de nationale sleutelprojecten ondersteunt. Voor het realiseren van multifunctionele centra is samenwerking en interactie met marktpartijen nodig. Verschillende investeringsregelingen zullen worden ingezet voor integrale beleidsvorming op het schaalniveau van de zes nationale stedelijke netwerken. Het gaat om bestaande regelingen als de gebundelde doeluitkering, het Stimuleringsprogramma Intensief Ruimtegebruik, het Investeringsprogramma Stedelijke Vernieuwing en het Grotestedenbeleid. Het rijk wil in het ruimtelijk beleid gebruikmaken van de beoogde verdergaande vervlechting in vervoersystemen. Met de inzet van de gebundelde doeluitkering en kaderwet-middelen wordt deze vervlechting gestimuleerd. In de ruimtelijke plannen van de gemeenten zullen alle facetten van het verbrede locatiebeleid tot hun recht moeten komen, aangezien zij het best in staat zijn de verbrede doelstelling te concretiseren. Dit lokale maatwerk wordt getoetst door provincies (en post-kaderwetgebieden). De rijksoverheid zal met de provincies en kaderwetgebieden afspraken maken over de verstedelijking van centra, alsmede over het bevorderen van gewenste en het tegengaan van ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen, mede in relatie tot het verkeers- en vervoerbeleid. De te maken afspraken hebben ook ten doel ongewenste beleidsconcurrentie tussen overheden te voorkomen. Onderwerpen kunnen zijn: welke functies op welke locaties, dichtheden, parkeerbeleid, transferpunten, multimodale ontsluiting, en wisselwerking tussen regionale en hoofdinfrastructuur.

Binnen nationale stedelijke netwerken wordt gestreefd naar het realiseren van regionale parken, waarbij de huidige rijksbufferzones kunnen worden betrokken. Voor verwerving, inrichting en beheer kan het bestaande instrumentarium voor de bufferzones worden gebruikt. Het rijk stimuleert verdere versterking van recreatieve en toeristische functies, en is betrokken bij het formuleren van alternatieve bestemmingen van de rijksbufferzones. Vanuit het stedelijk gebied moet de groene omgeving beter toegankelijk worden. Ook op dit punt zijn de deelnemers aan het stedelijk netwerk in eerste instantie zelf aan zet, en heeft het rijk een stimulerende rol. In deel 3 wordt een verder uitgewerkt kader opgenomen waarin het te hanteren planologisch regime wordt verduidelijkt.

Meebewegen met water

Bij het herstellen van de sponswerking van regionale watersystemen hebben provincies de regisseursrol. Zij zullen vóór 2005 zorgen voor een verankering van dit beleid in streek- en uitvoeringsplannen. Een goede samenwerking met waterschappen en gemeenten is ook hier van groot belang. Het rijk zal financiële ondersteuning bieden aan het versneld treffen van maatregelen. De criteria van het beleid ter voorkoming van wateroverlast en ter veiligstelling van de zoetwatervoorraad zullen worden verwerkt in de Stimuleringsregeling Gebiedsgericht Beleid, en in andere gebiedsgerichte acties waarbij het rijk een stimulerende en/of faciliterende rol heeft.

Het waterbeleid is gericht op het toepassen van functiecombinaties met onder meer landbouw en natuur. In overleg met de landbouwsector zal het rijk initiatieven nemen voor de ontwikkeling van landbouwbedrijvigheid die ook bij gewijzigd waterbeheer economisch perspectief biedt. Een aantal onderwerpen wordt uitgewerkt bij de herziening van het Structuurschema Groene Ruimte: stimuleringsbeleid voor schone landbouw in infiltratiegebieden, afstemming van natuurbeheer en -ontwikkeling met de wensen vanuit het waterbeheer, en wegnemen van de ontbrekende schakels in het toervaartnet door

verruiming van financiële middelen.

Het rijk stimuleert een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van kustplaatsen door het uitschrijven van prijsvragen en ontwerpopgaven, gericht op de samenhang tussen veiligheid, bereikbaarheid en culturele en ruimtelijke diversiteit. Het rijk zal ook financiële ondersteuning bieden bij de verbetering van de kwaliteit van historische waterfronten langs de grote wateren, en bij de ontwikkeling van de Stelling van Amsterdam en de Hollandse Waterlinie.

