

Nederland Later

Nu acties voor de termijn van 2040

Rienk Kuiper, Marianne Kuijpers, Karst Geurs, Joost Knoop, Piet Lagas, Willem Ligthoet, Raymond de Niet, Rijk van Oostenbrugge, Henk Westhoek

Het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) heeft in kaart gebracht hoe Nederland er uit kan zien in 2040 als de overheid persistente problemen in samenhang aanpakt, zoals klimaatverandering en behoud van biodiversiteit. Samenhang ligt aan de basis van 'duurzaamheid'. Waar samenhang verloren gaat, gaan in de fysieke ruimte onomkeerbaar kwaliteiten verloren voor toekomstige generaties.

Het vorige kabinet heeft het MNP gevraagd een Tweede Duurzaamheidsverkenning uit te brengen. Deze verkenning bestaat uit twee delen: de interactie van Nederland met de wereld als geheel en de duurzaamheid van fysiek Nederland zelf. Deze tweede studie, "Nederland Later", laat zien dat duurzaamheid in Nederland vraagt om een vérgaande versterking van samenhang in lopende beleidsdossiers.

Het MNP heeft eerst een trendskenario voor 2040 in kaart gebracht. Dat laat zien dat een aantal persistente problemen bij een autonome ontwikkeling niet zal worden opgelost. Vervolgens bracht het MNP per probleem oplossingen in beeld. Bij een dergelijke partiële aanpak vanuit één (departementaal) deelterrein, lukte het niet alle problemen aan te pakken. Daarom werd tenslotte gezocht naar de zo gunstig mogelijke combinatie van oplossingen vanuit de verschillende deelterreinen, resulterend in twee kaartbeelden van Nederland in 2040.

De kaartbeelden zijn geen 'blauwdruk', maar de voorlopig best denkbare oplossing. De *Combinatievariant* (figuur 1) geeft de trendmatige ontwikkeling van ruimteclaims weer, uitgaande van matige economische (1,7 %) en bevolkingsgroei (naar ruim 17 miljoen in 2040). De *Hoge Ruimedruk variant* (figuur 2) gaat uit van een economische groei van 2,1 % en een bevolking van bijna 20 miljoen mensen in 2040. Hier tekent zich een Stedenring Centraal Nederland af.

Vanuit de beide kaartbeelden van Nederland in 2040, komt het MNP tot aanbevelingen op de volgende terreinen: Veiligheid tegen overstromen, het handhaven van biodiversiteit, bereikbaarheid, de kwaliteit van de fysieke woonomgeving, het internationaal vestigingsklimaat en de kwaliteit van het landschap.

