

Een uitwerking van het beleid in de Nota Ruimte

De kaart van Nederland in 2030

Begin 2006 heeft het parlement ingestemd met de Nota Ruimte. Hoe zal deze nota de ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland beïnvloeden? Waar wordt de ruimtelijke druk zo hoog dat er, ondanks ruimtelijke beperkingen, toch gebouwd gaat worden? Wat is effect van de Nota Ruimte op onze nationale landschappen? Is er wel genoeg plaats om alle ruimtelijke ontwikkelingen een plek te geven? Om deze vragen te beantwoorden is het toekomstige landgebruik in Nederland gesimuleerd met een computer model, de LeefOmgevingsVerkenner.

Door Ton de Nijs

Over de auteur:

dr. T. de Nijs is senior onderzoeker op het vlak van ruimte & milieu bij het RIVM

WAT STAAT ONS TE WACHTEN

Nederland is een klein en dichtbevolkt land met ruim 16 miljoen mensen. Daarnaast hebben we een goed ontwikkelde agrarische sector met 93 miljoen kippen, 12 miljoen varkens en 4 miljoen koeien, een sterke industriële en een internationaal belangrijke diensten sector. De Randstad alleen telt meer dan 7 miljoen inwoners en omvat naast de grootste haven van de wereld ook een van de grootste vliegvelden van Europa. In dit gebied dreigt de groei van het stedelijk ruimtegebruik de karakteristieke openheid van het Groene Hart aan te tasten.

Naar verwachting is er tot 2030 bijna 150.000 hectare land nodig voor nieuwe woonwijken, bedrijfs- en kantoorterreinen. Voor de ontwikkeling van bos en natuur in de Ecologische Hoofdstructuur dient tot 2018 bijna 250.000 hectare landbouwgrond aangekocht te worden. Bijna 10% van het land zal voor 2040 van functie veranderen. Met de Nota Ruimte tracht het rijk al deze ruimtelijke ontwikkelingen de goede kant op te sturen.

DE NOTA RUIMTE

Begin 2006 heeft de Eerste Kamer ingestemd met de Nota Ruimte¹. In deze nota is het nationaal ruimtelijk beleid vanuit VROM, LNV, VenW en EZ op hoofdlijnen vastgelegd. Zo beschrijft de Nota Ruimte de nationale ruimtelijke hoofdstructuur voor economie, infrastructuur, verstedelijking, water, natuur en landschap. Nadere uitwerkingen van het beleid worden beschreven in de Nota Mobiliteit, de Agenda Vitaal Platteland, de Nota Piek in de Delta en het Actieprogramma Cultuur en Ruimte.

De Nota Ruimte gaat uit van de zogenaamde lagenbenadering met de ondergrond (bodem, water) de netwerklaag (wegen, gas, stroom) en de occupatielaag (menselijk gebruik). Ieder van deze lagen kent zijn eigen dynamiek, de ondergrond verandert niet of nauwelijks, de netwerk laag zeer langzaam en de occupatielaag verandert relatief het snelst. De Nota Ruimte erkent dat er te weinig rekening wordt gehouden met de eigenschappen van de bodem en

noemt daarbij de ontwikkeling van de intensieve veehouderij op de zandgronden en de grootschalige verstedelijking in de laaggelegen veenweidegebieden als voorbeeld. Door bij de planvorming meer rekening te houden met de eigenschappen van de ondergrond kunnen eventuele conflicten tussen ruimtegebruikers worden voorkomen.

In het beleid in de Nota Ruimte kan men grofweg 3 typen gebieden onderscheiden.

1. Restrictieve gebieden waar vanuit verschillende doelstellingen verdere verstedelijking wordt beperkt. Hieronder vallen o.a. de Ecologische Hoofdstructuur en de 20 ke-contour van Schiphol. Voor deze gebieden geldt een zogenaamd 'nee, tenzij' regime.

2. Nationale landschappen. Binnen deze gebieden geldt een 'ja, mits' regime, ruimtelijke ontwikkelingen zijn wel mogelijk mits de kernkwaliteiten en van het landschap worden behouden of versterkt.

3. Bundelingsgebieden, gebieden waarbinnen het rijk de verstedelijking wil bundelen.

Deze drie typen ruimtelijk beleid zijn in de LeefOmgevingsVerkenner, een landgebruiksmodel, ingevoerd waarna de kans op verstedelijking in 2030 is berekend². Op basis van deze kans op verstedelijking zijn de ontwikkelingen in de restrictieve gebieden en de nationale landschappen geanalyseerd.