7.3.4 Faciliterend beleid

Nederland als Europese regio

Decentrale overheden kunnen juridische of technische problemen ondervinden met transnationale ruimtelijke beleidsontwikkeling en beleidsvoering. Waar dat duidelijk op zijn weg ligt, zal het rijk zich inspannen om die belemmeringen weg te nemen. Voor de internationale profilering van de Deltametropool biedt het rijk de nodige faciliteiten en ondersteuning met betrekking tot internationale promotie en communicatie. De promotie van de Deltametropool als internationaal concurrerend en aantrekkelijk woon- en werkmilieu zal rijksbreed worden afgestemd.

Stad en land: verscheidenheid maakt kwaliteit

Het combineren van wonen en werken vergt extra aandacht voor geluid, luchtkwaliteit en veiligheid. Uit experimenten blijkt dat veel van die problemen binnen de huidige regelgeving zijn op te lossen. Gemeenten spelen hierbij een centrale rol, het rijk faciliteert door waar mogelijk hindernissen weg te nemen.

De mogelijkheden om vrijkomende agrarische bebouwing te gebruiken voor andere, niet-agrarische functies, worden verruimd. De mogelijkheid woningen te bouwen in ruil voor het afbreken van agrarische bedrijfsgebouwen (de 'ruimte voor ruimte' regeling²¹) wordt verruimd, zodat vervangende nieuwbouw mogelijk is in het buitengebied in heel Nederland. Gemeenten bepalen in regionaal verband, op basis van richtlijnen van de provincies, welke veranderingen wel en niet zijn toegestaan. In deel 3 zal het rijk een verder uitgewerkt kader opnemen.

Stedelijke netwerken

In stedelijke netwerken geldt voor alle beleidsaspecten een faciliterende rol van het rijk. Voorbeelden zijn: informatie-uitwisseling over transformatie, meervoudig en intensief ruimtegebruik, en verbetering van aantrekkelijkheid en stedelijkheid in het stedelijke netwerk. Buiten de zes door het rijk aangewezen nationale stedelijke netwerken, kunnen provincies regionale stedelijke netwerken aanwijzen. Doel en werkwijze zijn dan vergelijkbaar met de nationale stedelijke netwerken, zij het dat de provincie verantwoordelijk is voor aanwijzing en toetsing. Het beleid ten aanzien van de nationale stedelijke netwerken dient daarbij als referentie. Communicatie over werkwijze en concretisering van gestelde doelen helpt om regionale stedelijke netwerken ook als zodanig te laten functioneren.

Meebewegen met water

²¹ De 'ruimte voor ruimte' regeling wordt besproken in paragraaf 5.4.3.

Om de doorwerking van het beleid te bevorderen, sluit het rijk in 2002 een bestuursakkoord met provincies, waterschappen en gemeenten. Hierbij worden per deelstroomgebied taakstellende afspraken opgenomen over het op orde brengen en houden van de regionale watersystemen, in combinatie met verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. In deel 3 zal worden aangegeven hoe dit bestuursakkoord zich verhoudt tot de regiocontracten en landsdelige afspraken die met de regio worden gemaakt. Het rijk faciliteert het voorbereidingsproces en de daarvoor benodigde samenwerking tussen provincies, gemeenten en waterschappen. Daarbij wordt de begrenzing van de deelstroomgebieden afgestemd met de begrenzing van de vier Nederlandse stroomgebieden uit de Kaderrichtlijn water. Voor de deelstroomgebieden in de grensstreek nemen de provincies het initiatief om te komen tot grensoverschrijdende gezamenlijke stroomgebiedsvisies. Zijn doen dit in de subcommissies van de Permanente Nederlands-Duitse Grenswatercommissie, de Nederlands-Vlaamse stroomgebiedcomités, en het Nederlands-Waalse Geuloverleg. Het rijk zal zich inspannen om voor deze initiatieven een gunstig klimaat te creëren.