Veiligheid tegen overstromen

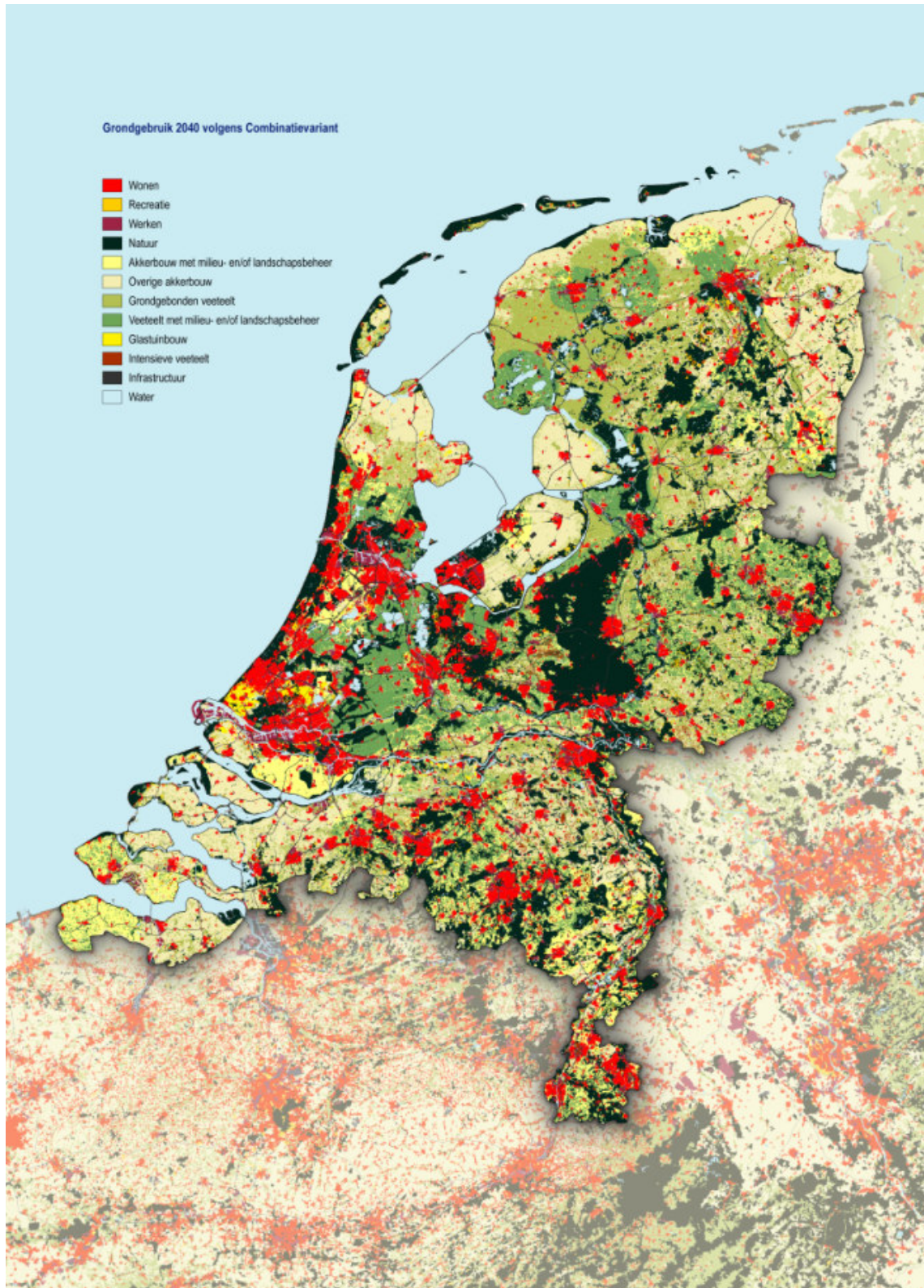
De Nederlandse kust is hoogstwaarschijnlijk met betrekkelijk beperkte maatregelen nog eeuwen bestand tegen klimaatverandering en zeespiegelstijging. Het is wel zinvol om het veiligheidsniveau tegen overstromen in dichterbevolkte gebieden te verhogen. Gebieden met de laagste veiligheid blijven daarbij zoveel mogelijk gevrijwaard van verdere verstedelijking.

Eerder dan de kust vraagt verhoging van de veiligheid van het benedenrivierengebied (omgeving Rotterdam/ Dordrecht) de aandacht. Daar ontmoeten immers een hoger wordende zeespiegel en grotere piekafvoeren van de rivieren elkaar.

