

Vergaderjaar 2007–2008

31 200 XI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) en van de begrotingsstaat van het Waddenfonds voor het jaar 2008

Nr. 20

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 november 2007

Hierbij doe ik u toekomen de kabinetsreactie op twee studies van planbureaus:

- RPB, MNP: «De ruimtelijke opgaven van de toekomst voor de beleidsagenda van nu»
- MNP: «Nederland Later – Tweede duurzaamheidsverkenning, deel fysieke leefomgeving Nederland».

Uw Kamer heeft naar aanleiding van publiciteit rond deze studies om een reactie gevraagd¹.

In deze reactie staat de ruimtelijke samenhang centraal van de bevindingen van de planbureaus en zet ik uiteen:

- (1) hoe de bevindingen van de planbureaus zich verhouden tot het kabinetsbeleid en
- (2) welke ruimtelijke onderzoeks- en beleidsopgaven eruit voortvloeien voor de ruimtelijke inrichting van Nederland op de lange termijn (2020–2040), aansluitend op de planhorizon van de Nota Ruimte (2020), en met als doel te komen tot een duurzame ruimtelijke inrichting. Deze opgaven zijn strategisch van aard. Dat wil zeggen dat in deze kabinetsreactie globaal is geïdentificeerd wat de hoofdzaken zijn voor ruimtelijk beleid op de lange termijn. In een aantal vervolgstappen zullen deze steeds verder worden geconcretiseerd. Als coördinerend minister van ruimtelijke ordening draag ik zorg voor de verdere uitwerking van de onderzoeks- en beleidsopgaven. Deels vindt deze uitwerking al plaats binnen de prioriteiten die het kabinet gesteld heeft in zijn beleidsprogramma. Over de voortgang daarvan wordt u in dat kader verder geïnformeerd. Daarop voortbouwend stel ik, in nauwe samenwerking met alle betrokkenen en in samenhang met al lopende strategische programma's, een ruimtelijke kennis- en onderzoeksagenda op, als eerste stap op weg naar verdere beleidsontwikkeling. Deze agenda zal het kader zijn voor de samenwerking met de kennis- en onderzoeksinstellingen. Rond de jaarwisseling zal ik u over de voortgang daarvan informeren.

¹ Vragen over RPB/MNP-studie «De ruimtelijke opgaven van de toekomst voor de beleidsagenda van nu» en ambtelijke studie «Verkenning Ruimtelijke Opgaven 2020–2040»: zie brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer dd 15 mei (kenmerk 207–078) aan minister Eurlings. In overleg met minister Eurlings beantwoord door minister Cramer op 22 mei 2007 (kamerstuk 30 800 XI, nr. 103). Hierin wordt een reactie toegezegd op de planbureaustudie.

Vragen over MNP-studie «Nederland later»: zie brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer dd 12 juni 2007 (kenmerk 207–102) aan minister Cramer, tevens gericht aan de minister-president, de minister van AZ en de ministers van VROM, WWI en VenW. Beantwoord door minister Cramer op 25 juni 2007 (kamerstuk 30 800 XI, nr. 112). Hierin wordt toegezegd dat in één kabinetsreactie zal worden ingegaan op beide planbureaustudies.

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

De twee studies zijn verricht op verzoek van de toenmalige minister en staatssecretaris van VROM op basis van de scenariostudie «Welvaart en Leefomgeving» (WLO). Afgelopen zomer heb ik u namens het kabinet een reactie gestuurd op de WLO-studie¹.

In de twee vervolgstudies die nu aan de orde zijn staat de *ruimtelijke samenhang* centraal van de in de WLO beschreven trends. Dat geldt ook voor deze reactie. Daarom ga ik niet in op de afzonderlijke thema's en de interpretatie van scenario's, zoals al aan de orde zijn gekomen in de eerdere kabinetsreactie op de WLO. Ik destilleer uit de planbureau-rapporten de cruciale *ruimtelijke opgaven voor de lange termijn in het licht van een duurzame ruimtelijke inrichting*.

1.2 Opbouw reactie

Eerst ga ik kort in op de twee studies in het algemeen.

Vervolgens ga ik in op kwesties van regie en duurzaamheid die de studies aan de orde stellen.

Daarna geef ik aan welke ruimtelijke opgaven uit de studies te destilleren zijn.

Per opgave beschrijf ik de huidige inzet van kabinetsbeleid en wat aanvullend voor de lange termijn nodig is aan beleidsontwikkeling en onderzoek. Ik refereer hierbij ook aan ander lange termijn-beleid, met name wat betreft Urgentieprogramma en Startnotitie Randstad 2040 en adaptatie aan klimaatverandering.

2 ALGEMENE OPMERKINGEN OVER DE RAPPORTEN

2.1 RPB, MNP: «De ruimtelijke opgaven van de toekomst voor de beleidsagenda van nu»

Met cijfers onderbouwd schetsen de planbureaus wat op ons afkomt bij voortzetting van het Nota Ruimte-beleid. De accentverschuivingen van het huidige kabinetsbeleid zijn daar echter niet in verwerkt. De poging om de gevolgen te nuanceren naar regio's is nog grof, door onderscheid te maken tussen de vier grote steden, de Randstad (Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht), de Overgangszone (Flevoland, Gelderland, Brabant) en Overig Nederland (de drie noordelijke provincies, Overijssel, Limburg en Zeeland). Op basis hiervan geven de onderzoekers enkele waarschuwende «globale signalen» af, waaronder een bij alle scenario's nog steeds groeiende ruimtedruk in de Randstad, een na 2020 beperkte of mogelijk krimpende vraag naar bedrijventerreinen, sociale en fysieke problemen in de grote steden (congestie bij de toegang naar de steden, en aanzienlijke toename van de parkeerdruk), een monotoner landschap en «rafelende randen» van het platteland door functieverdringing vanuit de steden. Waardevol zijn de suggesties die de onderzoekers geven voor een onderzoeksagenda, omdat zij op verschillende terreinen kennislacunes hebben geconstateerd.