DE LEEFOMGEVINGSVERKENNER

De LeefOmgevingsVerkenner is een landgebruiksmodel dat de historische ruimtelijke ontwikkelingen doortrekt naar de toekomst. De totale groei is gebaseerd op sectorale prognose voor wonen, bedrijfs- en kantoorterreinen en de beleidsvoornemens ten aanzien van bos en natuur. De plaats waar die groei terecht komt wordt, in volgorde van belangrijkheid, bepaald door het huidig landgebruik, het landgebruik in de omgeving, ruimtelijk beleid, geschiktheid en de bereikbaarheid van het gebied³. De bereikbaarheid wordt in het model uitgerekend met een verkeersmodel. De bodem speelt in de praktijk (en in het model) slechts een ondergeschikte rol bij de ontwikkeling van woon-, bedrijfs- en kantoorlocaties. In principe kunnen we overall bouwen, het kost soms alleen wat meer. Uit statistische analyses blijkt dat er relatief iets minder snel gebouwd zal worden op veenbodems die sterk dalen⁴. Uiteindelijk kan het model op basis van de landgebruiksontwikkelingen ook een groot aantal

ruimtelijke indicatoren uitrekenen zoals de bereikbaarheid, mate van geluidsoverlast, versnippering van de natuur maar ook de ontwikkeling van de mobiliteit en bereikbaarheid bij verschillende ruimtelijke scenario's.

Voor de evaluatie van de Nota Ruimte is een Trend scenario ontwikkeld waarbij de verschillende landgebruiken autonoom, conform de historische ontwikkelingen, groeien op basis van verschillende sectorale prognoses. Boven op deze autonome ontwikkeling is het beleid uit de Nota Ruimte gespecificeerd: er mag niet gebouwd worden in de restrictieve gebieden, liever niet in de Nationale Landschappen en het liefst binnen de Bundelingsgebieden. In onderstaande paragrafen worden de resultaten van de analyse besproken.

DE KANS OP VERSTEDELIJING IN 2030

Figuur 1 laat de kans op verstedelijking in 2030 volgens het Trend scenario zien. In feite gaat het daarbij om alle stedelijke functies die in de LeefOmgevingsVerkenner gesimuleerd worden: wonen, bedrijfsterreinen, kantoren, recreatie en sportlocaties. De kaart toont verschillende stedelijke gebieden die in de toekomst naar elkaar toe zullen groeien zoals Rotterdam en Den Haag maar ook Utrecht richting Nieuwegein, Houten, Bunnik en Zeist.

DE RUIMTELIJKE DRUK IN DE RESTRICTIEVE GEBIEDEN

Het Trend scenario is gebruikt om de relatieve druk op de restrictieve gebieden te bepalen. Zoals gezegd omvatten de restrictieve gebieden alle locaties waar niet gebouwd mag worden, zoals de Natura 2000 gebieden, het Kustfundament en de 20Ke zone rond Schiphol. Deze restrictieve gebieden worden alleen bebouwd als

alle overig beschikbare ruimte binnen een zogenaamde COROP regio op is. De COROP regio's zijn een onderverdeling van de provincies. Het zijn de belangrijkste stedelijke kernen met hun omgeving. In Nederland kennen we 40 van deze regio's.

De analyse laat zien dat er voldoende ruimte beschikbaar is in Nederland. Alleen in de Randstad neemt de ruimtelijke druk zo sterk toe dat er een reële kans bestaat dat de restrictieve gebieden bebouwd gaan worden, met name aan de noordzijde van Den Haag, rond Amsterdam en rond de dorpskernen op de Utrechtse Heuvelrug.

STEDELIJKE UITBREIDINGEN IN DE NATIONALE LANDSCHAPPEN

Het beleid in de Nota Ruimte geeft gemeenten en provincies in de nationale landschappen meer bouw mogelijkheden dan voorheen. Mochten de gemeenten in het Groene Hart onder het oude beleid vrijwel niet uitbreiden, in de Nota Ruimte krijgen ze de mogelijkheid om te bouwen voor de lokale behoefte. Het Rijk stelt alleen de eis dat het migratie saldo nul moet zijn. De kleine kernen in het Groene Hart krijgen daarmee de mogelijkheid om hun woningvoorraad te vernieuwen en onder voorwaarden eventueel uit te breiden.

Gegeven de grote aantrekkelijkheid van deze locaties is de verwachting dat de kleine kernen in het Groene Hart relatief sneller zullen groeien dan voorheen. Om het effect van deze beleidswijziging op de ruimtelijke ontwikkelingen te evalueren is naast het Trend scenario het Sprawl scenario gedefinieerd. Beide scenario's zijn geheel identiek, alleen de kleine kernen groeien relatief iets harder in het Sprawl scenario. Figuur 1 (rechts) laat het verschil in de kans op verstedelijking zien in het Groene Hart tussen het Trend- en het Sprawl scenario. De grijze gebieden hebben een grotere kans op verstedelijking in het Trend scenario; de zwarte gebieden in het Sprawl scenario. De kans op verstedelijking neemt volgens de scenario's in het Groene Hart toe, met name in de oostelijke helft. De kans op verstedelijking neemt daarbij af ten zuidwesten van Utrecht, tussen Houten en Zeist en ten noordoosten van Leiden richting Katwijk.