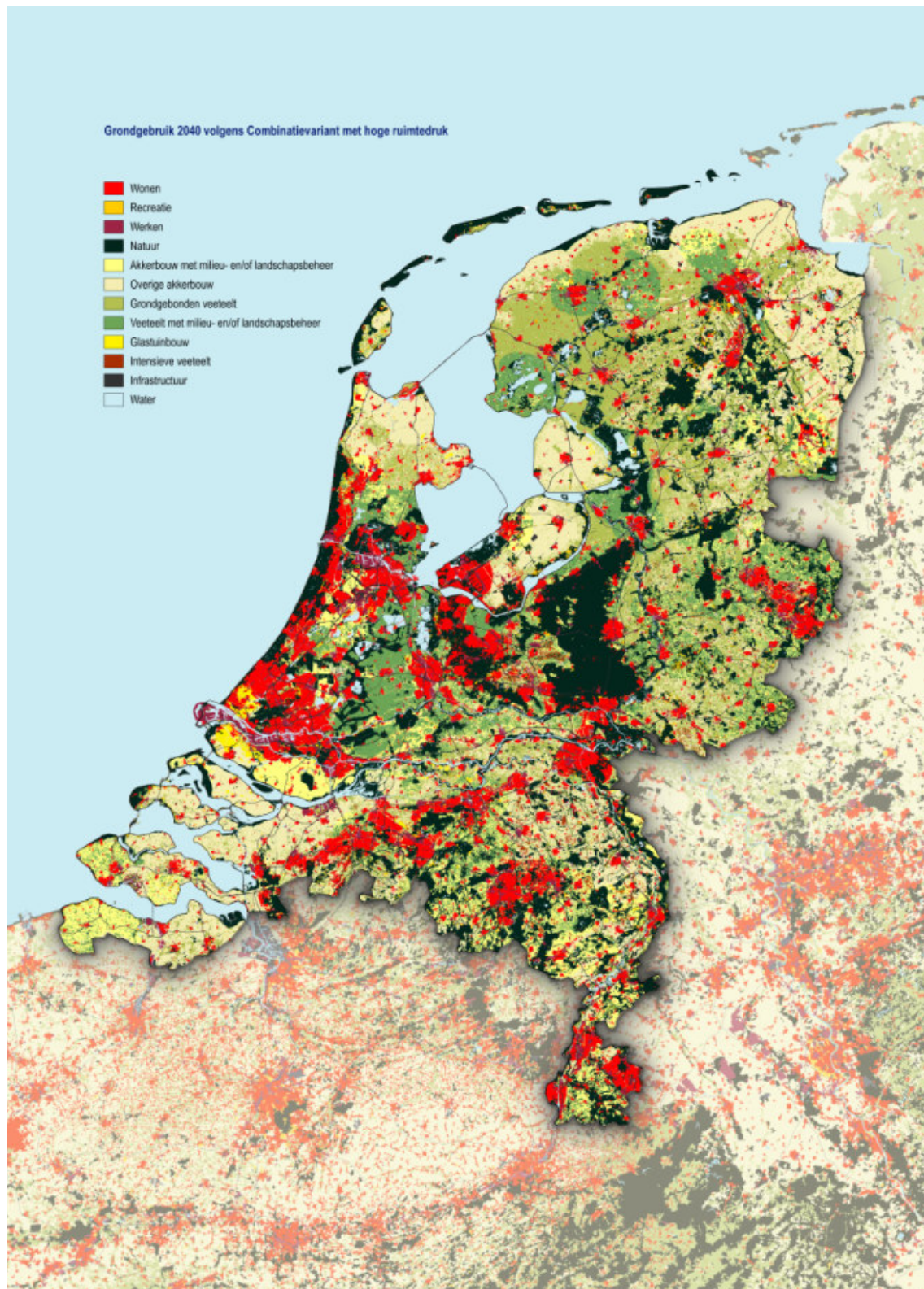
Als men op lange termijn de mogelijkheden open wil houden voor aanpassingen in de afvoer en berging van de rivieren, dan moeten delen van het zuidwestelijke Deltagebied, het rivierengebied en het IJsseldal en IJsselmeergebied worden gereserveerd. In laag-Nederland is extra regionale waterberging nodig. Enkele (delen van) diepe droogmakerijen komen daarvoor het meest in aanmerking: vanwege de koppeling met het terugdringen van de zoutbelasting van het boezemwater, het tegengaan van de verdroging van omliggende natuurgebieden en de meerwaarde van vergroting van recreatiemogelijkheden en het realiseren van groene woonmilieus. In stedelijk gebied is vanwege de intensievere neerslag meer ruimte voor water nodig.