2.2 MNP: «Nederland Later»

Het MNP is niet gestopt bij het in kaart brengen van de consequenties van voortzetting van het Nota Ruimte-beleid. Bekeken is de invloed van alternatief beleid, en de onderzoekers hebben aan de hand van «expert judgement» gezocht naar een optimale mix van maatregelen. Ofschoon nog sterk modelmatig, en zeker niet volledig, biedt deze benadering toch enig

¹ CPB, MNP, RPB: «Welvaart en Leefomgeving – een scenariostudie voor Nederland in 2040» (publicatiejaar: 2006). Zie voor reactie: Tweede kamer vergaderjaar 2006–2007, 30 800 XI, nr. 118.

idee van mogelijke handelingsperspectieven en de invloed van ruimtelijk beleid. Doordat de koppelingsmechanismen tussen uiteenlopende beleidsvelden inzichtelijk zijn gemaakt wordt het belang van coördinatie duidelijk.

Bij de weergave daarvan in gedetailleerde kaarten past echter een waarschuwing. De kaarten suggereren een veel grotere precisie dan de modelberekeningen die eraan ten grondslag liggen kunnen waarmaken. De kaartbeelden moeten net zo schematisch worden opgevat als modelberekeningen. Zo geïnterpreteerd bieden ze een waardevol inzicht in effecten van beleid. Omdat kaartbeelden een krachtig middel zijn om effecten van beleid inzichtelijk te maken, verdient verfijning van deze methodiek aanbeveling¹.

3 KWESTIES VAN REGIE

In «Nederland Later» constateert het MNP dat de bestaande beleidsintenties voldoende mogelijkheden bieden om een duurzame inrichting van Nederland dichterbij te brengen, maar dat dit wel vraagt om een krachtdadige uitvoering van deze beleidsintenties op de lagere bestuurlijke schaalniveaus en een goede afstemming met Europees beleid.

Vergroting van de samenhang in beleid is nodig; meer samenhang tussen verstedelijking en infrastructuur en tussen veiligheid voor hoog water en natuur- en landschapsontwikkeling bieden de meeste meerwaarde, aldus het MNP. Het planbureau wijst hierbij op de mogelijkheden van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro).

Het MNP baseert zich hierbij op het beleid van de Nota Ruimte. Inmiddels heb ik uw Kamer per brief geïnformeerd over de wijze waarop het kabinet voortbouwt op de Nota Ruimte². Juist op de door de MNP genoemde punten toont het kabinet in zijn beleidsprogramma extra inzet. Ik heb in de brief aangegeven hoe het kabinet het tweede deel van het motto van de Nota Ruimte – «centraal wat moet» – extra aandacht zal geven, en dat ik samen met mijn collega's van andere departementen daaraan invulling zal geven om tot samenhangende gebiedsontwikkeling te komen. In de brief heb ik ook aangegeven dat de Uitvoeringsagenda in relatie gebracht zal worden met het instrumentarium van de nieuwe Wro. Om daadwerkelijke uitvoering van beleid op alle bestuursniveaus te verzekeren, heb ik aangegeven dat het kabinet zijn verantwoordelijkheid zal nemen om doorwerking van beleid te versterken, hetzij via striktere handhaving, dan wel door het uitvaardigen van nadere spelregels.

4 DUURZAAMHEID

«Nederland Later» behandelt de fysieke leefomgeving van Nederland als deel van een meeromvattende «Tweede duurzaamheidsverkenning». Het complementaire deel van deze duurzaamheidsverkenning, «Nederland Elders», is nog niet beschikbaar. Tot het verschijnen daarvan schort het kabinet zijn oordeel op, of hiermee in voldoende mate alle aspecten van duurzaamheid inzichtelijk zijn gemaakt en welke consequenties daaraan verbonden moeten worden. Wat betreft het ruimtelijk domein kiest het MNP in «Nederland Later» elf indicatoren die relevant zijn voor een duurzame ruimtelijke inrichting³. Weinig inzichtelijk is waarom deze set indicatoren beslissend is, en hoe aan de hand hiervan afwegingen worden gemaakt. In de hierboven (onder »regie») genoemde brief aan uw Kamer staat hoe het kabinet een zwaarder accent zal leggen op duurzame ruimtelijke ontwikkeling. Die duurzaamheid heeft elementen in zich van én *people*, én *planet* én *profit*. Zoals in de brief beschreven gaat het om een schone, gezonde en veilige leefomgeving, slim en efficiënt ruimtegebruik, ruimte voor duurzame energie, het tegengaan van verrommeling van het

¹ Zie in «Nederland Later» de uitleg over de opbouw van de analyses en de modellering: blz 20 (punt 1 t/m 5), blz 36.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 29 435, nr. 193.

³ Deze indicatoren betreffen: veiligheid tegen overstromen; adaptatie aan klimaatverandering; biodiversiteit; bereikbaarheid; kwaliteit fysieke leefomgeving; ruim en groen wonen; internationaal vestigingsklimaat; landschap; ruimtelijke segregatie; beheerskosten; transformatiekosten.

landschap en het vergroten van de kwaliteit ervan, in combinatie met een klimaatbestendige ruimtelijke inrichting, met een voldoende en op de vraag afgestemd aanbod van woningen en ruimte voor bedrijfs-huisvesting, waarbij kwaliteit en duurzaamheid bevorderd worden. Dit is de basis voor het kabinet om ook de hieronder geformuleerde opgaven voor de langere termijn op te pakken.

5 RUIMTELIJKE OPGAVEREN VOOR DE LANGE TERMIJN

Ik onderken dat beide studies tal van waardevolle aanknopingspunten leveren voor ruimtelijk beleid. Maar de signalen die ze afgeven zijn veelsoortig – sommige signalen zijn globaal, sommige precies, soms zijn ze toegesneden op min of meer duidelijk aangegeven regio's, maar vaak ook nog weinig gelokaliseerd. Bovendien is niet altijd duidelijk op welk moment in de tijd knelpunten aan de orde zullen komen, nog afgezien van de bandbreedte in de scenario's.