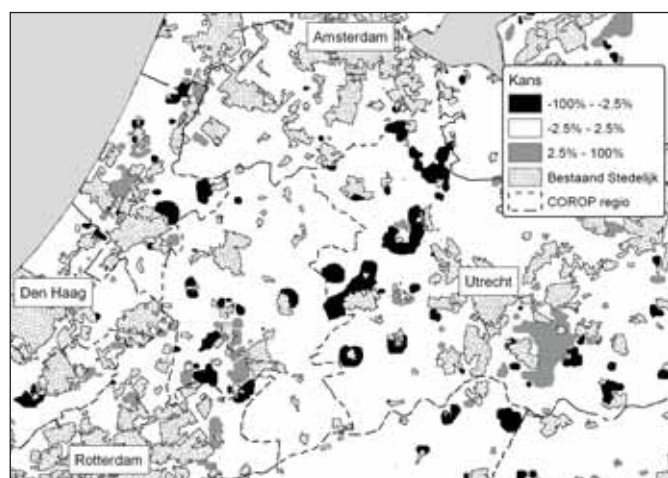
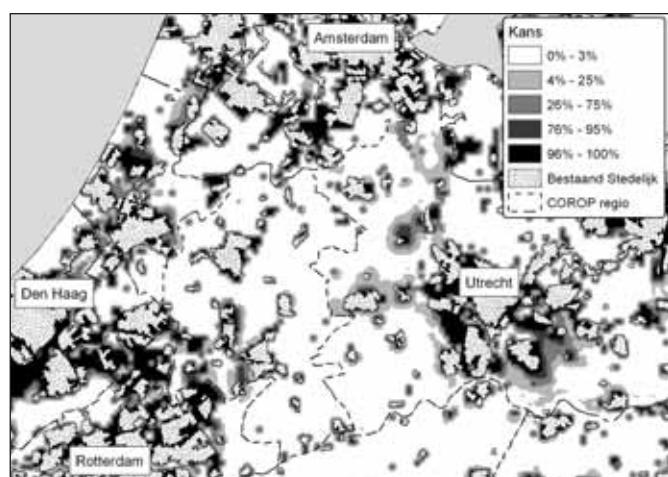
SUSTAINABLE PLANNING

De analyse van het voorgestelde beleid in de Nota Ruimte met de LeefOmgevingsVerkenner laat zien waar de kans op verstedelijking in de toekomst het grootst is. De ecosysteemdiensten die de bodem ons biedt spelen in de afweging om ergens te gaan bouwen nauwelijks een rol. Los van het nationale beleid wordt selectie van uitbreidingslocaties voor een groot deel bepaald door de grondverwervingskosten zeker voor stedelijke locaties maar tegenwoordig ook aan de rand van de stad waar door de hoge verwervingskosten de integrale ontwikkeling van een gebied steeds moeilijker wordt⁵.

Eigenlijk zouden stedelijke uitbreidingslocaties geselecteerd moeten worden op basis van duurzaamheidsprincipes, waarbij beter rekening wordt gehouden met ecosysteemdiensten en andere effecten op mens en natuur.

NOTEN

1. VROM, LNV, VenW, EZ (2006) Nota Ruimte. Den Haag.
2. De Nijs, A. C. M., Kuiper, R., & Crommentuin, L. E. M. (2005). Het landgebruik in 2030: Een projectie van de Nota Ruimte (No. Rapport 711931010). Bilthoven, The Netherlands: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
3. Engelen, G., White, R., & de Nijs, T. C. M. (2003). The Environment Explorer: Spatial Support system for Integrated Assessment of Socio-economic and Environmental Policies in the Netherlands. Integrated Assessment, 4(2), 97-105.
4. de Nijs, A. C. M. & Pebesma, E. J. (2010) Estimating the influence of the neighbourhood in the development of residential areas in the Netherlands. Environment and Planning B Planning and Design 37(1), p. 21-41.
5. RPB (2008) Stedelijke transformatie en grondeigendom. ISBN 978 90 5662 6211.



FIGUUR 1. KANS OP VERSTEDELIJING IN DE RANDSTAD IN 2030 VOLGENS HET TREND SCENARIO (LINKS) EN VERSCHIL IN DE KANS OP VERSTEDELIJING TUSSEN HET TREND EN HET SPRAWL SCENARIO IN DE RANDSTAD (RECHTS).