Biodiversiteit

Nederland moet voldoen aan Europees beleid om internationaal belangrijke habitats en soorten duurzaam te beschermen (het Natura 2000-netwerk). Daarvoor moeten we een aantal natuurgebieden versterken door deze uit te breiden en de milieudruk uit de omgeving te beperken. Vooral de aan natte omstandigheden gebonden natuur krijgt een zwaarder accent (laagveenmoerassen, beeksystemen, de grote wateren en het rivierengebied). Dat geldt ook voor het duingebied en de randen van de Veluwe en Utrechtse Heuvelrug.



Figuur 1 Combinatiekaart Nederland 2040; optimalisatie van het ruimtegebruik, uitgaande van een trendmatige ruimtedruk



Figuur 2 Combinatiekaart Nederland 2040 hoge ruimtedruk; optimalisatie van het ruimtegebruik, uitgaande van een hoge ruimtedruk

Bereikbaarheid

Bundeling en intensivering van verstedelijking levert aanzienlijke bereikbaarheidswinst op. Bij gematigde ontwikkeling van mobiliteit en congestie is deze winst zelfs groter dan de winst door de voorgestelde investeringen in het wegennet uit de Nota Mobiliteit. Investerings in infrastructuur worden efficiënter wanneer deze investeringen plaatsvinden in de volgorde: ruimtelijk beleid (bundelen en verdichten) – beprijzen – uitbreiding infrastructuur. Bovenop de introductie van een kilometerheffing, levert ook de kwaliteitsverbetering van het openbaar vervoer een aanzienlijke bereikbaarheidswinst op.

Kwaliteit fysieke woonomgeving

Ten opzichte van het Trendscenario vindt in de *Combinatiekaart* meer overheidssturing op verstedelijking plaats en worden aantrekkelijke gebieden als Nationale Landschappen en stedelijke bufferzones vrijwaard van verstedelijking. In en om de Randstad is ruimte om in de directe omgeving van steden nieuwe groene woonmilieus te ontwikkelen. Om de kwaliteit van de fysieke woonomgeving te verbeteren, is in de *Combinatiekaart* extra oppervlaktewater en extra groen om de stad opgenomen.

Internationaal vestigingsklimaat

Alleen de Noordvleugel van de Randstad heeft een internationaal vestigingsklimaat dat zich kan meten met de Europese subtop (Barcelona, München). Concentratie van de verstedelijking van West-Nederland rondom Amsterdam, heeft echter een negatief effect op de andere stadsgewesten en op natuur, landschap en water rondom Amsterdam. Uitplaatsing van een deel van de capaciteit van Schiphol naar een iets naar het noordoosten verschoven vliegveld Lelystad, leidt tot verbetering van de leefomgevingskwaliteit rondom Amsterdam en per saldo ook binnen Nederland.

Kwaliteit van het landschap

Om de kwaliteit van het landschap te behouden en verbeteren, is uitgegaan van een restrictief verstedelijkingsbeleid in de Nationale Landschappen en stedelijke bufferzones. Ook vindt een extra inzet plaats op agrarisch landschapsbeheer in de Nationale Landschappen, de veenweidegebieden, een zone van vijf kilometer rondom de grotere steden en in de stedelijke bufferzones. In de *Combinatiekaart* verschuift de glastuinbouw in West-Nederland deels naar de flanken van de Randstad.

Meer samenhang in beleid nodig

Momenteel vindt politieke en bestuurlijke besluitvorming over de bovengenoemde maatschappelijke thema's dikwijls plaats vanuit een sectorale, dus partiële, invalshoek. Dit werkt deeloplossingen en fragmentatie in de hand. Om de samenhang tussen de sectorale beleidsthema's te vergroten en daarmee duurzaamheidswinst te boeken, zijn op de korte en langere termijn concrete en samenhangende beleidsacties nodig.