Gelet op de gebiedstypen waarop de signalen betrekking hebben en de samenhang waarin ze in die gebieden optreden, destilleer ik zes opgaven uit de planbureaustudies die cruciaal zijn voor ruimtelijk beleid op de lange termijn. Ze zijn cruciaal omdat ze hoekstenen betreffen van het ruimtelijk beleid, en zowel bij hoge als lagere groeiscenario's aan de orde zijn («no-regret»). Wat de opgaven precies behelzen is veelal kwestie van nadere afweging omdat de signalen van de planbureaus nog slechts globaal zijn. Daartoe is nader onderzoek nodig.

Per opgave beschrijf ik de huidige inzet van kabinetsbeleid en wat aanvullend voor de lange termijn nodig is aan beleidsontwikkeling en onderzoek. Ik laat zien hoe deze punten aansluiten bij de lange termijnvisie die het kabinet uw kamer inmiddels heeft doen toekomen met betrekking tot de Randstad: het Urgentieprogramma en de Startnotitie Randstad 2040¹. Hetzelfde geldt met betrekking tot de ruimtelijke adaptatie aan klimaatverandering die het kabinet voorstaat, waarover uw Kamer binnenkort zal worden geïnformeerd.

5.1 Strategische opgave 1: Voorkomen dat verstedelijking stuit op grenzen van verdichting

5.1.1 Signalen van de planbureaus

Wat betreft verstedelijkingsbeleid acht het kabinet de volgende signalen van de planbureaus relevant voor verdere ontwikkeling van beleid op de lange termijn:

Bundeling van verstedelijking en infrastructuur en intensivering in bestaand bebouwd gebied zijn duurzame ruimtelijke strategieën, die aanzienlijke bereikbaarheidswinst kunnen opleveren en landschappelijke waarden sparen, aldus het MNP. Daar wordt de waarschuwing aan toegevoegd dat deze strategie op gespannen voet staat met de doelstellingen voor groen in en om de stad en verbetering van de leefomgevingskwaliteit. Verdichting in de grote steden kan voor nieuwbouwbewoners een relatieve verslechtering opleveren van de leefomgevingskwaliteit (m.n. geluid). In hun gezamenlijke rapport waarschuwen RPB en MNP dat verdichting op den duur tot grote maatschappelijke lasten kan leiden, met name bij hoge groeiscenario's, door oplopende kosten voor herstructurering, en verminderde woonkwaliteit en recreatiemogelijkheden. In de steden kan congestie optreden; de congestie van het hoofdwegennet verplaatst zich naar de stadsranden en het onderliggende wegennet. Door toenemend autobezit zal de parkeerdruk toenemen; bij hoge groei zal in de grote steden sprake zijn van een verdubbeling van de benodigde parkeerruimte. RPB en MNP waarschuwen daarnaast voor een toene-

¹ In de Startnotitie Randstad 2040 onderkent het kabinet drie «hoofdopgaven op weg naar 2040», die ook centraal staan in het Urgentieprogramma Randstad. Zie blz 27/28: (1) Klimaatbestendige delta, (2) Bereikbaarheid en economische dynamiek, (3) Kwaliteit van leven door een aantrekkelijk woon-, werk- en leefklimaat.

Op basis daarvan agendeert het kabinet zeven «onderwerpen op de agenda 2040» voor de Randstad. Zie blz 29 e.v.:

(1) Klimaatbestendigheid laaggelegen delta, (2) Ruimtelijke investeringsstrategie, (3) Groenblauwe structuur als raamwerk voor verstedelijking, (4) Verstedelijkingsstrategie, (5) Bereikbaarheid in relatie tot ruimtelijke ontwikkeling, (6) Ruimtelijk-economische typering en structuur, (7) Toekomst Schiphol.

mende mismatch met woonvoorkeuren, ruimtelijke segregatie en een mismatch op de stedelijke arbeidsmarkt. Op het gebied van stedenbouw, technologische ontwikkelingen en inrichting ligt hier een majeure opgave, aldus het MNP.

5.1.2 Inzet van het kabinetsbeleidsprogramma

De constatering van het MNP dat verdichting positieve effecten heeft wat betreft bereikbaarheid en het sparen van landschappelijke waarden ziet het kabinet als ondersteuning voor speerpunten van het beleidsprogramma (in pijler 3). Het ondersteunt ook het belang dat het kabinet hecht aan een geïntegreerd beleid voor de grote steden, en de veertig «Krachtwijken». Hoewel de constatering van het MNP gebaseerd zijn op globale indicaties en verdere afweging behoeven, is het een teken dat we op het goede spoor zitten.

5.1.3 Strategische opgave voor de lange termijn

Voor de lange termijn echter – want we moeten in het oog houden dat de planbureaus zich uitspreken over 2020–2040 – moeten we zeer alert zijn op de grenzen waarop we bij aanhoudende groei zullen stuiten. Die waarschuwing van de planbureaus neemt het kabinet ter harte. Hoewel verdichting een verantwoordelijkheid is van lokale overheden, heeft het kabinet de systeemverantwoordelijkheid en verantwoordelijkheid voor de basiskwaliteit. Het ziet de ontwikkeling van de steden als belangrijke strategische opgave. Bij het uitwerken van die opgave zal het kabinet zich niet alleen beraden over verdichtingsmogelijkheden op zich, maar komt ook aan de orde welke invloed verandering van de etnische samenstelling van de bevolking heeft, welke sociaal-economische consequenties verbonden zijn aan het concentreren van de woningbouw in de grotere steden en hun agglomeraties, en hoe de woonwensen zich verhouden tot de verdichtingsopgave. Omdat nog onduidelijk is in welke steden, onder welke omstandigheden, en op welk moment in de tijd en in welke vorm de grenzen van wat haalbaar en wenselijk is in het zicht komen, zal het kabinet actie ondernemen dat hierover meer duidelijkheid komt. Tevens zal het stimuleren dat tijdig innovatieve oplossingen en duurzame alternatieven gevonden worden. Duidelijk is dat deze een integraal karakter zullen moeten hebben: het gaat niet alleen om technologische vernieuwing in meervoudig ruimtegebruik; alle aspecten van stedenbouw, ruimtegebruik, bereikbaarheid, economisch en sociaal-maatschappelijk functioneren (woning- en arbeidsmarkt) en leefomgevingskwaliteit spelen op elkaar in. Daarbij komt dat klimaatverandering ons dwingt om meer ruimte voor groen en water te creëren in de steden, onder andere in verband met hittestress en wateroverlast – dat is gunstig voor de leefomgevingskwaliteit maar deze relatieve verdunning van het stedelijk milieu kan op gespannen voet staan met verdergaande verdichting. Deze inzet van het kabinet sluit aan op de verstedelijkingsstrategie die is uiteengezet in de Startnotitie Randstad 2040.