Het bestaande programma Water in de Stad wordt ingezet op de ondersteuning van een watervriendelijke uitwerking van de transformatie-opgaven in het bebouwde gebied.

7.4 Bestaande uitvoeringsafspraken tot 2010

Het rijk heeft meerjarige uitvoeringsafspraken gemaakt met de provincies en kaderwetgebieden over de verstedelijking: de Vinex-convenanten (1995-2005) en de uitvoeringsafspraken verstedelijkingsbeleid 2005-2010. De afspraken beoogden meerjarige zekerheid te bieden en condities te scheppen voor afstemming tussen wonen, werken, infrastructuur, groen en bodemsanering in de uitvoeringsfase. Beide sets afspraken worden tegen het licht gehouden, respectievelijk via de ijking van de Vinex-convenanten en de herijking van de uitvoeringsafspraken 2005-2010.

Deze ijking en herijking zijn van wezenlijk belang voor een geleidelijke overgang van het beleid uit de Vierde nota Extra naar het nieuwe beleid. Het nieuwe beleid bouwt deels voort op accentverschuivingen die al zijn ingezet bij de Actualisering van de Vierde nota Extra (Vinac). Wijziging van uitvoeringsafspraken zal zorgvuldig moeten plaatsvinden, omdat wederzijdse instemming is vereist en een goede balans moet worden gevonden tussen continuïteit en vernieuwing van beleid.

Ijking Vinex-convenanten

In 2000 is een tussentijdse prestatiemeting van de stadsgewestelijke woningbouw uitgevoerd. In beginsel zullen de Vinex-convenanten niet worden herzien. Wel zal het kabinet in de periode tot medio 2001 nadere afspraken maken met decentrale overheden over nieuwe accenten in de verstedelijking voor de komende vijf jaar. Het gaat daarbij vooral om de kwaliteit van de Vinex-locaties en de relatie met de stedelijke transformatie. De regionale uitwerkingen van het 'Handvest Kwaliteit van Vinex-locaties' zijn hierbij van belang.

Herijking uitvoeringsafspraken verstedelijkingsbeleid 2005-2010

Met de provincies en kaderwetgebieden is afgesproken in 2000 een brede herijking uit te voeren. Deze herijking wordt gebaseerd op resultaten van diverse voorbereidende onderzoeken en op de regionale uitwerkingen van het Handvest Kwaliteit van Vinex-locaties - maar ook op nieuwe beleidsinzichten die in deze Vijfde Nota zijn neergelegd. Dit laatste is afgesproken in het regeerakkoord en overgenomen in de uitvoeringsafspraken. Het kabinet zal in de periode tot deel 3 van de PKB voorstellen doen om de afspraken te herzien. Het treedt daartoe in overleg met provincies en kaderwetgebieden, teneinde met hen overeenstemming te bereiken over wijzigingen in de afspraken. Volgend uit hoofdstuk 5 spelen de volgende nieuwe beleidsinzichten een rol bij de herijking van de uitvoeringsafspraken 2005-2010.

1. Stedelijke transformatie

Er is een tekort aan centrum-stedelijke en groen-stedelijke woonmilieus, en een overschot aan buiten-centrum woonmilieus. Deze discrepantie dreigt bij ongewijzigd beleid verder toe te nemen. De keuze om wonen (en werken) zoveel mogelijk een plek te geven in bestaand bebouwd gebied, en daarbij nadrukkelijker rekening te houden met voorkeuren van burgers, vraagt om een substantiële transformatie van buiten-centrum milieus naar centrum-stedelijke milieus (verdichting) en naar groen-stedelijke milieus (verdunding).

De bestaande uitvoeringsafspraken gaan niet over transformatie van de bestaande woningvoorraad, maar over uitbreiding van de voorraad. De kwalitatieve *mismatch* tussen vraag en

aanbod doet zich echter óók voor in de uitbreiding van de voorraad. Dit betekent dat transformatie en uitbreiding niet los van elkaar kunnen worden gezien. Transformatie en uitbreiding zijn onverbreekbare onderdelen van één stedelijke opgave, waarbij de uitbreidingsopgave in samenhang met de transformatieopgave wordt vastgesteld. Het beleid voor de 'specifieke werkmilieus' is gericht op bevordering van efficiënt en meervoudig ruimtegebruik. Deze opgave betreft niet alleen nieuwe bedrijventerreinen (intensief ruimtegebruik), maar ook bestaande (herstructurering).

Om te bereiken dat wonen en werken zoveel mogelijk hun plek vinden in bestaand bebouwd gebied, worden rode contouren getrokken. In de contourenbenadering wordt, anders dan in het verleden, niet langer gestuurd op aantallen of volumes. De huidige uitvoeringsafspraken 2005-2010 hebben echter een sterk kwantitatieve inslag. Dit betekent dat de herijking van de uitvoeringsafspraken moet worden benut om een overgang te bewerkstelligen naar een integrale benadering en naar sturen via contouren.

2. Kwaliteit van Vinex-locaties

De afgelopen jaren is een breed maatschappelijk debat gevoerd over de kwaliteit van de Vinex-locaties. Deze kwaliteit is niet 'slecht', maar sinds het sluiten van de Vinex-convenanten in de eerste helft van de jaren negentig zijn (markt)omstandigheden aanmerkelijk gewijzigd. Kern is dat er een veel sterkere behoefte bestaat aan kwaliteit van woning en woonomgeving dan de Vinex-bouwprogramma's veronderstelden.

Om de toekomstwaarde van de Vinex-locaties te verhogen, zijn verbeteringen nodig op drie punten: meer zeggenschap van de burger over zijn woning en woonomgeving (onder meer via particulier opdrachtgeverschap), meer differentiatie van de programma's van Vinex-locaties, en betere samenwerking tussen uitvoerende partijen. Deze drie punten hebben als uitgangspunt gediend voor het Handvest Kwaliteit van Vinex-locaties dat het rijk en zes koepelorganisaties hebben getekend. De regio's is gevraagd dit Handvest per regio uit te werken.

3. Stedelijke netwerken: verstedelijking en infrastructuur

Het ontwikkelingsperspectief van stedelijke netwerken op nationaal en regionaal niveau gaat uit van versterking van de samenhang tussen verstedelijking en infrastructuur. Rond knooppunten in infrastructurele netwerken van personenvervoer vindt centrumontwikkeling plaats: menging van functies in hoge dichtheden en met een hoge ruimtelijke kwaliteit. Dit gaat noodzakelijkerwijs samen met verbetering van infrastructuur binnen en tussen stedelijke netwerken, in het bijzonder openbaar-vervoersverbindingen. Over de ontwikkeling van centra en de verbetering van infrastructuur wil het rijk programma-afspraken maken met de betrokken overheden.

Het nieuwe locatiebeleid maakt onderscheid tussen drie typen werkmilieus: centrale, specifieke en gemengde milieus. Ruimte- en bezoekersintensieve functies zijn bestemd voor de centra, gelegen op knooppunten van personenvervoersnetwerken. Specifieke werkmilieus worden zoveel mogelijk geaccommodeerd bij knooppunten in de infrastructurele netwerken van goederenvervoer.

4. Stedelijke netwerken: verstedelijking en groen

Groen is een belangrijk bestanddeel van de (ruimtelijke kwaliteit van) stedelijke netwerken op verschillende schaalniveaus. Groen en verstedelijking worden integraal benaderd: in en om de stad wordt een regionale groenstructuur gerealiseerd in nauwe relatie met zowel

bestaande als nieuwe verstedelijking. Directe koppeling van groen en verstedelijking vindt in de huidige uitvoeringspraktijk nog onvoldoende plaats.

Algemeen gesproken komt 'groen' langzamer tot stand dan 'rood'. De achterstand in groene kwaliteiten van de steden, vooral in de meest verstedelijkte delen van de Randstad, zal zonder forse impulsen verder toenemen. Voor het groen in en direct aan de stad is versnelling gewenst van reeds afgesproken programma's. Dat geldt met name voor de 'groene verbindingen'. In aanvulling hierop wordt ingezet op de ontwikkeling van regionale parken in het buitengebied van de nationale stedelijke netwerken, aansluitend op de rode contouren.

Herijking en instrumentarium

De herijking van de uitvoeringsafspraken 2005-2010 staat in nauw verband met een aantal wijzigingen in het beleidsinstrumentarium. In de periode tot PKB deel 3 kunnen die wijzigingen waarschijnlijk maar ten dele worden geëffectueerd. Het is daarom de bedoeling in de uitvoeringsafspraken bij deel 3 procesafspraken op te nemen over een tweede herijking in 2003/2004. De agenda van de procesafspraken bevat ten minste de volgende twee onderdelen:

- De verstedelijkingsafspraken 2005-2010 en ISV 2005-2010 worden beter op elkaar aangesloten, zodat één stedelijke opgave voor de periode 2005-2010 ontstaat.
- De stedelijke opgave wordt nadrukkelijk in een regionale context geplaatst, teneinde de programmatische afstemming op bovengemeentelijk niveau te versterken. In vervolg op de huidige Kaderwet bestuur in verandering worden bestuurlijke arrangementen voor bovengemeentelijke samenwerking geïntroduceerd. Die arrangementen faciliteren zowel samenwerking tussen centrum- en randgemeenten als tussen de steden in een stedelijk netwerk. Daarbij zal een relatie worden gelegd met de hiervoor genoemde vier punten.

7.5 Uitwerking tussen PKB deel 1 en deel 3

In deze nota heeft het kabinet zijn voornemen ten aanzien van het nationaal ruimtelijk beleid zo volledig mogelijk uiteen gezet. Op enkele punten vindt een verdere uitwerking plaats tussen PKB deel 1 en deel 3. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds concretisering en invulling van algemene beleidsprincipes en anderzijds (aanvullende) beleidskeuzen die in deel 3 moeten worden opgenomen. Tot de eerste categorie behoort de uitwerking van de programmatische eisen ten aanzien van het contourenbeleid en de stedelijke netwerken, alsmede de uitwerking van het concept van de ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie. Bij de uitwerking in deel 3 wordt in belangrijke mate een beroep wordt gedaan op de andere overheden. Het overleg ten behoeve van deel 3 wordt daarvoor benut.

In de categorie (aanvullende) beleidskeuzes, gaat het de volgende onderwerpen:

- opties voor het uitbouwen en versterken van het vervoernetwerk in de Deltametropool;
- de verstedelijkingsopties in de Deltametropool;
- opties voor de Zuiderzeespoorlijn;
- begrenzing Nationaal Landschappen;

In dit deel 1 van de PKB is voor deze onderwerpen een voorstel voor een beleidskeuze opgenomen. Waar sprake is van verschillende opties zijn die zo duidelijk mogelijk verwoord. Voor de besluitvorming over deel 3 van de PKB wordt de volgende werkwijze gevolgd. Bij de verkenning van de verstedelijkingsopties in combinatie met het vervoersnetwerk in de Deltametropool zullen tevens de milieueffecten in beeld gebracht worden. Daartoe wordt een strategische MER in de procedure opgenomen. Dit deel 1 van de PKB Nationaal Ruimtelijk Beleid geldt daarbij als startpunt voor de strategische MER. Bij de vaststelling van deel 3 zal het rijk een besluit nemen over de twee beschreven opties voor het uitbouwen en versterken van het vervoersnetwerk in de Deltametropool in samenhang met de verstedelijkingsopties. De mogelijkheden voor het benutten van bufferzones voor verstedelijking in de Deltametropool worden hierbij ook afgewogen. Voor de Zuiderzeespoorlijn wordt een afzonderlijke procedure voorgesteld. Op basis van het onderzoek naar snelle openbaar vervoervoorzieningen van Amsterdam naar Groningen, neemt het kabinet een afzonderlijk besluit. Voor het aanwijzen en/of begrenzen van de Nationale Landschappen is de procedure beschreven in paragraaf 7.3.

Afbeelding 101 Processchema rode contouren