Samenhang tussen veiligheid tegen hoogwater, natuurontwikkeling en landschap

Door ruimte voor water en nieuwe natuur te combineren, kan Nederland ruimte reserveren voor de effecten van klimaatveranderingen. Tegelijkertijd kan het voldoen aan internationale



natuurverplichtingen en Nationale Landschappen vrijwaren van verstedelijking. Een belangrijk aandachtspunt voor de korte termijn hierbij is heroverweging van reeds lopende initiatieven in deze reserveringsgebieden zoals voor woningbouw en infrastructuur in het IJmeer, bij Kampen, Deventer, Zutphen en Zevenaar.

Foto Waalbrug Nijmegen: Meer samenhang tussen veiligheid tegen hoogwater, natuurontwikkeling en landschap (Foto: Rienk Kuiper)



Samenhang tussen verstedelijking, infrastructuur en kwaliteit fysieke woonomgeving
 Het ruimtebeslag op de open ruimte vermindert en de bereikbaarheid neemt toe door verstedelijking te concentreren in bundelingsgebieden en door in te zetten op meer woningbouw op vrijkomende stukken grond in bestaand bebouwd gebied (intensivering). Op termijn is een compacte wijze van ruimtegebruik bovendien goedkoper dan het blijven bouwen op nieuwbouwlocaties. De beheer- en onderhoudskosten zoals van infrastructuur en rioleringen nemen dan minder toe.

Foto Den Haag Centraal: Meer samenhang tussen verstedelijking, infrastructuur en kwaliteit fysieke woonomgeving (Foto: Rienk Kuiper)

Samenhang tussen landbouw, natuur- en landschapskwaliteit

De landbouw blijft in het landelijk gebied een belangrijke speler. Door subsidiestromen voor de grondgebonden landbouw te verleggen naar vergoedingen voor agrarisch milieu- en



landschapsbeheer, verbetert de milieukwaliteit van natuurgebieden en krijgen boeren meer perspectief als beheerder van het agrarisch cultuurlandschap. Dit is vooral van belang in de beïnvloedingsgebieden van Natura 2000- gebieden, in Nationale Landschappen en veenweidegebieden en zones rondom de grotere steden en stedelijke bufferzones.

Foto Waterland bij Amsterdam: Meer samenhang tussen landbouw, natuur- en landschapskwaliteit (Foto: Rienk Kuiper)

Samenhang tussen beleid, uitvoering en handhaving

Planologische duidelijkheid en handhaving zijn belangrijk voor duurzame ontwikkeling. De actualiteit, handhaving en sanctionering van bestemmingsplannen in het buitengebied laten echter nog sterk te wensen over. Ook de realisatie van gewenste ontwikkelingen, zoals stedelijke herstructurering, blijft achter bij de beleidsvoornemens. Voortzetting en intensivering van handhaving van beleid is dus nodig, evenals een verbetering van de investeringscondities voor het realiseren van gewenste ontwikkelingen.

Daarnaast kunnen Rijk en provincies vanaf volgend jaar gebruik gaan maken van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro), en zaken die van rijks- of provinciaal belang zijn ook op rijksniveau regelen ('decentraal wat kan, centraal wat moet'). Dat kan worden vergezeld van een afrekenbare uitvoeringsagenda, financieel ondersteund met middelen uit een in te stellen Fonds voor Duurzame Structuurversterking.

De komende hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de EU kan een forse verschuiving mogelijk maken van het huidige systeem van landbouwbedrijfstoelagen naar een stelsel van beloning van maatschappelijke taken, die worden uitgevoerd door de landbouw. Dit biedt mogelijkheden voor financiering van het agrarische landschapsbeheer en van aanvullende water- en milieumaatregelen in de beïnvloedingsgebieden van de Natura 2000-gebieden.

Tabel 1 vat deze samenhangende beleidsacties samen. Om deze acties uit te voeren is geen totaal nieuwe beleidsvisie nodig. De Nota Ruimte en verschillende andere beleidsnota's bevatten al veel beleid dat deze richting opgaat. De Monitor Doelbereik Nota Ruimte laat echter zien dat doelbereik niet altijd is geborgd. Daarnaast blijkt uit de onderliggende studie dat met name voor de veiligheid tegen hoog water op de langere termijn en voor de internationale natuurverplichtingen verdergaand beleid nodig is.

Tabel 1 Overzicht mogelijke beleidacties (in ill. Tabel 2)

	AI op kortere termijn (vóór 2010)	Langere termijn (na 2010)
Samenhang tussen verstedelijking, klimaat (veiligheid) en biodiversiteit	<ul style="list-style-type: none"> Planologisch reserveren IJsselvallei, IJsselmeer, Volkerak-Zoommeer, Grevelingen Opstellen randvoorwaarden voor stedelijke uitbreidingen (o.a Almere, Kampen, Deventer, Zutphen, Dordrecht) Robuust ontwerp herstructurering en nieuw stedelijk gebied (riolering, waterberging) Differentiatie in veiligheidsnormen + randvoorwaarden nieuwe stedelijke ontwikkelingen Internationale afspraken rivierafvoerbeheersing Planologische veiligstelling EHS en Natura 2000 Uitbreiding Natura 2000 en bijstelling aankoopbeleid EHS Internationaal communiceren dat Nederland 's werelds veiligste delta is 	<ul style="list-style-type: none"> Versterking samenhang ruimtelijke ontwikkelingen delta - rivierengebied - IJsseldal en IJsselmeergebied Verstedelijking afstemmen op gedifferentieerde veiligheidsnormen Versneld op orde brengen dijken + aanleggen overstroombare dijken Compenseren agrarisch milieubeheer beïnvloedingsgebieden Verbeteren waterkwaliteit grote wateren
Samenhang tussen verstedelijking, infrastructuur en kwaliteit woonomgeving	<ul style="list-style-type: none"> Introductie landelijke (naar tijd, plaats en milieukenmerken gedifferentieerde) kilometerbeprijzing Operationaliseren doelstelling voor intensivering bestaand bebouwd gebied Ambitie doelstelling bundelingsbeleid vergroten Extra groen om de stad; integratie met waterbeheersing Aanpak geluidhinder langs stedelijk en provinciaal wegennet Stimulering meervoudig ruimtegebruik Behoud groene ruimten in en tussen steden 	<ul style="list-style-type: none"> Nieuw oppervlaktewater creëren
Samenhang tussen landbouw, natuur- en landschapskwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> Planologische veiligstelling Nationale Landschappen, stedelijke bufferzones, veenweiden Concentreren glastuinbouw, intensieve veehouderij, boomteelt, bollenteelt Meer regie nieuwe bedrijventerreinen 	<ul style="list-style-type: none"> Vergoeden agrarisch landschapsbeheer
Samenhang tussen beleid, uitvoering en handhaving	<ul style="list-style-type: none"> Planologische duidelijkheid en handhaving Mogelijkheden nieuwe Wro benutten voor zaken van rijksbelang Ombouwen Fonds Economische Structuurversterking tot Fonds Duurzame Structuurversterking 	<ul style="list-style-type: none"> Herziening Gemeenschappelijk Landbouwbeleid benutten voor agrarisch landschaps- en milieubeheer

Literatuur

Milieu- en Natuurplanbureau, 2007. *Nederland Later, Tweede Duurzaamheidsverkenning deel Fysieke leefomgeving Nederland*. MNP-publicatienummer 500127001/2007.

Het rapport is te downloaden en bestellen via

<http://www.mnp.nl/nl/publicaties/2007/Duurzaamheidsverkenning2Nederlandlater.html>