5.2 Strategische opgave 2: In goede banen leiden van opeenstapeling van ruimteclaims en activiteiten rond steden

5.2.1 Signalen van de planbureaus

Wat betreft verstedelijkingsbeleid in relatie met de nog open gebieden rond steden en tussen steden in stedelijke netwerken acht het kabinet de volgende signalen van de planbureaus relevant voor de verdere ontwikkeling van beleid:

In hun gezamenlijke studie «De ruimtelijke opgaven van de toekomst voor de beleidsagenda van nu» concluderen MNP en RPB dat de ruimtedruk

voorlopig blijft groeien, in absolute termen het meest in de Randstad, in relatieve termen het meest in de Overgangszone (Gelderland, Brabant), en dat die druk het meest zichtbaar zal worden in de groene randen rond de steden. Het betreft met name de ruimtevrage voor wonen, recreatie, luchtvaart en automobilititeit. Gewaarschuwd wordt voor verdere verrommeling en congestie op de aanvoerwegen naar de steden. Bij een hoog groei-scenario zal de ruimtedruk vanuit de Randstad naar buiten «uitschuiven», aldus RPB en MNP, door de grote behoefte aan woningen, bedrijfsruimte, recreatie, mobiliteit en maatregelen tegen waterdreiging. Alleen in het laagste groeiscenario zou «krimp» op de lange duur ook delen van de Randstad kunnen bereiken. In «Nederland later» becijfert het MNP dat voor heel Nederland, bij een gemiddelde voortzetting van de trend, het areaal bebouwd gebied tot 2040 zal toenemen met 15 – 26%. In de Randstad en Noord-Brabant worden nieuwe grote woonlocaties nabij de steden verwacht. Nieuwe locaties voor kantoren en bedrijven zullen terechtkomen in goed bereikbare gebieden langs het hoofdwegenet. Omdat de animo voor ruim en groen wonen groot is, verwacht het MNP toename van verspreide bebouwing in Nationale Landschappen en aan randen van natuurgebieden in en rond de Randstad. Om deze ruimtedruk in goede banen te leiden is het volgens het MNP nodig om de functies (en de kwaliteit van) wonen, werken, mobiliteit en groene ruimte meer in samenhang te bezien. De meeste meerwaarde kan worden geboekt door vergroting van de samenhang tussen verstedelijking en infrastructuur, en tussen veiligheid tegen hoog water en natuur- en landschapsontwikkeling, waarvan ook het internationaal vestigingsklimaat kan profiteren.

5.2.2 Inzet van het kabinetsbeleidsprogramma

Het kabinet onderschrijft deze analyse op basis van Nota Ruimte-beleid in grote lijnen. Met accentverschuivingen zet het beleidsprogramma van het kabinet daarom extra hierop in, voor de korte en middellange termijn. Te noemen zijn met name de aanpak van mobiliteit, infrastructuur en de sociaal-economische ontwikkeling (in pijler twee) en de prioriteiten uit pijler drie voor een duurzame ruimtelijke inrichting: het behouden en versterken van de openheid van het landschap, verhoging van de kwaliteit in de ruimtelijke planvorming, het realiseren van complexe ruimtelijke projecten, de lange termijn-visie op de Randstad en een klimaatbestendige inrichting van het land.

5.2.3 Strategische opgave voor de lange termijn

Voor de lange termijn, zo beseft het kabinet, wijst de analyse van de planbureaus erop dat aanvullende vormen van beleid en regie nodig zullen voor de gebieden rond steden en in stedelijke netwerken. Bij vrijwel alle scenario's zal de ruimtedruk in deze nu nog relatief open gebieden problematisch worden, met name door de complexiteit ervan – door een stapeling van ruimteclaims en activiteiten – en dat destemeeer naarmate verdichting in steden problematischer wordt. Dat betreft de Randstad – waaraan aandacht wordt besteed binnen het kader van het Urgentieprogramma Randstad en de startnotitie Randstad 2040 – maar ook Gelderland en Brabant, de «overgangszone» waar de planbureau de relatief grootste groei voorzien. Uit de planbureaustudies is af te leiden dat het hele palet aan ruimteclaims in de gebieden rond de steden samenkomt. Er zal sprake zijn van ruimteclaims voor groener wonen, voor werken, voor infrastructuur (waarbij volgens de voorspellingen de congestie zich verplaatst naar het onderliggende wegennet en de toegang tot de steden, wat de leefomgevingskwaliteit van deze gebieden onder druk zet), ruimteclaims voor water (in verband met klimaatverandering), voor recreatie, voor logistieke activiteiten (gerelateerd aan de mainports en achterlandverbindingen) waarbij ook nog sprake moet zijn van behoud en ontwikke-

ling van unieke natuurwaarden en landschappelijke waarden. Nadere bepaling is nodig welke (recreatieve/toeristische) functies passen in de stadsrand-zones en aan welke voorzieningen behoefte is. Bepaald moet worden waar ruimte is voor nieuwe woningbouwlocaties. Het kabinet zal onderzoeken welk aanvullend beleid nodig is om dit duurzaam, met oog voor ruimtelijke kwaliteit, in goede banen te leiden voor de lange termijn. Dit onderzoek naar nieuwe ruimtelijke strategieën, innovatieve functiecombinaties en bijbehorende beleidsinstrumenten is deel van de systeemverantwoordelijkheid van het rijk.

Deze inzet van het kabinet sluit aan op wat is uiteengezet in de Startnotitie Randstad 2040 over de verstedelijkingsstrategie en het streven naar een robuustere groenblauwe structuur.

5.3 Strategische opgave 3: Behoud en ontwikkeling van landschap en natuur

5.3.1 Signalen van de planbureaus

Voor landelijke gebieden acht het kabinet de volgende signalen van de planbureaus relevant voor de verdere ontwikkeling van beleid:

In «Nederland Later» constateert het MNP dat van een groot aantal soorten en habitats van Natura 2000-gebieden de staat van instandhouding ongunstig is door de hoge milieu- en ruimedruk. Bij voortzetting van het Nota Ruimte-beleid blijven deze knelpunten bestaan, al neemt het areaal natuur toe dankzij realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). De EHS blijft evenwel versnipperd, zodat de ruimtelijke samenhang voor diersoorten onvoldoende is en de milieudruk hoog blijft. In hun gezamenlijke rapport voegen MNP en RPB hieraan toe dat de op behoud van bestaande soorten gerichte EHS mogelijk niet goed toegesneden is op de migratie en verandering van dier- en plantensoorten onder invloed van klimaatverandering. Wellicht zijn andere verbindingzones nodig. Het MNP doet in «Nederland Later» de aanbeveling om in het natuurbeleid te profiteren van meekoppeling met de adaptatie aan het klimaat die in het rivierengebied, het IJsselmeergebied en Groene Hart nodig is. Voorts acht het MNP meer planologische duidelijkheid en daarmee beheersing van agrarische grondprijzen noodzakelijk om grondgebonden landbouw in stand te houden, die als beheerder van het landschap zou kunnen zorgen voor een schone buffer rond Natura 2000-gebieden. Herziening van het Europese gemeenschappelijke landbouwbeleid speelt hierin een essentiële rol.

Wat betreft landschappelijke waarden in het algemeen constateren RPB en MNP dat op het platteland twee belangrijke veranderingen gaande zijn die het uiterlijk en de beleving sterk zullen beïnvloeden: het overgrote deel van de landbouw zal veranderen in een grootschalige en monofunctionele sector, de overige bedrijven zullen kleinschalige extensieve landbouw combineren met nieuwe activiteiten die kunnen variëren van recreatie en zorg tot opslag en transport. Het platteland zal monotoner worden en slechter bereikbaar voor de stedeling; door verstedelijking zullen de randen van het platteland blijven rafelen. Het MNP verwacht bij voortzetting van het Nota Ruimte-beleid in een gematigd groeiscenario dat het landbouwareaal tot 2040 zal afnemen in dezelfde mate als het is afgenomen van 1970 tot 2000. Dat wil zeggen dat rond de 250 000 ha. van functie zal veranderen. Wat betreft unieke landschappelijke gebieden (Nationale Landschappen) verwacht het MNP een relatief sterke verstedelijking; dit geldt met name voor de landschappen in het westen.

5.3.2 Inzet van het kabinetsbeleidsprogramma

Het kabinet herkent in grote lijnen de geschetste trends, maar zet vraagtekens bij de ruimtelijke effecten die de planbureaus verwachten. Veel hangt

af van de effectiviteit van het beleid, constateren de planbureaus. Daarbij baseren zij zich op voortzetting van het Nota Ruimte-beleid. In de derde pijler van ons beleidsprogramma zetten wij echter, om de gesignaleerde problemen voor te zijn, voluit in op behoud van het landschap en een vitaal platteland. Te noemen zijn de realisatie van 16 000 ha groen rond de steden (in 2013), gebiedsgerichte voorstellen uit het Deltaplan «Nederland weer mooi», het verbeteren van de toegankelijkheid van het platteland, en het stimuleren van een actievere bijdrage van de landbouw aan het beheer van natuur en landschap, waarvoor het kabinet zich ook op Europees niveau zal inzetten. Met onder andere het inzetten van kwaliteits-teams wil het kabinet de zorg voor ruimtelijke kwaliteit versterken.

5.3.3 Strategische opgave voor de lange termijn

In «Nederland Later» doet het MNP voor de langere termijn suggesties voor onderzoek naar nieuwe instrumenten en regelingen die de gestelde doelen mogelijk beter binnen bereik brengen. Ook doet het MNP vele suggesties voor een onderzoeksagenda om onduidelijkheden rond lange termijn-ontwikkelingen weg te nemen. Het kabinet ziet de relevantie van deze suggesties en zal deze overnemen in de eigen kennis- en onderzoeksagenda, waarin de strategische opgaven worden uitgewerkt, als basis voor verdere beleidsontwikkeling.

5.4 Strategische opgave 4: Optimaliseren van samenhang in groei van diverse soorten mainports en achterlandverbindingen

5.4.1 Signalen van de planbureaus

Wat betreft de groei van de diverse soorten mainports en hun achterlandverbindingen acht het kabinet de volgende signalen van de planbureaus relevant voor de verdere ontwikkeling van beleid:

De planbureaus verwachten dat Schiphol rond 2020 op grenzen aan de groei zal stuiten. In het hoogste groeiscenario zou desalniettemin sprake kunnen zijn van een stijging van het aantal passagiers van 40 miljoen in 2003 naar 80 miljoen in 2020 en meer dan 130 miljoen in 2040. Met een groei aan vliegbewegingen van 393 000 via 650 000 naar 1 050 000 in 2040. In het kielzog van die groei verwachten de gezamenlijke planbureaus grote toename van bedrijvigheid, verkeer en vervoer, woningvraag en luchtvervuiling. Keuzes die daarbij gemaakt worden voor de ontwikkeling van regionale luchthavens zullen hun weerslag hebben op de regionale groei en geluidsoverlast. Voor de ontwikkeling van de havens is het beeld diffuser. In het hoogste groeiscenario zal er nog sprake zijn van een verdubbeling van de overslag in 2040, met een vraag naar zeehaventerreinen die zowel voor als na 2020 ongeveer 15 procent van het bestaande areaal is, verwachten de gezamenlijke planbureaus. Onder andere hierdoor zal de groei van het goederenvervoer over de weg meer dan 150 procent bedragen. In het laagste groeiscenario verwachten de planbureaus op de lange duur echter krimp van havenactiviteiten. Het goederenvervoer over weg en spoor zal nog stijgen, maar door daling van de binnenvaart en door gebruik van pijpleidingen zal het in totaliteit niet toenemen. In «Nederland Later» berekent het MNP dat bij een gemiddelde groei nog grote werklocaties tot ontwikkeling komen. De vraag naar bedrijventerreinen vlakt in alle scenario's na 2020 af.

5.4.2 Inzet van het kabinetsbeleidsprogramma

In ons beleidsprogramma geven wij prioriteit aan een slagvaardige aanpak van economische ontwikkeling in top- en grensregio's (in pijler twee: een innovatieve, concurrerende en ondernemende economie). Het kabinet wenst vanuit dat perspectief bovengenoemde ontwikkelingen te

bezien in hun *ruimtelijke samenhang* op lange termijn en wil, aansluitend bij al lopende beleidsontwikkeling zoals voor de Randstad, onderzoeken hoe, en in hoeverre het de samenhang en groei kan optimaliseren. Het kabinet heeft in de Startnotitie Randstad 2040 al aangegeven dat het verwacht dat groei van de luchtvaart op Schiphol op enig moment niet meer mogelijk zal zijn, en dat het momenteel in een lange termijn-verkenning uitzoekt hoe op de lange termijn met het capaciteitsvraagstuk kan worden omgegaan. Het kabinet kiest echter voor handhaving van de locatie Schiphol als internationale luchthaven; de resultaten van de lange termijn-verkenning zullen moeten uitwijzen of dit al dan niet gepaard zal gaan met een gedeeltelijke uitplaatsing van vliegverkeer naar een andere regionale luchthaven. Het kabinet is in de Startnotitie ook positief gestemd over de ontwikkeling van de Rotterdamse en Amsterdamse haven. Het heeft daarin uiteengezet hoe Schiphol en de havens van Rotterdam en Amsterdam een logistieke driehoek vormen in relatie met de vier greenports en de A4-corridor richting Antwerpen. Het kabinet heeft aangegeven accent te leggen op ontwikkeling en nadere invulling van de logistieke driehoek en de hoofdverbindingssassen met het achterland.

5.4.3 Strategische opgaven voor de lange termijn

Naar aanleiding van de signalen van de planbureaus, en aansluitend bij al lopend onderzoek en beleidsontwikkeling zoals hierboven aangegeven, zal het kabinet onderzoeken wat de ruimtelijke samenhang is met overige economische activiteiten buiten de Randstad op langere termijn. Dat wil zeggen: de ruimtelijke samenhang van havens, luchthavens, greenports, brainport, achterlandverbindingen en activiteiten daaromheen, gezien tegen de achtergrond van de ontwikkelingen in bedrijvigheid zoals de planbureaus die elders in Nederland tot 2040 verwachten. Het al dan niet uitplaatsen van een deel van de vluchten van Schiphol kan daarop van invloed zijn, evenals de in de Startnotitie Randstad geopperde betere aantakking van diverse steden op het netwerk van hogesnelheidstreinen. Ook maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de invloed van ICT op woon-werkpatronen, zullen daarbij worden betrokken.

Deze strategische opgave heeft een bijzonder karakter omdat de bandbreedte van mogelijke ontwikkelingen groter is dan bij de overige strategische opgaven, maar ook de ermee samenhangende investeringen. Vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur wil het kabinet al het nodige doen om de ruimtelijke samenhang van de ontwikkelingen en investeringen te optimaliseren.

5.5 Strategische opgave 5: Anticiperen op krimp en onzekerheid

5.5.1 Signalen van de planbureaus

Betreffende demografische krimp acht het kabinet de volgende signalen van de planbureaus relevant voor de verdere ontwikkeling van beleid: Weliswaar heeft ruimtelijke planning altijd met onzekerheden en aannames moeten werken, maar daarbij was altijd wel sprake van (meer of minder) groei. Op de termijn waarop de planbureaustudies betrekking hebben (2020–2040) speelt echter in veel regio's een heel nieuw soort onzekerheid, namelijk of er wel of geen demografische groei zal zijn, met alle effecten vandien. De demografische krimp die zich nu al in sommige gebieden voordoet, kan zich uitbreiden tot grote delen van het land en overall leiden tot afname van de ruimtedruk. Dat confronteert het ruimtelijk beleid met geheel nieuwe dilemma's, aldus RPB en MNP. Daarbij speelt ook een rol dat de structuur en samenstelling van de bevolking en de economie volgens de planbureaus flink zullen veranderen. In de toekomst zullen de kwaliteitseisen die aan de ruimtelijke inrichting worden gesteld, hoger en gevarieerder zijn. De onzekerheid rond krimp/

groei betreft dus drie dimensies: het moment, de locatie/regio, en de kwalitatief gewenste invulling van de locatie. De planbureaus geven aan dat in de huidige situatie stedelijke herstructurering een voorschot neemt op verwachte groei (met uitbreidingslocaties), en daaruit bekostigd kan worden. Valt op termijn die groei weg, dan is een andere systematiek, of een ander instrumentarium nodig om toch de gewenste kwaliteit te bereiken.

5.5.2 Inzet van het kabinetsbeleidsprogramma

Bevolkingsafname op grote schaal is nu nog niet aan de orde. In de kabinetsreactie op de studie Welvaart en Leefomgeving heb ik aangegeven hoe het kabinet op deel terreinen al wel werkt aan beleid dat rekening houdt met krimp¹. Dit betreft onder andere de Agenda Vitaal Platteland, met het bijbehorende meerjarenprogramma, het Investeringsbudget landelijk Gebied en het tweede plattelandsontwikkelingsprogramma dat loopt van 2007 tot 2013. Met dat programma kunnen Europese middelen worden ingezet voor de versterking van het landelijke gebied. Het mogelijk maken van bouwen van woningen in plattelandsgemeenten voor de eigen bevolking kan daaraan bijdragen en is daarom in het kabinetsbeleidsprogramma geaccentueerd. Voorts wordt, wat bedrijventerreinen en woningmarkt betreft, ingezet op maatwerk, omdat verschillen tussen regio's kunnen optreden, zoals ik in de reactie op de WLO-studie heb aangegeven.

5.5.3 Strategische opgave voor de lange termijn

Het kabinet neemt de waarschuwing van de planbureaus ter harte dat het vraagstuk van krimp en onzekerheid nog ongekende dimensies kan aannemen. Zoals al aangegeven in de reactie op de WLO-studie zal in samenwerking met planbureaus deze beleidsopgave verder in kaart worden gebracht. Nader onderzoek is nodig naar de drie dimensies van onzekerheid: op welk moment krimp te verwachten is, waar krimp te verwachten is, en wat de invloed is op verandering in de gevraagde kwaliteit. Daarmee samenhangend is onderzoek nodig met welke flexibiliteit in investeringsbeleid en instrumentarium risico's rond onzekerheden kunnen worden geminimaliseerd.

5.6 Strategische opgave 6: Adaptatie aan klimaatverandering

5.6.1 Signalen van de planbureaus

De signalen die de planbureaus afgeven over mogelijke gevolgen van klimaatverandering voor een duurzame ruimtelijke inrichting van het land acht het kabinet relevant voor verdere ontwikkeling van beleid. In hun rapporten besteden de planbureaus uitgebreid aandacht aan de ruimtelijke gevolgen van klimaatverandering. Het kabinet onderschrijft het belang in «De ruimtelijke opgaven van de toekomst» besteden de planbureaus ook aandacht aan de ruimtelijke consequenties van ander energiegebruik. Zij zien weinig toekomst in de teelt van landbouwproducten voor biobrandstoffen, en verwachten ook voor het overige dat de ruimtelijke opgave gerelateerd aan ander energiegebruik beperkt zal blijven. Voor de gevolgen van de klimaatverandering onderzocht het MNP wat een optimale adaptatiestrategie zou kunnen zijn. De conclusie is dat laag Nederland en de Randstad nog eeuwen bestendig kunnen zijn tegen klimaatverandering en zeespiegelstijging, zij het dat forse inspanningen nodig zijn om het veiligheidsniveau te handhaven en eventuele schade beperkt te houden. Ook het riviersysteem zou robuuster gemaakt moeten worden, wat een investering zou vergen van 3 miljard euro in de periode 2020–2040. Ook zou in een *worst case*-scenario bekeken moeten worden

¹ Zie: Tweede kamer vergaderjaar 2006–2007, 30 800 XI, nr. 118, onder punt 6: «Krimp als potentieel beleidsissue».

welke structurele ingrepen in de veiligheidsstrategie nodig zijn. Het MNP wijst erop dat door het sturen van ruimtelijke ontwikkelingen in het rivierengebied, het IJsselmeergebied en de Zuid-West Delta de lange termijn-risico's beperkt kunnen worden. Deze sturing zou ook belangrijke kansen kunnen bieden voor natuurontwikkeling. Voor laag-Nederland is een keuze nodig voor extra waterberging, en ook bij ontwikkeling van nieuw stedelijk gebied en bij herstructurering in bestaand stedelijk gebied ligt een belangrijke opgave tot adaptatie aan klimaatverandering.

5.6.2 Inzet van het kabinetsbeleidsprogramma

Het kabinet onderschrijft de analyse en constatering van uitdagingen voor de lange termijn.

Ze liggen geheel in lijn met het beleidsprogramma van het kabinet, waarin mitigatie en adaptatie een belangrijke plaats innemen. Het eerste in het project «Schoon en zuinig», waarin een energiebesparing van 2% per jaar wordt nagestreefd, een verhoging van het aandeel duurzame energie tot 20% in 2020, en een reductie van broeikasgassen van 30% in 2020 (ten opzichte van 1990). Adaptatie is een belangrijk onderdeel van pijler drie, de duurzame ruimtelijke inrichting van Nederland. Het klimaatbestendig maken van Nederland beschouwt het kabinet als één van de grootste ruimtelijke opgaven, niet alleen voor het rijk maar, gezamenlijk met gemeenten, provincies en waterschappen. Zoals in het beleidsprogramma van het kabinet staat, moet de wateropgave daarbij steeds worden verbonden met de opgaven voor natuur, infrastructuur, landbouw, recreatie en (her)inrichting van het stedelijk gebied. Het kabinet zet zich in voor een versnelde aanpak van versterking van de veiligheid waar dat nodig is bij de kust en primaire waterkeringen.

5.6.3 Strategische opgave voor de lange termijn

Het kabinet zal uw Kamer binnenkort zijn visie doen toekomen op de adaptatiestrategie die noodzakelijk is voor de langere termijn.

6 VERKENNING RUIMTELIJKE OPGAVEN 2020–2040

De aandacht die het kabinet wil geven aan genoemde zes opgaven sluit aan bij ideeën en wensen die breder in de samenleving aan de orde zijn. Het ministerie van VROM heeft aansluitend op het werk van de planbureaus een achtergrondstudie uitgevoerd waarin deze maatschappelijke invalshoek aan de orde is gekomen. In deze «Verkenning Ruimtelijke Opgaven 2020–2040» zijn de wensen en verwachtingen van de bevolking geïnventariseerd. U kunt lezen dat Nederlanders vooral hechten aan groen, rust en ruimte – om het in een paar eenvoudige trefwoorden samen te vatten – maar dat ze het land steeds voller en drukker zien worden. Als kansen voor de toekomst zien Nederlanders ontwikkeling van natuur, landschap en «schone» energie. Ook alternatieve ideeën over de toekomst van kunstenaars en andere creatieve geesten komen aan de orde. Opvallend daarin is dat wat wij gewoonlijk als problemen beschouwen (o.a. klimaatverandering en demografische krimp) in die hoek veelal als kansen worden aangeprezen. Met al deze bevindingen en de opgaven die de planbureaus signaleren zijn vertegenwoordigers van andere overheden (gemeenten, provincies) geconfronteerd. Deze discussies hebben bijgedragen aan de formulering van de zes opgaven zoals u die in deze reactie aantreft. Een van de discussiestukken is daarbij in de publiciteit gekomen en heeft tot vragen uit uw Kamer geleid¹. Ik heb u toen toegezegd u hierover nader te informeren. Waarvan bij deze akte. De achtergrondstudie «Verkenning Ruimtelijke Opgaven 2020–2040» zend ik u hierbij (als bijlage bij deze kabinetsreactie) ter informatie toe.²

¹ Zie de in voetnoot 2 genoemde brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer dd 15 mei 2007 (kenmerk 207-078) aan minister Eurlings.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

7 CONCLUSIE: OP WEG NAAR BELEIDSONTWIKKELING VOOR DE LANGE TERMIJN

Met de WLO en de hier besproken rapporten van de planbureaus is een basis gelegd voor beleidsontwikkeling voor de lange termijn (2020–2040). Al is het nog slechts globaal, ze bieden voldoende informatie om te identificeren welke zorgen en knelpunten op ons afkomen en aandacht behoeven.

Met vertrouwen gaat het kabinet deze uitdagingen voor beleidsontwikkeling aan. Immers, in «Nederland Later» concludeert het MNP dat met de Nota Ruimte en aanverwante nota's het beleid al de gewenste richting opgaat. De inzet van het kabinet in het beleidsprogramma doet een verdere stap in de goede richting. Maar duidelijk is ook dat er cruciale kwesties zijn die om extra aandacht vragen en verdere beleidsontwikkeling. Zoals hierboven uiteengezet, pakt het kabinet zes strategische opgaven op. Strategisch, omdat ze hoekstenen betreffen van ruimtelijk beleid en zowel bij hoge als lage groeiscenario's aan de orde zijn (en in die zin dus een no-regret karakter hebben).

Bondig samengevat gaat het om de volgende *opgaven voor de lange termijn*:

1. Voorkomen dat verstedelijking stuit op grenzen van verdichting. Alle aspecten van stedenbouw, ruimtegebruik, bereikbaarheid, economisch en sociaal-maatschappelijk functioneren (woning- en arbeidsmarkt) en leefomgevingskwaliteit zijn hierbij aan de orde, plus de eisen die klimaatverandering zal stellen aan de inrichting van de steden.
2. In goede banen leiden van de opeenstapeling van ruimteclaims en activiteiten rond steden en in de nu nog open gebieden tussen steden in stedelijke netwerken. Het kabinet zal onderzoeken welke aanvullende vormen van beleid en regie nodig zijn om tot duurzame resultaten te komen, met oog voor ruimtelijke kwaliteit. Onderzoek is nodig naar nieuwe ruimtelijke strategieën, innovatieve functiecombinaties en bijbehorende beleidsinstrumenten.
3. Behoud en ontwikkeling van landschap en natuur. Hoewel er nog vele onduidelijkheden zijn over lange termijn-ontwikkelingen, is de algemene verwachting dat deze waarden onder druk blijven staan. Onderzoek is nodig om geconstateerde onduidelijkheden weg te werken en nieuwe instrumenten en regelingen te ontwikkelen die de gestelde doelen mogelijk beter binnen bereik brengen.
4. Onderzoek naar optimalisatie van samenhang in groei van diverse soorten mainports en achterlandverbindingen. Dit betreft de ruimtelijke samenhang van havens, luchthavens, greenports, brainport, achterlandverbindingen en activiteiten daaromheen. Deze strategische opgave heeft een bijzonder karakter omdat de bandbreedte van mogelijke ontwikkelingen groter is dan bij de overige strategische opgaven, maar ook de ermee samenhangende investeringen en dus risico's.
5. Anticiperen op krimp en onzekerheid. Weliswaar heeft ruimtelijke planning altijd met onzekerheden gewerkt, maar nieuw is of er wel of geen demografische groei zal zijn, de schaal waarop die vraag zich aandient, en alle effecten vandien. Nader onderzoek is nodig naar de drie dimensies van onzekerheid: op welk moment krimp te verwachten is, waar krimp te verwachten is, en wat de invloed is op verandering in de gevraagde kwaliteit. Daarmee hangt samen met welke flexibiliteit in investeringsbeleid en instrumentarium risico's rond onzekerheden kunnen worden geminimaliseerd.
6. Adaptatie aan klimaatverandering. Het klimaatbestendig maken van Nederland beschouwt het kabinet als één van de grootste ruimtelijke opgaven, en is verbonden met de opgaven voor natuur, infrastructuur, landbouw, recreatie en (her)inrichting van het stedelijk gebied. Het

kabinet brengt binnenkort zijn visie uit welke adaptatiestrategie het noodzakelijk acht.

Het kabinet beschouwt het als een belangrijke eerste stap op weg naar een robuust lange termijn-beleid (voor de periode na 2020, dat wil zeggen na de planhorizon van de Nota Ruimte) dat deze zes strategische opgaven zijn geïdentificeerd. Het beseft ook, dat het nog slechts een eerste zeer globale identificatie is, die verdere uitwerking behoeft. Deze uitwerking zal een iteratief proces zijn waarbij steeds preciezer in beeld zal komen welke beleidsontwikkeling nodig is.

Als coördinerend minister van ruimtelijke ordening zal ik zorgen voor de verdere uitwerking van de ruimtelijke onderzoeks- en beleidsopgaven. Als eerstvolgende stap zal ik een ruimtelijke kennis- en onderzoeksagenda opstellen. Het spreekt vanzelf dat ik deze agenda zal opstellen (en uitwerken) in nauwe samenwerking met alle betrokkenen en in samenhang met al lopende strategische programma's en strategische kennis-agenda's van betrokken departementen. Aangezien het ruimtelijke opgaven betreft, zal bij de uitwerking een bijzondere rol zijn weggelegd voor ontwerpend onderzoek en inzet van ontwerpgerichte disciplines. De agenda zal het kader zijn voor de samenwerking met de kennis- en onderzoeksinstellingen. Over de voortgang daarvan zal ik u begin volgend jaar informeren.

Zoals bij de zes opgaven is aangegeven vindt de uitwerking van de opgaven deels al plaats binnen de prioriteiten die het kabinet gesteld heeft in zijn beleidsprogramma. Over de voortgang daarvan wordt u in dat kader verder geïnformeerd.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer