

Planmonitor Nota Ruimte

De mogelijkheden op een rij

0.1	0.2	0.3	0.4	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	2.1	2.2	2.3	3.1	3.2	3.4
3.5	4.1	4.2	4.3	4.4	5.1	5.2	5.3	5.4	5.5	5.6	5.7	6.1	6.2	6.3	7.1
7.5	7.6	7.7	7.8	8.1	8.2	8.3	9.4	10.1	10.2	10.3	10.5	11.2	11.3	11.4	11.5
12.1	12.2	13.1	13.2	13.3	13.4	13.5	13.6	13.8	13.9	14.1	14.2	14.3	14.5	14.6	14.7
15.1	15.2	16.1	16.2	16.5	18.1	18.2	18.3	0.1	0.2	0.3	0.4	1.1	1.2	1.3	1.4
1.5	1.6	2.1	2.2	2.3	3.1	3.2	3.4	3.5	4.1	4.2	4.3	4.4	5.2	5.2	5.3
5.4	5.5	5.6	5.7	6.1	6.2	6.3	7.1	7.5	7.6	7.7	7.8	8.1	8.2	8.3	9.4
10.1	10.2	10.3	10.5	11.2	11.3	11.4	11.5	12.1	12.2	13.1	13.2	13.3	13.4	13.5	13.6
13.8	13.9	14.1	14.2	14.3	14.5	14.6	14.7	15.1	15.2	16.1	16.2	16.5	18.1	18.2	18.3
0.1	0.2	0.3	0.4	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	2.1	2.2	2.3	3.1	3.2	3.4
3.5	4.1	4.2	4.3	4.4	5.1	5.2	5.3	5.4	5.5	5.6	5.7	6.1	6.2	6.3	7.1
7.5	7.6	7.7	7.8	8.1	8.2	8.3	9.4	10.1	10.2	10.3	10.5	11.2	11.3	11.4	11.5
12.1	12.2	13.1	13.2	13.3	13.4	13.5	13.6	13.8	13.9	14.1	14.2	14.3	14.5	14.6	14.7
15.1	15.2	16.1	16.2	16.5	18.1	18.2	18.3	0.1	0.2	0.3	0.4	1.1	1.2	1.3	1.4
1.5	1.6	2.1	2.2	2.3	3.1	3.2	3.4	3.5	4.1	4.2	4.3	4.4	5.2	5.2	5.3
5.4	5.5	5.6	5.7	6.1	6.2	6.3	7.1	7.5	7.6	7.7	7.8	8.1	8.2	8.3	9.4
10.1	10.2	10.3	10.5	11.2	11.3	11.4	11.5	12.1	12.2	13.1	13.2	13.3	13.4	13.5	13.6
13.8	13.9	14.1	14.2	14.3	14.5	14.6	14.7	15.1	15.2	16.1	16.2	16.5	18.1	18.2	18.3
0.1	0.2	0.3	0.4	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	2.1	2.2	2.3	3.1	3.2	3.4
3.5	4.1	4.2	4.3	4.4	5.1	5.2	5.3	5.4	5.5	5.6	5.7	6.1	6.2	6.3	7.1
7.5	7.6	7.7	7.8	8.1	8.2	8.3	9.4	10.1	10.2	10.3	10.5	11.2	11.3	11.4	11.5
12.1	12.2	13.1	13.2	13.3	13.4	13.5	13.6	13.8	13.9	14.1	14.2	14.3	14.5	14.6	14.7
15.1	15.2	16.1	16.2	16.5	18.1	18.2	18.3	0.1	0.2	0.3	0.4	1.1	1.2	1.3	1.4
1.5	1.6	2.1	2.2	2.3	3.1	3.2	3.4	3.5	4.1	4.2	4.3	4.4	5.2	5.2	5.3
5.4	5.5	5.6	5.7	6.1	6.2	6.3	7.1	7.5	7.6	7.7	7.8	8.1	8.2	8.3	9.4
10.1	10.2	10.3	10.5	11.2	11.3	11.4	11.5	12.1	12.2	13.1	13.2	13.3	13.4	13.5	13.6
13.8	13.9	14.1	14.2	14.3	14.5	14.6	14.7	15.1	15.2	16.1	16.2	16.5	18.1	18.2	18.3
0.1	0.2	0.3	0.4	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	2.1	2.2	2.3	3.1	3.2	3.4
3.5	4.1	4.2	4.3	4.4	5.1	5.2	5.3	5.4	5.5	5.6	5.7	6.1	6.2	6.3	7.1
7.5	7.6	7.7	7.8	8.1	8.2	8.3	9.4	10.1	10.2	10.3	10.5	11.2	11.3	11.4	11.5
12.1	12.2	13.1	13.2	13.3	13.4	13.5	13.6	13.8	13.9	14.1	14.2	14.3	14.5	14.6	14.7
15.1	15.2	16.1	16.2	16.5	18.1	18.2	18.3	0.1	0.2	0.3	0.4	1.1	1.2	1.3	1.4
1.5	1.6	2.1	2.2	2.3	3.1	3.2	3.4	3.5	4.1	4.2	4.3	4.4	5.2	5.2	5.3
5.4	5.5	5.6	5.7	6.1	6.2	6.3	7.1	7.5	7.6	7.7	7.8	8.1	8.2	8.3	9.4
10.1	10.2	10.3	10.5	11.2	11.3	11.4	11.5	12.1	12.2	13.1	13.2	13.3	13.4	13.5	13.6
13.8	13.9	14.1	14.2	14.3	14.5	14.6	14.7	15.1	15.2	16.1	16.2	16.5	18.1	18.2	18.3
0.1	0.2	0.3	0.4	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	2.1	2.2	2.3	3.1	3.2	3.4
3.5	4.1	4.2	4.3	4.4	5.1	5.2	5.3	5.4	5.5	5.6	5.7	6.1	6.2	6.3	7.1
7.5	7.6	7.7	7.8	8.1	8.2	8.3	9.4	10.1	10.2	10.3	10.5	11.2	11.3	11.4	11.5
12.1	12.2	13.1	13.2	13.3	13.4	13.5	13.6	13.8	13.9	14.1	14.2	14.3	14.5	14.6	14.7
15.1	15.2	16.1	16.2	16.5	18.1	18.2	18.3	0.1	0.2	0.3	0.4	1.1	1.2	1.3	1.4
1.5	1.6	2.1	2.2	2.3	3.1	3.2	3.4	3.5	4.1	4.2	4.3	4.4	5.2	5.2	5.3
5.4	5.5	5.6	5.7	6.1	6.2	6.3	7.1	7.5	7.6	7.7	7.8	8.1	8.2	8.3	9.4

Planmonitor Nota Ruimte: de mogelijkheden op een rij

Planmonitor Nota Ruimte: de mogelijkheden op een rij

© Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Bilthoven, mei 2008

PBL-publicatienummer 500073003

Coördinatie en eindredactie

M.J.S. Bollen (Quintens), J. Ritsema van Eck en J.M.J. Farjon (PBL)

Onderzoek

Hans van Amsterdam, Bas van Bommel, Jeroen Bulthuis, Stephaan Declerck, Jos Diederiks, Simone de Groot, Johan van der Schuit, Niels Sorel (PBL)

Redactie figuren

M. Abels, J. de Ruiter, A.G. Warrink (PBL)

Vormgeving en opmaak

RIVM Studio

Contact

Hans Farjon hans.farjon@mnp.nl

U kunt de publicatie downloaden via de website www.pbl.nl of opvragen via reports@mnp.nl onder vermelding van het PBL-publicatienummer.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: 'Planbureau voor de Leefomgeving', de titel van de publicatie en het jaartal.

Planbureau voor de Leefomgeving

Postbus 303

3720 AH Bilthoven

T: 030 274 274 5

F: 030 274 4479

E: info@pbl.nl

www.pbl.nl

Voorwoord

Bouwplannen leveren vaak stof op voor discussies over de ruimtelijke ordening in Nederland. Zo is het de plan voor een bedrijventerrein in de Hoeksche Waard al jaren prominent aanwezig in vrijwel alle discussies tussen Kabinet en Parlement over de Nota Ruimte. Ook allerlei andere plannen voor bedrijventerreinen en woningbouwprojecten zijn regelmatig onderwerp van debat. Wat betekent de mogelijke uitvoering voor een dergelijk plan voor de vele doelen van het ruimtelijk beleid? Natuurlijk kan deze vraag beantwoord worden door bestaande middelen, zoals milieu-effectenrapportage of de maatschappelijke kostenbaten analyse. Maar omdat deze middelen vooral op projectniveau ingezet worden, focust de discussie zich veelal op een enkel bouwplan. Of een dergelijke discussie over een bedrijventerrein op rijksniveau wel past bij de sturingsfilosofie is daarbij de vraag. Door de focus op afzonderlijke projecten raakt het overzicht van de totale ruimtelijke ontwikkeling van Nederland uit beeld. Die nationale ontwikkeling is nu juist het onderwerp van het nationale ruimtelijke beleid. Bovendien lijkt de veelgeuite zorg over verrommeling eerder samen te hangen met het totaalbeeld van ruimtelijke veranderingen dan met ergernis over een bepaald bouwproject. De in dit rapport gepresenteerde Planmonitor schetst vooral een landelijk overzicht van waarschijnlijke toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen. Daardoor is het mogelijk om afzonderlijke projecten in perspectief te plaatsen. Dat doen toekomstverkenning ook zoals Welvaart en Leefomgeving, maar in dergelijke scenariostudies kennen in het algemeen een langere termijn en daardoor andere onzekerheden. Maar onzeker zal het blijven als het over de toekomst gaat van de ruimtelijke inrichting van Nederland.

Een onderzoek naar de mogelijkheden van een Planmonitor is niet mogelijk zonder planinventarisaties. Gelukkig wordt er ook op dit punt in Nederland het nodige verzameld. Wij willen het NIROV en de provincies Noord-Holland en Utrecht bedanken omdat ze hun gegevens over plannen beschikbaar hebben gesteld en hun medewerkers altijd klaar stonden voor onze vragen. Daarnaast hebben Gerard Milort (IPO), Andries de Jong en Rienk Kuiper (PBL) bijgedragen om de (on)mogelijkheden van planinventarisaties in beeld te brengen. Monique Bollen van Quintens willen wij bedanken voor haar inzet als interim-deelprojectleider Groen en Water. Tot slot willen wij iedereen bij het Planbureau voor de Leefomgeving bedanken die een grote of kleine rol heeft gespeeld bij de totstandkoming van dit rapport.

Hans Farjon & Jan Ritsema van Eck

Abstract

Feasibility study for a monitor of spatial plans

The national government needs assessments of consequences of building projects in relation to spatial policy objectives such as the prevention of urban sprawl or the development of landscape qualities. Normally the effects of spatial policies appear after several years. Spatial plans can possibly indicate these effects earlier. To allow policies to be adapted to unwanted developments, the assessments should be available in the early planning stages of these building projects. The Dutch Minister of VROM has asked the Netherlands Environmental Assessment Agency to investigate the feasibility of a monitoring system based on building plans.

As building projects take a long period from conception until realization, a monitoring system for these projects should include all plans for the next ten to fifteen years with an indication of the chance that these plans are realized. The existing databases in the Netherlands provide sufficient information to assess consequences of plans for those objectives that are directly related to the urbanization pattern. However an improvement of these databases is necessary, amongst other things by coordination of these databases.

Trefwoorden / Keywords:

Ruimtelijke ordening Plannen Toekomstverkenning

Land use planning Spatial plans Early warning system

Inhoud

Samenvatting	11
1 Inleiding	15
Achtergrond	15
Doel en vraagstelling	15
Leeswijzer	17
2 Selectie van indicatoren	19
3 Inventarisatie en selectie van planinventarisaties	23
3.1 Provinciale inventarisaties van woningbouwplannen	23
3.2 IBIS werklocaties enquête	24
3.3 RO-Online	25
3.4 MNP-database provinciale streek- en omgevingsplannen	26
3.5 Nieuwe Kaart van Nederland (NKN)	27
3.6 Conclusie	29
4 Bruikbaarheid van geselecteerde planinventarisaties	31
4.1 Planrealisatie in verleden	32
4.2 Volledigheid en actualiteit bestanden	38
4.3 Toegankelijkheid	39
4.4 Mogelijke GIS-bewerkingen	39
4.5 Conclusie	46
5 Voorbeelden van mogelijke uitspraken	47
5.1 Inleiding	47
5.2 Bundeling verstedelijking	47
5.3 Intensivering woningbouw	54
5.4 Ontsluitingskwaliteit	57
5.5 Bouwplannen binnen Nationale Landschappen	63
5.6 Bouwplannen binnen Rijksbufferzones.	70
5.7 Bouwplannen binnen natuurgebieden in de Ruimtelijke Hoofdstructuur	74
5.8 Bouwplannen binnen beleidsgebieden Ruimte voor de Rivier	77
6 Conclusies en aanbevelingen	81
Literatuur	83
Bijlage 1: Interviews	85
Bijlage 2: Toelichting Nieuwe Kaart van Nederland	87
Bijlage 3: Toelichting methoden	89

Samenvatting

Achtergrond

De uitvoering van ruimtelijke plannen vraagt in het algemeen veel tijd. Bij bouwprojecten, voor woningen, bedrijfsgebouwen en zeker voor infrastructuur, ligt een periode van jaren tussen de eerste planideeën en de uiteindelijke realisatie. Hierdoor zijn ook de effecten van (nieuw) ruimtelijk beleid veelal pas na een aantal jaren zichtbaar in feitelijke ruimtelijke ontwikkelingen. Voor het Rijk is het echter van groot belang om tijdig zicht te krijgen op deze gevolgen. De verantwoordelijkheid van de uitvoering van het ruimtelijk rijksbeleid ligt volgens de Nota Ruimte voor een groot deel bij decentrale overheden, volgens het adagium ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’. Om die reden ontstond de wens te onderzoeken of de monitoring van de Nota Ruimte van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) zodanig ingericht kan worden dat de effecten van het nieuwe ruimtelijke beleid reeds in de planfase zichtbaar worden gemaakt aan de hand van plannen, projecten en bouw aanvragen. Nadat de motie-Verdaas (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29435, nr. 113) hier al eerder om had gevraagd, verzocht de minister van VROM (brief dd. 5 december 2006) de toenmalige planbureaus Ruimtelijk Planbureau (RPB) en Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) om naast de eerste vervolgmeting van de Monitor Nota Ruimte dit onderzoek naar de haalbaarheid om informatie op basis van plannen aan de monitoring van de Nota Ruimte toe te voegen uit te voeren.

De planbureaus hebben daartoe twee deelprojecten opgezet. In het eerste project worden de plannen voor woningbouw en bedrijventerreinen in een tweetal provincies geanalyseerd in relatie tot verstedelijkingsdoelen als bundeling, intensivering en bereikbaarheid. Het tweede project richt zich op de mogelijkheden om waarschijnlijke toekomstige rode ontwikkelingen in de Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur voor water, natuur en landschap in beeld te brengen. In het voorliggende rapport worden de resultaten, conclusies en aanbevelingen van beide deelprojecten beschreven.

Doel en vraagstelling

Het doel van het project is het inventariseren en toetsen van de mogelijkheden om te komen tot een ‘Planmonitor’ op basis van bestaande digitale planinventarisaties, waarmee tijdig kan worden gesignaleerd welke effecten waarschijnlijke toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen hebben voor de doelen van de Nota Ruimte. Het gaat daarbij om het tijdig signaleren van onbedoelde ontwikkelingen, zodat de rijksoverheid, indien gewenst, haar beleid kan aanpassen.

Net als bij de reguliere Monitor Nota Ruimte blijft in deze studie de vraag naar de invloed van het nationale beleid bij deze studie buiten beschouwing: er is niet onderzocht in hoeverre een plan tot stand is gekomen, dan wel is aangepast naar aanleiding van de Nota Ruimte.

Daarbij is één deelproject gericht op doelen voor de ontwikkeling van stedelijke gebieden, terwijl het andere deelproject zich richt op de doelen voor de ontwikkelingen in de Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur voor water, natuur en landschap.

In deze projecten zijn de volgende vijf vragen onderzocht:

1. Welke doelen van de Nota Ruimte en bijbehorende indicatoren van de Monitor Nota Ruimte lenen zich voor signalering op basis van plannen zonder aanvullende aannamen over autonome ontwikkelingen?

Het onderzoek beperkt zich tot indicatoren die betrekking hebben op het ruimtebeslag voor wonen, werken, verblijfsrecreatie en glastuinbouw die direct af te leiden zijn uit de beschikbare planinventarisaties. De toekomstige ontwikkelingen op veel andere indicatoren zijn namelijk ook afhankelijk van andere (autonome) ontwikkelingen, die niet zonder aannamen uit de plannen kunnen worden afgeleid. Dit is alleen mogelijk door een scenario-aanpak toe te passen waarin dergelijke aannamen variëren. Een dergelijke aanpak past echter niet bij het doel om met een Planmonitor waarschijnlijke toekomstige ontwikkelingen in beeld te brengen.

2. Welke bestaande, digitaal beschikbare planinventarisaties kunnen worden gebruikt voor een voldoende volledig en gedetailleerd landelijk overzicht van toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen?

Het onderzoek beperkt zich tot landsdekkende inventarisaties van plannen, zoals de Nieuwe Kaart van Nederland (NKN), streekplannen, bestemmingsplannen in RO online en provinciale inventarisaties van woningbouwplanning en bedrijventerreinen en kantoorlocaties (IBIS).

3. Hoe waarschijnlijk zijn de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen die uit de huidige planinventarisaties zijn af te leiden?

Niet alle plannen worden uiteindelijk uitgevoerd. Daarom is het belangrijk om zicht te hebben op de kans van uitvoering. Op basis van een vergelijking van plannen en ruimtelijke ontwikkelingen uit het verleden is nagegaan of planinventarisaties een betrouwbaar beeld geven van de te verwachte ontwikkelingen. Omdat alleen voor stedelijk gebied een goede dataset beschikbaar was, is deze vraag alleen in de eerste deelstudie onderzocht, maar de conclusies zijn ook relevant voor de bruikbaarheid van planinventarisaties in het landelijk gebied.

4. Hoe bruikbaar zijn de bestaande planinventarisaties en welke verbeteringen zijn hierin nodig om tot een goed zicht op de relevante toekomstige ontwikkelingen te komen?

De bruikbaarheid van de onderzochte planinventarisaties voor een Planmonitor hangt onder meer af van de volledigheid en actualiteit. Daarnaast speelt ook de uniformiteit en documentatie van de gegevens een rol, en de mate van geografische detaillering waarmee de plannen gelokaliseerd zijn.

5. Welk type uitspraken over doelen van de Nota Ruimte zijn mogelijk op basis van de beschikbare informatie?

Conclusies en aanbevelingen

Ontwikkelingen in de toekomst, ook op termijn van enkele jaren, zijn per definitie onzeker, met name over de snelheid waarmee plannen daadwerkelijk worden uitgevoerd. Ook zal echter een deel van de ontwikkelingen, bijvoorbeeld de bouw van alleenstaande woningen, buiten plannen

die in de inventarisaties zijn opgenomen plaatsvinden. Een Planmonitor kent dus per definitie beperkingen. Toch lijkt het mogelijk en wenselijk een Planmonitor op te zetten, met als doel het tijdig aangeven van effecten van waarschijnlijke toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen die mogelijk niet in lijn zijn met de doelen van de Nota Ruimte, zodat eventuele bijsturing van het beleid tijdig mogelijk is.

Daarbij geldt wel enkele inperkingen en voorwaarden. Zo kan de toekomstige ontwikkeling van maar een klein deel van de doelen (en bijbehorende indicatoren) gevolgd worden. Daarnaast zijn verbeteringen in de bestaande planinventarisaties gewenst. Dit wordt in de volgende conclusies en aanbevelingen uitgewerkt:

- **Een Planmonitor kan een nuttige aanvulling zijn op reeds beschikbare informatie**

Een Planmonitor is een nuttige aanvulling op reeds beschikbare informatie, zoals de Monitor Nota Ruimte, bestemmingsplannen en toekomstverkenningen. De meerwaarde ten opzichte van de Monitor Nota Ruimte en bestemmingsplannen is dat informatie beschikbaar is op een moment dat bijsturing van beleid nog mogelijk is. De Monitor Nota Ruimte kijkt immers alleen terug en dan nog vaak over korte perioden, waardoor extrapolatie naar de toekomst beperkt mogelijk is. Bestemmingsplannen zijn in tegenstelling tot wat de naam suggereert, geen plannen, maar documenten waarin mogelijkheden en beperkingen van het gebruik van de ruimte worden vastgelegd. Bovendien worden ze vaak pas vlak voor uitvoering van bouwplannen vastgesteld. De mogelijkheden om met behulp van bestemmingsplannen vooruit te kijken is daarmee zeer beperkt. De meerwaarde van de Planmonitor ten opzichte van toekomstverkenningen zoals Welvaart & Leefomgeving en Nederland Later is vooral dat ruimtelijk gedetailleerde uitspraken over meer waarschijnlijke ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk zijn. Overigens was de informatie uit planinventarisaties een belangrijke basis voor bovengenoemde scenariostudies.

- **Beperk de planmonitor tot gebiedsgerichte doelen die direct gerelateerd zijn aan de fysieke vorm van de verstedelijking en glastuinbouw**

Niet alle doelen van de Nota Ruimte lenen zich voor monitoring op basis van uitsluitend plannen. Effecten van plannen op bevolkingssamenstelling en kwaliteit, zoals biodiversiteit of kernkwaliteiten landschap, zijn namelijk slechts met modelberekeningen te voorspellen. Dit is niet mogelijk zonder aanvullende aannamen, waardoor een scenario-aanpak noodzakelijk wordt. Doelen die zich wel lenen voor een Planmonitor zijn direct af te leiden uit de relatie tussen enerzijds het verstedelijkingspatroon en anderzijds in grote eenheden op kaart aangeduide beleidsgebieden. Beleid dat aan gebieden van kleine omvang is aangewezen, zoals delen van de Ecologische Hoofdstructuur en Reserveringsgebieden Ruimte voor de Rivier, kunnen beter niet in een Planmonitor worden opgenomen, omdat een vergelijking met de globale planaanduiding onvoldoende betrouwbaar is. De volgende op kaart aangeduide beleidsthema's lenen zich voor een monitor op basis van plannen:

- bundeling van verstedelijking;
- intensivering in bestaand bebouwd gebied;
- benutting van goed ontsloten locaties;
- rood-groen balans in Rijksbufferzones;
- rode ontwikkeling in Nationale Landschappen.

- **Ga over enkele jaren uitgebreider na in hoeverre de plannen een betrouwbaar beeld geven van voor de te verwachten ontwikkelingen**

Planinventarisaties zijn nog te kort beschikbaar om goed te kunnen beoordelen of deze een betrouwbaar beeld geven van te verwachten ruimtelijke ontwikkelingen. De resultaten van het voorliggende onderzoek zijn gebaseerd op gegevens voor twee provincies en over maximaal zeven jaar. Ze wekken de indruk dat de onzekerheid op het niveau van individuele plannen groot is, maar ook dat van de ontwikkeling van bovengenoemde doelen een redelijk betrouwbaar beeld kan worden gegeven. Deze indruk moet over enkele jaren opnieuw getoetst worden aan de hand van gegevens over meer provincies en een langere periode.

- **Blijf investeren in bestaande landelijke planinventarisaties, zoals de Nieuwe Kaart en IBIS**

Een Planmonitor is alleen mogelijk als plannen van decentrale overheden zo compleet mogelijk en op vergelijkbare wijze worden verzameld, gecontroleerd, opgeslagen en geactualiseerd. De bestaande planinventarisaties zoals de Nieuwe Kaart van Nederland en IBIS slagen daar om begrijpelijke redenen nog niet op alle punten voldoende in. Zo zijn deze inventarisaties voor de aanlevering van informatie afhankelijk van de medewerking en inzet van de verschillende overheden. In dit onderzoek is de organisatie en financiering van bestaande planinventarisaties niet onderzocht, maar het is aan te bevelen om dergelijke aspecten te laten onderzoeken. In dit rapport zijn wel enkele aanbevelingen voor verbetering van de Nieuwe Kaart van Nederland opgenomen, zoals:

- duidelijke afbakening van het doel;
- opschonen en aanvullen van het huidige bestand;
- het vastleggen van criteria en de werkwijze, met name om meer uniformiteit tussen de provincies, zowel qua vulling (zitten alle relevante plannen erin?) als qua kwaliteit (zijn de gegevens even gedetailleerd, zijn ze juist en up-to-date?) te vergroten;
- afstemming van de Nieuwe Kaart, in goede samenwerking met provincies, op de IBIS-enquête en provinciale inventarisaties van planvoorraad woningen.

- **Op lange termijn is RO-Online mogelijk een nuttige aanvullende gegevensbron**

RO-Online zal door de verplichting tot aanlevering van digitale plannen in de nieuwe WRO binnen een termijn van tien jaar gevuld worden. RO-Online zal dan een grotere uniformiteit en kwaliteit van plangegevens leveren dan de Nieuwe Kaart nu. Met name de beschikbaarheid van een eenduidige begrenzing van de beleidsgebieden is een pluspunt. Op dit moment zijn er verschillende versies van deze beleidsgebieden in omloop. Dit bemoeilijkt het geven van een eenduidig inzicht in de toekomstige rode ontwikkelingen binnen deze gebieden. De betekenis van de bestemmingsplannen die in RO-Online zullen worden opgenomen, is voor een Planmonitor naar verwachting beperkt. In de praktijk worden bestemmingsplannen namelijk pas vlak voor de uitvoering van bouwplannen vastgesteld. De mogelijkheid om op basis van bestemmingsplannen bij te sturen bestaat dus nauwelijks.

I Inleiding

Achtergrond

De uitvoering van ruimtelijke plannen vraagt in het algemeen veel tijd. Bij bouwprojecten, voor woningen, bedrijfsgebouwen en zeker voor infrastructuur, ligt een periode van jaren tussen de eerste planideeën en de uiteindelijke realisatie. Hierdoor zijn ook de effecten van (nieuw) ruimtelijk beleid veelal pas na een aantal jaren zichtbaar in de feitelijke ruimtelijke ontwikkelingen. Voor het Rijk is het echter van groot belang om tijdig zicht te krijgen op deze gevolgen. Hiertoe voert het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) de Monitor Nota Ruimte uit, die aan de hand van indicatoren aangeeft of de feitelijke ruimtelijke ontwikkelingen in lijn zijn met de doelen van de Nota Ruimte. Omdat deze feitelijke ruimtelijke ontwikkelingen pas na jaren zichtbaar worden, ontstond de wens te onderzoeken of de monitoring van de Nota Ruimte zodanig ingericht kan worden dat de effecten van het nieuwe ruimtelijke beleid reeds in de planfase zichtbaar worden gemaakt aan de hand van plannen, projecten en bouw aanvragen. Nadat de motie-Verdaas (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29435, nr. 113) hier al eerder om had gevraagd, verzocht de minister van VROM (brief dd. 5 december 2006) de toenmalige planbureaus Ruimtelijk Planbureau (RPB) en Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) om naast de eerste vervolgmeting van de Monitor Nota Ruimte dit onderzoek naar de haalbaarheid om informatie op basis van plannen aan de monitoring van de Nota Ruimte toe te voegen uit te voeren.

De planbureaus hebben daartoe twee deelprojecten opgezet. In het eerste project worden de plannen voor woningbouw en bedrijventerreinen in een tweetal provincies geanalyseerd in relatie tot verstedelijkingsdoelen als bundeling, intensivering en bereikbaarheid. Het tweede project richt zich op de mogelijkheden om waarschijnlijke toekomstige rode ontwikkelingen in de Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur voor water, natuur en landschap in beeld te brengen. In het voorliggende rapport worden de resultaten, conclusies en aanbevelingen van beide deelprojecten beschreven.

Doel en vraagstelling

Het doel van het project is het inventariseren en toetsen van de mogelijkheden om te komen tot een 'Planmonitor' op basis van bestaande digitale planinventarisaties, waarmee tijdig kan worden gesignaleerd welke effecten waarschijnlijke toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen hebben voor de doelen van de Nota Ruimte. Het gaat daarbij om het tijdig signaleren van onbedoelde ontwikkelingen, zodat de rijksoverheid, indien gewenst, haar beleid kan aanpassen.

Net als bij de reguliere Monitor Nota Ruimte blijft in deze studie de vraag naar de invloed van het nationale beleid bij deze studie buiten beschouwing: er is niet onderzocht in hoeverre een plan tot stand is gekomen, dan wel is aangepast naar aanleiding van de Nota Ruimte.

Daarbij is één deelproject gericht op doelen voor de ontwikkeling van stedelijke gebieden, terwijl het andere deelproject zich richt op de doelen voor de ontwikkelingen in de Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur voor water, natuur en landschap.

In deze projecten zijn de volgende vijf vragen onderzocht:

1. Welke doelen van de Nota Ruimte en bijbehorende indicatoren van de Monitor Nota Ruimte lenen zich voor signalering op basis van plannen zonder aanvullende aannamen over autonome ontwikkelingen?

Het onderzoek beperkt zich tot indicatoren die betrekking hebben op het ruimtebeslag voor wonen, werken, verblijfsrecreatie en glastuinbouw die direct af te leiden zijn uit de beschikbare planinventarisaties. De toekomstige ontwikkelingen op veel andere indicatoren zijn namelijk ook afhankelijk van andere (autonome) ontwikkelingen, die niet zonder aannamen uit de plannen kunnen worden afgeleid. Dit is alleen mogelijk door een scenario-aanpak toe te passen waarin dergelijke aannamen variëren. Een dergelijke aanpak past echter niet bij het doel om met een Planmonitor waarschijnlijke toekomstige ontwikkelingen in beeld te brengen. Op de selectie van de te volgen doelen en indicatoren wordt ingegaan in hoofdstuk 2.

2. Welke bestaande, digitaal beschikbare planinventarisaties kunnen worden gebruikt voor een voldoende volledig en gedetailleerd landelijk overzicht van toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen?

Het onderzoek beperkt zich tot landsdekkende inventarisaties van plannen, zoals de Nieuwe Kaart van Nederland (NKN), streekplannen, bestemmingsplannen in RO online en provinciale inventarisaties van woningbouwplanning en bedrijventerreinen en kantoorlocaties (IBIS). Hierop wordt nader ingegaan in hoofdstuk 3.

3. Hoe waarschijnlijk zijn de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen die uit de huidige planinventarisaties zijn af te leiden?

Niet alle plannen worden uiteindelijk uitgevoerd. Daarom is het belangrijk om zicht te hebben op de kans van uitvoering. Op basis van een vergelijking van plannen en ruimtelijke ontwikkelingen uit het verleden is nagegaan of planinventarisaties een betrouwbaar beeld geven van de te verwachte ontwikkelingen. Omdat alleen voor stedelijk gebied een goede dataset beschikbaar was, is deze vraag alleen in de eerste deelstudie onderzocht, maar de conclusies zijn ook relevant voor de bruikbaarheid van planinventarisaties in het landelijk gebied. In paragraaf 4.1 wordt deze vraag behandeld.

4. Hoe bruikbaar zijn de bestaande planinventarisaties en welke verbeteringen zijn hierin nodig om tot een goed zicht op de relevante toekomstige ontwikkelingen te komen?

De bruikbaarheid van de onderzochte planinventarisaties voor een Planmonitor hangt onder meer af van de volledigheid en actualiteit. Daarnaast speelt ook de uniformiteit en documentatie van de gegevens een rol, en de mate van geografische detaillering waarmee de plannen gelokaliseerd zijn. Deze aspecten komen aan de orde in hoofdstuk 4, waarin ook wordt ingegaan op wenselijke verbeteringen in dit opzicht.

5. Welk type uitspraken over doelen van de Nota Ruimte zijn mogelijk op basis van de beschikbare informatie?

In hoofdstuk 5 illustreren de uitkomsten van beide deelstudies de mogelijkheden van een Planmonitor.

Leeswijzer

In dit rapport worden eerst doelen van de Nota Ruimte en bijbehorende indicatoren van de Monitor Nota Ruimte geselecteerd (hoofdstuk 2). Vervolgens wordt een beschrijving van de beschikbare planinventarisaties gegeven en een eerste selectie van bruikbare planinventarisaties gemaakt (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 wordt de bruikbaarheid van de meest geschikte planinventarisaties nader beschouwd. Bovendien worden er aanbevelingen gedaan om deze planinventarisaties te verbeteren voor de toepassing in een Planmonitor. In hoofdstuk 5 worden de mogelijkheden van een Planmonitor gedemonstreerd. Het rapport wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 6).

2 Selectie van indicatoren

In dit hoofdstuk wordt nagegaan welke doelen van de Nota Ruimte en de bijbehorende indicatoren van de Monitor Nota Ruimte zich lenen voor signalering op basis van ruimtelijke plannen. Na een korte beschrijving van doelen in de Nota Ruimte en van de wijze waarop in de Monitor Nota Ruimte indicatoren voor doelbereiking zijn geformuleerd, worden enkele criteria voor selectie van indicatoren beschreven. Op basis van deze criteria zijn indicatoren geselecteerd die in deze studie nader zijn onderzocht.

In de Nota Ruimte (ministerie van VROM et al., 2004), zijn veel doelen geformuleerd met betrekking tot de ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland. De nota bevat een gestructureerd overzicht – de doelenboom van in totaal 147 doelen. Deze zijn in drie niveaus geordend, namelijk algemene doelstellingen, operationele doelstellingen en uitvoeringsdoelen. Op het hoogste niveau staan vier algemene doelstellingen: versterking van de internationale concurrentiepositie van Nederland, bevordering van krachtige steden en een vitaal platteland, borging en ontwikkeling van belangrijke (inter)nationale ruimtelijke waarden en borging van de veiligheid. Deze algemene doelen zijn uitgewerkt in een 28 operationele doelen. Een voorbeeld van een operationeel doel is de ontwikkeling van nationale stedelijke netwerken en stedelijke centra. De operationele doelstellingen zijn op hun beurt geconcretiseerd in 111 uitvoeringsdoelen. Voorbeelden van uitvoeringsdoelen zijn de bundeling van verstedelijking in bundelingsgebieden en migratiesaldo-nul in nationale landschappen.

In de Monitor Nota Ruimte zijn voor deze uitvoeringsdoelen (waar mogelijk) indicatoren geformuleerd op basis van feitelijke ontwikkelingen (Snellen et al., 2006; Ritsema van Eck en Farjon, 2008). Zo wordt de bundeling van verstedelijking gemonitord aan de hand van de groei van de woningvoorraad, het aantal bedrijfsvestigingen en het oppervlakte bedrijventerreinen binnen en buiten de bundelingsgebieden. Daarbij is een selectie uitgevoerd. Enerzijds bleken niet alle doelen van de nota zodanig geformuleerd dat deze op basis van feitelijke ruimtelijke ontwikkelingen zijn te monitoren. Anderzijds konden sommige doelen niet adequaat gemonitord worden, omdat de juiste gegevens ontbraken. De Monitor Nota Ruimte kent ruim 80 operationele indicatoren. Een overzicht van de operationele indicatoren van de Monitor is opgenomen in Tabel 2.1.

Uit deze operationele indicatoren van de Monitor is een selectie gemaakt waarvan de toekomstige ontwikkeling lijkt te kunnen worden gevolgd op basis van beschikbare planinventarisaties. Bij deze selectie zijn de volgende criteria gehanteerd:

- Is de indicator alleen op basis van planinformatie, dus zonder verdere aannamen over informatie, uit te werken? Uit de planinformatie, die in het volgende hoofdstuk uitvoerig wordt besproken, is vooral af te leiden hoe het fysieke ruimtebeslag van wonen, werken, infrastructuur, verblijfsrecreatie en glastuinbouw zich in de toekomst zal ontwikkelen. Bovendien is er informatie over woningaantallen gekoppeld aan locaties. Dit betekent dat indicatoren waarvan de ontwikkeling duidelijk mede afhankelijk is van aanvullende aannamen, afvallen in dit onderzoek. Daarbij kan het gaan om aannamen over het gedrag van mensen en bedrijven, zoals het mobiliteitsgedrag en vestigingsvoorkeuren, of om ontwikkelingen in emissies die uit grondgebruiks- of gedragsveranderingen voortvloeien. Een voorbeeld van dat laatste is de verschuiving van geluidscontouren rond snelwegen en vliegvelden door intensivering van gebruik, aanleg van nieuwe infrastructuur, enzovoort.

- Bevatten de beschikbare planinventarisaties het type gegevens dat noodzakelijk is voor de bepaling van de indicatoren waar geen aanvullende aannamen noodzakelijk zijn?

Op grond van deze beoordeling komen 25 (delen van) indicatoren in aanmerking voor verder onderzoek. Hieruit zijn uiteindelijk om praktische reden slechts 12 indicatoren verder onderzocht. Daarbij is ervoor gezorgd dat de indicatoren goed verdeeld waren over stedelijk versus landelijk gebied en over type problemen bij de uitwerking die door de onderzoekers werd verwacht.

Tabel 2.1. Selectie van te onderzoeken indicatoren uit de Monitor Nota Ruimte op basis van de noodzaak van aanvullende informatie, de beschikbaarheid van planinformatie.

NR.	Indicator	Geen noodzaak aanvullende informatie	Planinformatie beschikbaar	Onderzocht
0 basisindicatoren				
1	aantal woningen, nieuwbouw en totaal	+	+	
2	aantal inwoners	-		
3	aantal banen naar sector	-		
4	aantal hectaren werkgebied (uitgegeven, uitgifte, voorraad)	+	+	
1 bundeling				
11	bundelingspercentage	+	+	+
12	bundelingspercentage	-		
13	bundelingspercentage bedrijventerrein	+	+	+
14	Aantal nieuwe woningen naar type locatie	+	-	
15	Aantal nieuwe arbeidsplaatsen naar type locatie	-		
16	verstedelijking in rijksbufferzones	+	+	+
2 ntensivering				
21	dichtheid wonen, werken en detailhandel	-		
22	aandeel woninguitbreiding binnen bebouwd gebied 2000	+	+	+
23	aandeel uitbreiding arbeidsplaatsen binnen bebouwd gebied 2000	-		
3 diversiteit				
31	functiemenging wonen, werken en detailhandel	-		
32	detailhandelsstructuur winkelcentra en binnensteden	-		
34	woningen naar typen	+	-	
35	huishoudens naar type	-		
4 herontwikkeling				
41	oppervlak verouderd haven- en industriegebied	+	-	
42	geherstructureerd stedelijk gebied	+	-	
43	Voormalige verouderde binnenstedelijk spoorweg emplacementen	-		
44	aantal hergebruikte en gesloopte voormalige agrarische bouwwerken	-		
5 bereikbaarheid en infrastructuur				
51	gemiddelde snelheid van deur tot deur per auto	-		
52	gemiddelde snelheid van deur tot deur per OV	+	-	
53	betrouwbaarheid HWN in de ochtendspits	-		
54	bereikbaarheid banen in de ochtendspits in relatie tot omvang beroepsbevolking	-		
55	ontsluitingskwaliteit HWN nieuwbouwwoningen en bedrijven/voorzieningen	~	~	~

NR.	Indicator	Geen noodzaak aanvullende informatie	Planinformatie beschikbaar	Onderzocht
56	ontsluitingskwaliteit OV nieuwbouwwoningen	+	~	~
57	aandeel nieuwe bedrijven/voorzieningen dat goed ontsloten is per OV	-		
6	toeristisch recreatieve mogelijkheden in en om de stad			
61	beschikbaarheid wandelen en fietsen binnen 5 km van de woning	-		
62	beschikbaarheid openbaar groen binnen 500 meter van de woning	-		
63	beschikbaarheid openbaar groen binnen 500 meter van de woning voor nieuwbouwalocaties	-		
7	externe veiligheid, overstromingsrisico's en stedelijk milieu			
71	Aantal woningen binnen vigerende EV-zones/contouren rond risicobronnen	+	~	
73	Potentieel aantal dodelijke slachtoffers bij overstroming	+	-	
74	Potentiële economische schade bij overstroming	+	-	
75	Geluidsbelasting woningen door wegverkeer	+	~	
76	Geluidsbelasting woningen door railverkeer	+	~	
77	Aantal woningen op locaties met normoverschrijdende NO _x -uitstoot	+	~	
78	Aantal woningen op locaties met normoverschrijdende fijn stof uitstoot	+	~	
8	clustering intensieve vormen van landbouw			
81	oppervlak en bundeling glastuinbouw	+	+	
82	oppervlak en bundeling bloembollen en boomteelt	-		
83	locatie intensieve veehouderij	-		
9/10	ruimte voor water			
94	Verandering aantal woningen in potentiële probleemgebieden m.b.t. water	+	+	
102	Toekomstige (ruimtelijke) consequenties van het op orde brengen van het regionale watersysteem	-		
103	Aandeel oppervlaktewater in nieuwbouwwijken	-		
105	Uitvoering maatregelen vasthouden, bergen en afvoeren	-		
11	veiligheid tegen overstromingen			
112	Ruimtelijke ontwikkelingen in reserveringsgebieden 'ruimte voor water'	+	+	+
113	Ruimtelijke ontwikkelingen in winterbed grote rivieren	+	+	+
114	Veiligheid primaire waterkeringen	-		
115	Ruimtelijke ontwikkelingen kustfundament	+	+	
116	Ruimtelijke ontwikkelingen buitendijkse gebieden meren en delta	+	+	
12	milieurandvoorwaarden voor natuur			
121	verdroging Ecologisch Hoofdstructuur	-		
122	vermesting Ecologisch Hoofdstructuur	-		
123	ruimtelijke ontwikkelingen natuur			
131	Realisatie Ecologische Hoofdstructuur	-	-	
132	Ruimtelijke samenhang Ecologische Hoofdstructuur	-	-	
133	Realisatie robuuste verbindingen	-	-	
134	Ontwikkeling intensieve veehouderij in nabijheid natuurgebieden	-		
135	Bouwen in natuurgebieden Ruimtelijke Hoofdstructuur	+	+	+
136	Barrières en versnippering van de EHS	-		
138	Realisatie natuurdoeltypen	-		
139	Realisatie vervangende natuur	-		

NR.	Indicator	Geen noodzaak aanvullende informatie	Planinformatie beschikbaar	Onderzocht
14	kwaliteit landschap			
141	culturele en natuurlijke kernkwaliteiten landschap	-		
142	verrommeling van het landschap	~	~	
143	Ontwikkeling kernkwaliteiten Nationale Landschappen	~	~	~
145	Ontwikkeling rode gebieden in Nationale Landschappen	+	+	+
146	Migratiesaldo in Nationale Landschappen	+	+	+
147	panorama's op landschap vanaf rijkswegen	~	~	
15	recreatie			
151	recreatieve opvangcapaciteit, aantal recreatieplaatsen per hectare	+	+	
152	aandeel recreatiewoningen in complexen	-		
153	recreatieve routenetwerken wandelen en fietsen	-		
16	Noordzee			
161	Vrij uitzicht vanaf de Noordzeekust	-		
162	Openheid van het Noordzeelandschap	-		
163	Biodiversiteit Noordzee	-		
164	Intensiteit van de visserij op de Noordzee	-		
165	Gerealiseerd vermogen windenergie	-		
17	Grote wateren			
171	Openheid van het Waddenlandschap	-		
172	Inpasbaarheid visserij en energiewinning irt versterking natuurwaarden	-		
173	Openheid IJsselmeer	-		
18	Luchthavens			
181	aantal woningen binnen de externe veiligheidscontour van Schiphol	-		
182	aantal woningen binnen 20 KE	-		
183	Externe veiligheid regionale luchthavens	-		
	-) wel, geen			
	+) niet,wel			
	~) deels, deels			

3 Inventarisatie en selectie van planinventarisaties

In dit hoofdstuk komt de vraag aan de orde welke planinventarisaties beschikbaar zijn en in hoeverre deze bruikbaar zijn voor een Planmonitor. Dit heeft geleid tot een selectie die in meer detail is bestudeerd in verschillende casestudies en landelijke analyses.

De beschikbare planinventarisaties zijn onder meer verzameld door middel van interviews met medewerkers bij provincies, gemeenten, Geonovum, NIROV, Milieudefensie en de beide planbureaus (zie bijlage 1). Hieruit zijn de volgende mogelijk geschikte planinventarisaties naar voren gekomen:

- Provinciale inventarisaties van woningbouwplannen;
- IBIS werklocaties enquête (<http://www.bedrijvenlocaties.nl/>);
- RO-Online (Ministerie van VROM, 2007);
- MNP-database provinciale streek- en omgevingsplannen (Kuiper et al., 2008);
- Nieuwe Kaart van Nederland (NKN, www.nieuwekaart.nl).

Een integraal bestand met de ruimtelijke ontwikkelingen op de Noordzee bleek niet beschikbaar te zijn. Stichting de Noordzee beschikt over een zeer verouderde versie en was niet in de gelegenheid om voor dit onderzoek deze gegevens bij te werken. De Noordzee (die deel uitmaakt van de EHS) is dan ook niet meegenomen in de analyse.

De bruikbaarheid van planinventarisaties voor een Planmonitor is bepaald aan de hand van de volgende criteria:

- Beschikbaarheid: bevat de inventarisatie volledige gegevens over plannen voor heel Nederland?
- Zicht op de toekomst: biedt de inventarisatie een goed beeld van de te verwachte ontwikkelingen in de komende tien jaar?
- Actualiteit: wordt de inventarisatie regelmatig bijgewerkt met nieuwe plannen en worden uitgevoerde en afgeblazen plannen verwijderd?
- Digitale beschikbaarheid: is de inventarisatie als GIS-bestand beschikbaar?
- Eenduidige ontsluiting: zijn de plannen in een inventarisatie goed en eenvoudig onderling te vergelijken, waardoor analyses zonder verdere interpretaties zijn uit te voeren?
- Geografische differentiatie: zijn de locaties van de plannen zodanig nauwkeurig vastgelegd dat een GIS-vergelijking met andere geografische bestanden mogelijk is?

Op basis van deze criteria is een selectie gemaakt van planinventarisaties die nader zijn onderzocht. Voordat nader wordt ingegaan op de geselecteerde inventarisaties volgt eerst een korte beschrijving van de verzamelde planinventarisaties.

3.1 Provinciale inventarisaties van woningbouwplannen

Alle provincies houden, op basis van gegevens van gemeenten, een registratie bij van de woningbouwplannen, onder andere om de minister van VROM te informeren over de voortgang van de woningbouw. Een toenemend aantal provincies heeft deze registratie tot op het niveau van het individuele bouwplan inclusief de locatie vastgelegd in een GIS. De stand van zaken op dit vlak is opgenomen in Tabel 3.1. Momenteel zijn de inventarisaties slechts voor vijf

Tabel 3.1 Registratie plancapaciteit woningbouw per provincie

Provincie	Uitwerking op planniveau	In GIS	Opmerkingen
Groningen	Ja	Nee	
Friesland	Ja	Nee	
Drenthe	Ja	Ja, deels	Bezig om in GIS te zetten
Overijssel	Ja	Nee	
Gelderland	Ja	Nee	
Flevoland	Nee	Nee	
Utrecht	Ja	Ja	
Noord-Holland	Ja	Ja	
Zuid-Holland	Ja	Ja	
Zeeland	Ja	Nee	
Noord-Brabant	Ja	Nee	
Limburg	Ja	Ja	

Provinciale inventarisaties van woningbouwplannen

De provincie Noord-Holland stelt in samenwerking met stads-regio Amsterdam en het RIGO een eigen inventarisatie van woningbouwplancapaciteit samen die via het internet ontsloten. Deze inventarisatie is completer is wat betreft aantallen (oa. te bouwen woningen) en locaties dan de Nieuwe Kaart van Nederland. Sinds de zomer van 2007 is deze inventarisatie compleet. De inventarisatie is als een GIS bestand beschikbaar.

Ook de provincie Utrecht beschikt over een eigen inventarisatie van woningbouw plannen. Sinds 2001 is deze inventarisatie ook als GIS bestand beschikbaar is. Deze provinciale inventarisatie is niet voor alle jaren openbaar gemaakt. Zo zijn de jaren 2006 en 2007 niet gepubliceerd, omdat men bezig is de opzet van de inventarisatie te verbeteren.

provincies digitaal beschikbaar. Op korte termijn zal hier geen verandering in komen. Daar komt bij dat de gegevens van de provinciale registraties niet in alle gevallen op planniveau vrij beschikbaar zijn voor derden. Wel geven veel provincies aan dat hun eigen materiaal completer en actueler is dan de Nieuwe Kaart. Twee voorbeelden van bruikbare provinciale inventarisaties zijn nader beschreven in het tekstkader.

3.2 IBIS werklocaties enquête

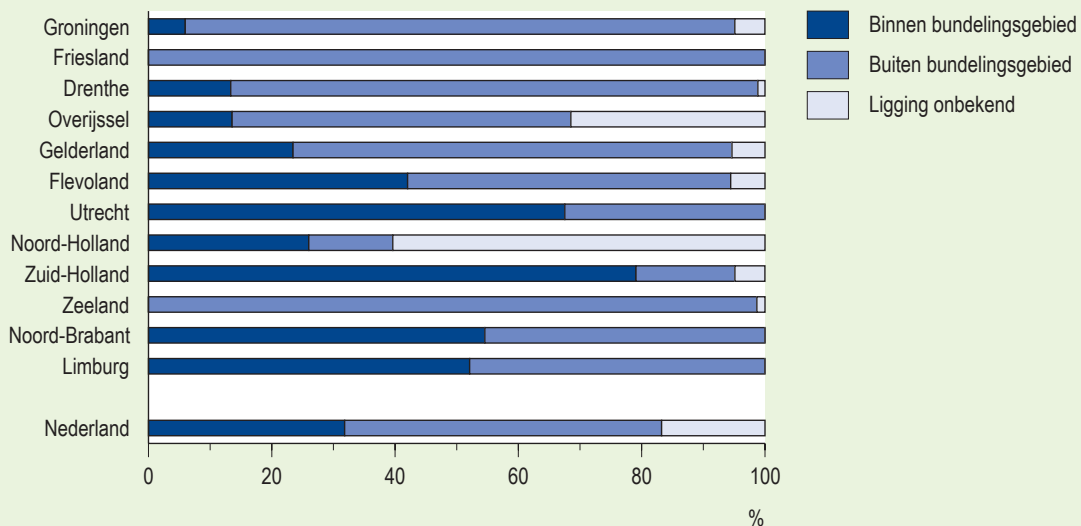
Het ministerie van VROM laat sinds 1980 jaarlijks een enquête uitvoeren onder provincies en gemeenten om onder meer inzicht te krijgen in de geplande voorraad bedrijventerreinen (in termen van hectare), de zogenoemde IBIS werklocaties enquête. De volledigheid en kwaliteit van de gegevens zijn hierbij afhankelijk van de respons van provincies en gemeenten.. De IBIS-gegevens zijn beschikbaar in de vorm van een GIS-bestand. In het verleden is de respons op de IBIS-enquête wisselend geweest, waardoor van niet alle provincies steeds up-to-date gegevens beschikbaar zijn. Dit heeft een aanzienlijk invloed op de bruikbaarheid van de plangegevens (zie tekstkader Ontbreken van planinformatie heeft grote invloed resultaten) Er is een duidelijke overlap tussen de IBIS-database en de Nieuwe Kaart van Nederland, met name voor de nieuwe bedrijventerreinen.

Ontbreken van planinformatie heeft grote invloed resultaten

In de IBIS werklocaties enquête 2006 ontbreken voor de plannen voor bedrijventerreinen in de gemeente Amsterdam de locatie. Figuur 3.1 laat zien dat dit grote invloed heeft op de berekening

van de indicator bundeling van bedrijventerreinen. In Overijssel en Noord-Holland kan het bundelingspercentage heel anders uitvallen afhankelijk hoe men de ontbrekende locaties toedeelt.

Ligging uitgeefbaar bedrijventerrein 2006



Figuur 3.1 Aandelen IBIS-bedrijventerrein naar ligging binnen bundelingsgebied, buiten bundelingsgebied of met onbekende ligging in 2006.

3.3 RO-Online

De overheid werkt al jaren met het project DURP (Digitale Uitwisseling in Ruimtelijke Processen) aan de digitale toegankelijkheid, uitwisselbaarheid en vergelijkbaarheid van wettelijke ruimtelijke plannen. Met ingang van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) zijn gemeenten, provincies en departementen verplicht om alle nieuwe ruimtelijke plannen die deze wet kent digitaal beschikbaar te stellen. RO-Online (Ruimtelijke Ordening Online) moet voor de ontsluiting van deze informatie zorgen. Het is de toekomstige toegangspoort voor ruimtelijke plannen in Nederland en zal op termijn alle wettelijke ruimtelijke plannen van gemeenten, provincies en het rijk bevatten.

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) treedt op 1 juli 2008 in werking en schrijft voor dat nieuwe ruimtelijke plannen vanaf 1 juli 2009 digitaal beschikbaar moeten zijn. Met een herzieningsfrequentie van maximaal tien jaar die de nieuwe wet toestaat, duurt het tot 2019 voordat RO-Online helemaal landsdekkend is gevuld met plannen. Voor het in beeld brengen van toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen op basis van plannen is RO-Online dus alleen op de langere termijn een mogelijke bron van informatie.

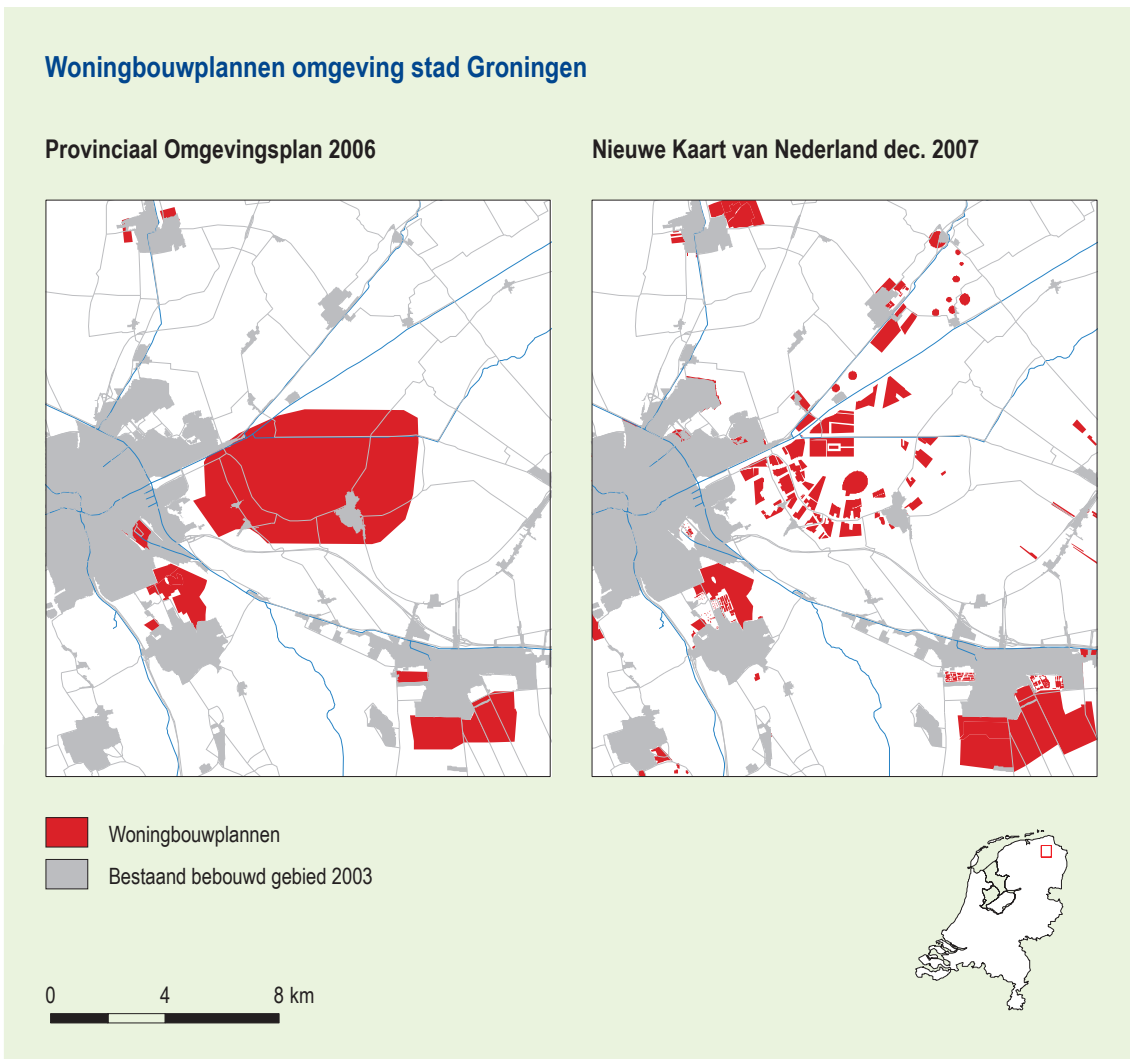
Behalve de termijn waarop RO-Online beschikbaar is, zijn er nog diverse kantekeningen te plaatsen bij de bruikbaarheid van RO-Online voor toepassingen in een Planmonitor:

- Op het laagste, meest concrete schaalniveau gaat het om de bestemmingsplannen die het juridisch kader aangeven van wat mag gebeuren op bepaalde plekken. In tegenstelling tot concrete woningbouwplannen geven bestemmingsplannen minder duidelijkheid over wanneer een plan gerealiseerd zal gaan worden, over wat er al gerealiseerd is en over bijvoorbeeld hoeveel woningen er precies gaan komen.
- Naar verwachting worden alleen de nieuwe plannen in RO-Online opgenomen en niet de huidige planvoorraad.
- In RO-Online worden onder meer de bestemmingsplannen opgenomen, deze plannen worden in de regel pas vlak voor de uitvoering vastgesteld. Hierdoor is de mogelijkheid om op grond van bestemmingsplannen de toekomstige ontwikkelingen in beeld te brengen per definitie beperkt.
- Er is een groot verschil tussen bestemmingsplannen qua mate van detaillering, wat invloed kan hebben op de bruikbaarheid van RO-online in het kader van een Planmonitor. Als een globaal bestemmingsplan een concrete uitwerking krijgt, is het van belang of ook deze uitwerking in RO-online wordt opgenomen.
- De plannen van Provincie en Rijk komen met RO-Online eenduidig beschikbaar. Deze plannen kijken wel verder in de toekomst. Echter de tijdshorizon is verschillend en de geografische differentiatie is beperkt (zie ook hieronder)
- Daarnaast zullen in RO-Online de plannen, visies en schetsen ontbreken die niet in de WRO worden genoemd, maar wel degelijk richting/aanwijzing kunnen geven aan toekomstige rode ontwikkelingen.

3.4 MNP-database provinciale streek- en omgevingsplannen

Het MNP heeft een database samengesteld met de provinciale streek- en omgevingsplannen (Kuiper et al., 2008). Deze plannen zijn vertaald naar het jaar 2010. Het resultaat is getoetst bij provinciale deskundigen. De beperkingen van deze planinventarisatie voor het gebruik in een Planmonitor komen voort uit de bron die is gebruikt, namelijk de provinciale streek- en omgevingsplannen:

- In de provinciale streek- en omgevingsplannen is globaal aangegeven wat waar mogelijk is. Het is een weergave van het provinciale beleid. De geografische differentiatie is dan ook beperkt (denk aan zoekgebieden). Ook is de bestemming niet exact ingevuld (bijvoorbeeld een gebied is aangewezen met de bestemming gemengd stedelijk met ruimte voor groene ontwikkelingen). Figuur 3.2 geeft een indruk van deze globaliteit in vergelijking met NKN. Een goede geografische verdeling van de rode ontwikkelingen die te vertalen is naar cijfers (bijvoorbeeld een geografische verdeling van de woningbouwplannen met een indicatie van het aantal te bouwen woningen) is op grond van provinciale streek en omgevingsplannen dan ook niet mogelijk. Overigens zijn er grote verschillen tussen de mate waarin de provinciale plannen zijn uitgewerkt.
- De tijdshorizon verschilt per provincie. Door het MNP is alle informatie vertaald naar het jaar 2010. Hiervoor was het nodig om een eigen interpretatieslag te maken. Het resultaat is ter controle voorgelegd aan de provincies. Dit is een zeer arbeidsintensief proces.



Figuur 3.2 Het bestand van het MNP met de provinciale streek- en omgevingsplannen en rode ontwikkelingen volgens de Nieuwe Kaart van Nederland (NKN) .

Ook is het bestand vergeleken met de NKN, waarbij alleen naar de grote ontwikkelingen is gekeken. Hieruit bleek dat de meeste plannen die in de MNP-database staan ook in de NKN zijn terug te vinden. Globaal bleken landelijk vier plannen om verschillende redenen niet te zijn opgenomen in de NKN. Andersom zijn er wel veel verschillen te zien; veel plannen staan wel in de NKN, maar ontbreken in de database van het MNP. Dit is overigens logisch, omdat de NKN niet alleen is gebaseerd op de provinciale plannen, maar ook op de gemeentelijke en nationale plannen. Daarnaast is de planhorizon van beide bestanden ook anders.

3.5 Nieuwe Kaart van Nederland (NKN)

De Nieuwe Kaart is bedoeld om een landsdekkend en actueel overzicht van ruimtelijke plannen te bieden. Het geografisch informatiesysteem (GIS) geeft een overzicht van de individuele plannen voor wonen, werken, water, natuur en infrastructuur van verschillende overheden en uitvoeringsorganisaties. Behalve de locatie op kaart worden ook de kenmerken van elk plan in een database vastgelegd. Deze database bevat ondermeer informatie over het aantal te bouwen woningen, de planfase (of hardheid) en de planduur of -looptijd. Hoe ver de NKN in

de toekomst kijkt is niet eenduidig aan te geven, ieder plan heeft een eigen planning en van globale, weinig harde plannen is geen tijdshorizon aangegeven. Gezien het termijn waarop de plannen betrekking hebben, mag globaal gesteld worden dat de NKN een doorkijk geeft voor de komende twintig jaar. In bijlage 2 wordt uitgebreider ingegaan op enkele technische aspecten van deze planinventarisatie.

De Nieuwe Kaart wordt als volgt samengesteld en geactualiseerd:

- **Plannen actief opsporen.** Instanties die plannen maken worden actief benaderd voor het aanleveren van ruimtelijke plannen bij de Nieuwe Kaart. Daarnaast worden plannen door de Nieuwe Kaart gesignaleerd in het nieuws en op internet (onder andere op de websites van de plannenmakende instanties).
- **Provinciegewijs controleren.** Alle plannen die in de Nieuwe Kaart zijn opgenomen, worden ieder jaar provincie voor provincie nagekeken. Daarbij wordt de hulp gevraagd van de bronhouders (gemeenten, provincies, waterschappen en departementen).

De Nieuwe Kaart is aan continue dynamiek onderhevig, elke dag ontstaan er nieuwe plannen. Daaruit volgt dat ook niet goed is aan te geven hoe volledig de Nieuwe Kaart op enig moment precies is. Er bestaat geen verplichting voor overheden om hun ruimtelijke plannen op te sturen naar de Nieuwe Kaart van Nederland. Hierdoor is de Nieuwe Kaart afhankelijk van de medewerking van met name gemeenten, maar ook van provincies, waterschappen en het Rijk. Toch geeft 96 procent van de gemeenten geeft haar medewerking. De kwaliteit van de aangeleverde gegevens wisselt echter. Dit komt in hoofdstuk 4 verder aan de orde. Wel wordt de kwaliteit steeds beter, wat met name de laatste twee jaar goed is te merken.

Er wordt bij de verzameling van nieuwe plannen een aantal ondergrenzen gehanteerd, voor woningbouwplannen is als ondergrens tien nieuwe woningen aangehouden, bij recreatiegebieden en bedrijventerreinen is een ondergrens van minimaal 10 hectare aangehouden en bij kantoren is minimaal 10.000 m² de ondergrens. De NKN wordt continue onderhouden, iedere maand wordt een nieuwe versie vrijgegeven. Voor dit project is gewerkt met bestanden die zijn vrijgegeven van 2001 tot en met december 2007.

Ieder object in het GIS-bestand heeft een uniek nummer en per uniek nummer is aangegeven om welke bestemming het gaat – het soort object (functievak, herstructureringsgebied, zoekgebied en symbool). Tevens is het aantal woningen weergegeven (indien niet bekend, dan is een schatting van het aantal woningen als een extra gegeven toegevoegd aan de database), de oppervlakte (indien niet bekend, dan is een schatting van de oppervlakte als een extra gegeven toegevoegd aan de database) en het plansoort. Zeker voor de verder in de toekomst gelegen plannen zijn exacte gegevens nog niet bekend.

Om meer inzicht te krijgen in het proces achter de NKN heeft overleg plaatsgevonden met de teamleider bij het NIROV. Vier medewerkers bij het NKN zijn belast met het continu actualiseren van het bestand. Daarbij wordt een vaste werkvolgorde aangehouden - jaarlijks wordt begonnen in het noorden, aan het einde van het jaar is op deze manier heel Nederland doorlopen. Ook is iedere medewerker verantwoordelijk voor een bepaald deel van Nederland om grote ontwikkelingen tussentijds bij te werken. Tijdens het project zijn meerdere malen vragen aan het NIROV voorgelegd. Daarnaast zijn plannen die volgens deskundigen ontbraken doorgegeven aan de NKN. De reden van het ontbreken van deze plannen was zeer divers en voor een groot deel verklaarbaar.

Tabel 3.2 Beoordeling bruikbaarheid van databases voor ruimtelijke plannen voor een Planverkenner.

Criteria	Provinciale woningbouw inventarisatie	IBIS werklocaties enquête	RO-Online	MNP- database streekplannen	Nieuwe Kaart van Nederland
Beschikbaarheid	+	+/-	-	+	+
Zicht op toekomst	+	+	-	- (tot 2010)	+
Actualiteit	+	+	+	-	+/-
Digitaal beschikbaar	+/-	+	+	+	+
Eenduidig ontsluiting	+	+	+	+	+/-

3.6 Conclusie

Op basis van de hierboven genoemde criteria zijn de provinciale woningbouwinventarisaties, de IBIS werklocaties enquête en de Nieuwe Kaart van Nederland (NKN) geselecteerd voor nader onderzoek van de gebruiksmogelijkheden in een Planmonitor (zie Tabel 3.2).

4 Bruikbaarheid van geselecteerde planinventarisaties

Een Planmonitor dient een volledig en actueel landelijk beeld te geven van waarschijnlijke toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen in de komende tien tot vijftien jaar. Bovendien dienen deze gegevens goed toegankelijk te zijn voor analyses.

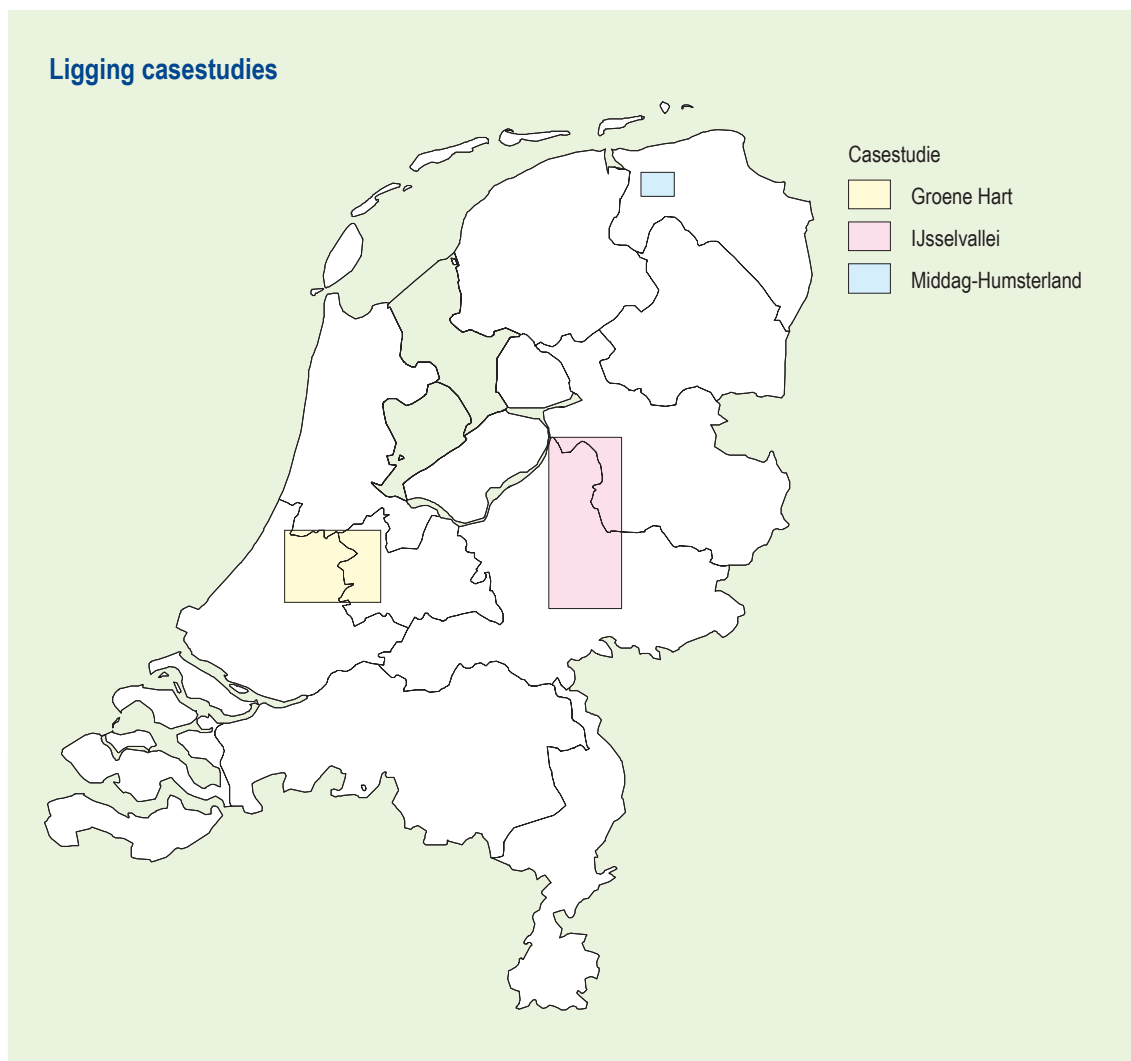
Als het over de toekomst gaat is per definitie veel onzeker. Het is daarom niet mogelijk om in absolute zin aan te geven of een Planmonitor een betrouwbaar beeld van de toekomstige ontwikkelingen geeft. Een dergelijke uitspraak is alleen achteraf mogelijk door terug te kijken en de vooraf geschatte plancapaciteit over een bepaalde periode te vergelijken met de feitelijke bouw in diezelfde periode. Daarnaast is het van belang of de planinventarisaties waarop een Planmonitor wordt gebaseerd, actueel en volledig zijn. Dat wil zeggen of ze alle relevante plannen bevatten die op het moment van de inventarisatie aan de orde zijn. Om een indruk te krijgen van deze volledigheid en actualiteit van de planinventarisaties zijn twee andere wegen bewandeld. Allereerst zijn er interviews gehouden met (potentiële) gebruikers en toeleveranciers van planinventarisaties: medewerkers van de lokale milieufederaties, provincies, gemeenten, VROM-inspectie, NIROV, Rijkswaterstaat en medewerkers van de beide planbureaus (zie bijlage 1). Daarnaast zijn de drie nader onderzochte planinventarisaties systematisch met elkaar vergeleken, waarbij het ene bestand de referentie voor het andere was.

De toegankelijkheid van de gegevens in planinventarisaties voor analyses ten behoeve van een Planmonitor is onderzocht door het materiaal op verschillende schaalniveaus toe te passen. Hierbij is gekeken naar de documentatie van de bestanden, procedures voor inwinnen en afvoeren van plannen en naar de opbouw van het bestand. Een aspect dat bijzondere aandacht heeft gekregen, is de vraag in hoeverre en op welke manier de in meer of minder mate globale geografische aanduiding van plannen in de inventarisaties is toe te delen aan gebieden waarvoor een bepaald beleidsthema van de Nota Ruimte geldt. Bovendien zijn deze aspecten ook aan de orde geweest in de bovengenoemde interviews.

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- In hoeverre geven plannen een betrouwbare indruk van de ruimtelijke ontwikkelingen in de toekomst? Hiertoe is een historische analyse van de uitvoering van woningbouwplannen in de provincies Utrecht en Noord-Holland uitgevoerd. (zie paragraaf 4.1)
- Hoe volledig en actueel zijn de drie onderzochte planinventarisaties en hoe kunnen deze volledigheid en actualiteit worden vergroot? (zie paragraaf 4.2)
- Hoe toegankelijk is de belangrijkste landelijke planinventarisatie, de Nieuwe Kaart van Nederland, voor analyses in kader van een Planmonitor en hoe kan deze toegankelijkheid worden vergroot? (zie paragraaf 4.3)
- In hoeverre laat de in meer of mindere mate globale geografische aanduidingen van plannen toe om woningen en oppervlakte van plannen toe te delen aan gebieden waarvoor een bepaald beleidsthema van de Nota Ruimte geldt? (zie paragraaf 4.4)

Bovendien worden in dit en de volgende hoofdstukken in enkele tekstkaders de bevindingen over de actualiteit en compleetheit van de planinventarisaties uit enkele casestudies gepresenteerd. In deze casestudies zijn naast de analyses van de data vertegenwoordigers van verschil-



Figuur 4.1 De gebiedsbegrenzing van de drie cases.

lende overheden en milieufederaties geïnterviewd. Er is aan de hand van een vragenlijst gesproken met provincies, VROM-inspecties, milieufederaties en gemeenten. Tevens is aan hen een uitsnede van de NKN voorgelegd met het verzoek om plannen die ontbreken of die niet terecht op de NKN staan aan te geven. Deze cases zijn (zie Figuur 5.1):

- Nationaal Landschap Middag-Humsterland;
- het 'hart' van het Groene Hart;
- het gebied rond de IJsselvallei.

4.1 Planrealisatie in verleden

4.1.1 Inleiding

Niet ieder bouwplan wordt volgens de planning gerealiseerd; het kan worden uitgesteld, worden veranderd of helemaal niet doorgaan. Ook uit verschillende interviews ten behoeve van dit onderzoek kwam dit naar voren. Naar schatting wordt tussen de 20 en 30 procent van de plannen uiteindelijk niet gerealiseerd. In de provinciale planinventarisaties van woningbouwplannen wordt daarom meestal een hardheidsindicatie bij elk plan opgenomen. Deze indicatie sluit

meestal aan bij de vijf fasen in planologische besluitvorming over plannen: ‘potentieel’, ‘in voorbereiding’, ‘vastgesteld’ (door gemeenteraad), ‘goedgekeurd’ (door GS) en ‘onherroepelijk’ (alle procedures afgerond). Maar zelfs afgegeven bouwvergunningen leiden volgens het CBS in ongeveer 20 procent van de gevallen niet tot realisatie.

Voor bedrijventerreinen gelden vergelijkbare overwegingen. Naast de onzekerheid over de termijn waarop een plan wordt gerealiseerd, is de daadwerkelijke uitgifte van bedrijventerrein sterk conjunctuurgevoelig. Op het moment dat een plan is gerealiseerd, kan het nog even duren voordat al het terrein is uitgegeven. Verder moet worden opgemerkt dat de ontwikkeling van nieuw bedrijventerrein niet altijd iets zegt over de daadwerkelijke vestiging van nieuwe bedrijfsvestigingen.

Om een uitspraak te doen over de validiteit van plannen als indicator voor te verwachten ontwikkelingen ligt het voor de hand te kijken naar plannen in het verleden om vervolgens na te gaan in hoeverre deze plannen zijn gerealiseerd (zijn de geplande aantallen woningen ook daadwerkelijk gebouwd en gebeurde dit ook binnen de termijn van de geplande start- en einddatum van het plan). Voor de provincies Noord-Holland en Utrecht is dit aan de hand van de beschikbare planinventarisaties in retrospectief onderzocht voor woningbouwplannen. Hierbij is zowel van de provinciale inventarisaties van de plancapaciteit voor woningbouw als van de Nieuwe Kaart van Nederland gebruikgemaakt. Lastig voor deze analyse van planrealisatie is dat met de realisatie van een woningbouwplan al gauw een doorlooptijd van tien jaar is gemoeid, terwijl de gegevens van de beschikbare planinventarisatie slechts ’zo’n zes à zeven jaar teruggaan. De resultaten zijn daarom indicatief voor het verloop van zowel de geplande als gerealiseerde woningbouw in het recente verleden en van de geplande woningbouw in de (nabije) toekomst.

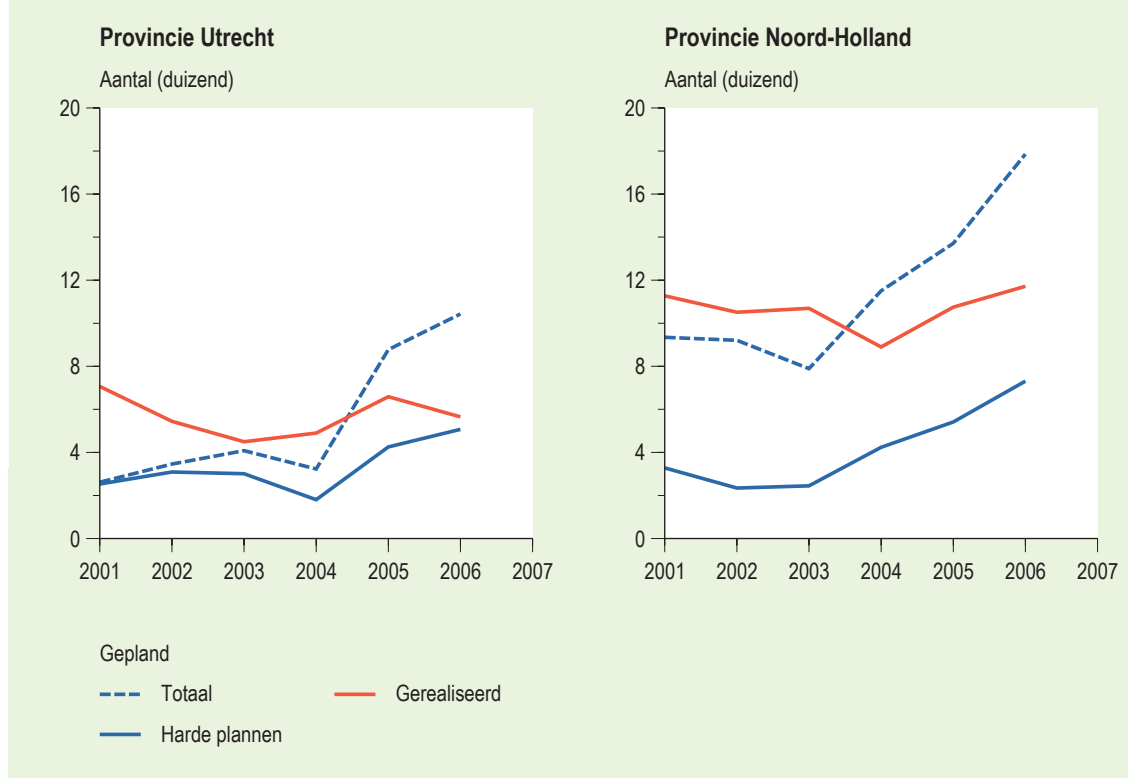
In deze paragraaf worden drie analyses beschreven. Allereerst is de plancapaciteit vanaf 2002 per jaar aan de hand van gegevens van de Nieuwe Kaart vergeleken met de feitelijke realisatie voor de provincies Utrecht en Noord-Holland. Ten tweede is de plancapaciteit per jaar aan de hand van gegevens uit de eigen provinciale planinventarisatie vanaf 2001 afgezet tegen de realisatie (voor de provincie Noord-Holland is dit niet mogelijk, omdat hiervoor geen oude planinventarisaties beschikbaar zijn). Ten slotte zijn indicatoren voor de ruimtelijke vorm van fysieke verstedelijking bepaald op basis van gegevens uit de provinciale planinventarisatie van Utrecht uit 2001, voor de periode 2001-2006, en vergeleken met de indicatoren uit de op de realisatiegegevens per 1-1-2006 gebaseerde Monitor Nota Ruimte.

Deze analyses beperken zich tot woningbouwplannen, omdat zowel de gegevens over plannen en daadwerkelijke ontwikkelingen van bedrijfsterreinen in de afgelopen periode nogal wisselend van kwaliteit zijn geweest.

4.1.2 Historische analyses provincies Utrecht en Noord-Holland op basis van de Nieuwe Kaart 2002-2007

In Figuur 4.2. is weergegeven hoe de cijfers met betrekking tot de plancapaciteit uit de Nieuwe Kaart zich in de afgelopen jaren voor de twee bestudeerde provincies verhiel tot de gerealiseerde woningbouw in die jaren. Er is gebruikgemaakt van planinformatie van de Nieuwe Kaart van 2002 tot en met november 2007; de eerste versie van de Nieuwe Kaart uit 1997 is niet gebruikt, omdat deze moeilijk vergelijkbaar en te combineren is met de latere versies van de Nieuwe Kaart. Dit is afgezet tegen de cijfers van het CBS met betrekking tot toevoegingen en onttrekkingen van woningen per jaar.

Geplande en gerealiseerde woningbouw volgens Nieuwe Kaart van Nederland 2002



Figuur 4.2 Geplande woningen (Nieuwe Kaart vanaf 2002) en gerealiseerde woningbouw (CBS) in de provincies Utrecht en Noord-Holland.

Voor elk jaar waarvoor plangegevens beschikbaar waren, is een berekening gemaakt van het aantal te bouwen woningen per jaar voor de periode tussen de opgegeven start- en einddatum van het plan, zowel in alle bekende plannen als alleen in de harde plannen. Hierbij is uitgegaan van een gelijkmatige verdeling van het aantal geplande woningen over de jaren tussen start- en einddatum; na elke actualisatie/verandering van de plangegevens wordt deze berekening opnieuw gemaakt, zodat het geplande aantal woningen per jaar is herberekend naar het laatste jaar waarvoor gegevens bekend zijn. Als de start- en einddatum van het plan niet bekend is, is deze daar waar mogelijk bijgeschat op basis van andere gegevens van het bouwplan of is op basis van het aantal woningen een projectduur berekend aan de hand van een regressievergelijking op basis van wel bekende plannen.

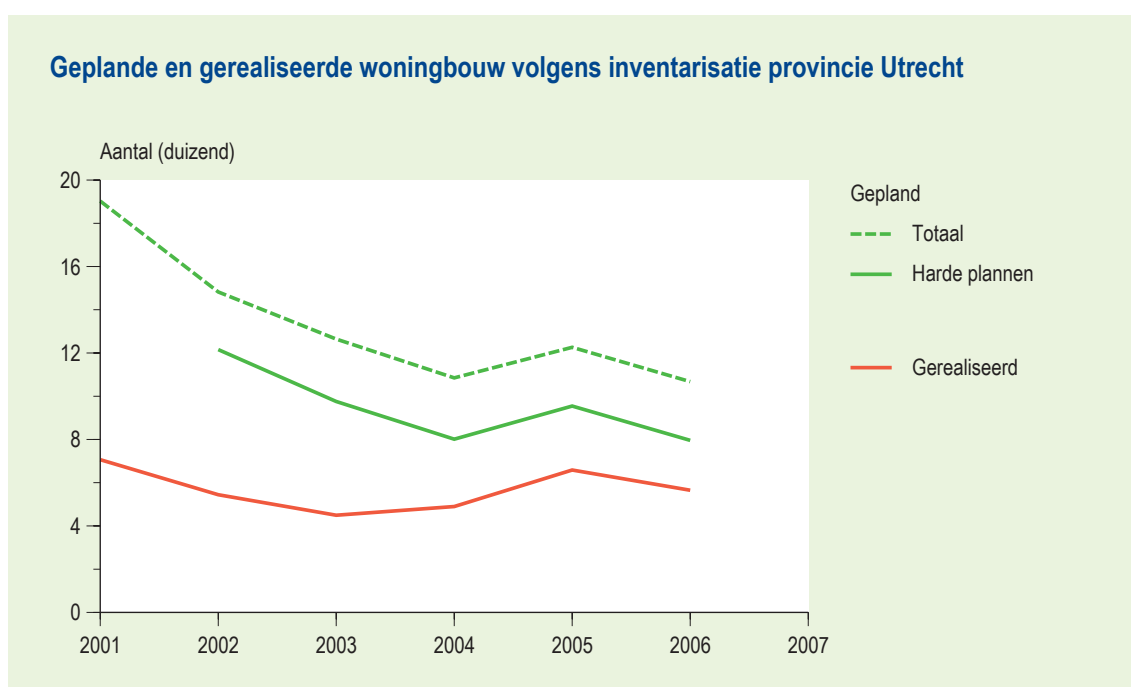
De herstructureringsplannen van de Nieuwe Kaart zijn buiten beschouwing gelaten, omdat vaak wel het aantal te realiseren woningen is opgenomen maar niet het aantal te slopen woningen.

Voor zowel de provincie Utrecht als de provincie Noord-Holland is een enigszins vergelijkbaar beeld zichtbaar wat betreft geplande woningen en gerealiseerde woningen in de periode tot 2007. Duidelijk is dat in de eerste jaren de Nieuwe Kaart nog in de opbouwfase zit. Van 2001 tot en met 2003 (in Noord-Holland) of in 2003 en 2004 (in Utrecht) ligt de totale capaciteit van plannen in de Nieuwe Kaart dicht bij de uiteindelijke realisatie. In de jaren daarna stijgt de totale capaciteit in de Nieuwe Kaart duidelijk boven de feitelijke nieuwbouw uit. Dit hangt samen met een organisatorische verandering: in 2004 is het team dat aan de Nieuwe Kaart

werkte uitgebreid, waardoor meer capaciteit ontstond voor het verzamelen en invoeren van plangegevens. Vanwege de sterk wisselende vulling van de Nieuwe Kaart in het verleden is het onmogelijk om op basis van een historische analyse een uitspraak te doen over de validiteit van indicatoren op basis van plannen

4.1.3 Historische analyse provincie Utrecht op basis van provinciale inventarisatie plancapaciteit 2001 – 2005

Omdat de indruk bestond dat de gegevens van de provinciale planinventarisatie van Utrecht in het verleden op consistentere wijze zijn verzameld, is een vergelijkbare analyse ook uitgevoerd voor deze provinciale planinventarisatie (zie Figuur 4.3). Vanaf 2002 is ongeveer 78 procent van de plannen voor de provincie Utrecht hard, 19 procent is vertraagd, maar wordt waarschijnlijk wel nog gerealiseerd en bij 3 procent speelt complexe problematiek, waarbij het nog maar de vraag is of dit gerealiseerd wordt. Duidelijk is dat de cijfers uit de planinventarisatie wel een overeenkomst vertonen met de feitelijke realisaties (een inzinking in 2004, gevolgd door een piek in 2005), maar dat ze structureel hoger liggen. In 2006 lag het aantal feitelijk gebouwde nieuwbouwwoningen ruim een kwart onder de capaciteit in harde plannen. Verwacht kan worden dat deze capaciteit uiteindelijk wel gerealiseerd wordt of is (het gaat immers om harde plannen), maar pas in 2007 of mogelijk nog later. Het verschil tussen het geplande aantal woningen en de gerealiseerde toevoeging door nieuwbouw is bij de start in 2001/2002 groot, maar neemt tussen 2002 en 2006 snel af. Het verschil ontstaat door de aanname in de gehanteerde methodiek dat het aantal geplande woningen gelijkmatig over de gehele planduur zal worden gerealiseerd (in de praktijk zal dit natuurlijk zelden het geval zijn) en doordat plannen in de praktijk niet altijd volgens planning verlopen door uitstel, aanpassing of uitval. Vanwege de korte periode van 2001/2002 tot en met 2005 waarvoor de plangegevens beschikbaar zijn, kan alleen een eerste indicatief beeld gegeven worden voor de ontwikkeling van de geplande woningen ten opzichte van het werkelijke aantal gerealiseerde woningen.



Figuur 4.3 Geplande (Nota's plancapaciteit) en gerealiseerde aantal woningen (CBS) in de provincie Utrecht.

De provincie Utrecht probeert vanaf 2006 het verschil tussen geplande en gerealiseerde woningen verder te verkleinen door, in overleg met gemeenten, bij de planinventarisatie te proberen uitstel en uitval van plannen zo goed mogelijk in te schatten, zodat de plancapaciteit een nauwkeuriger voorspelling geeft van de te verwachten woningbouw. In 2006 bleek bij 26 procent van de plannen sprake te zijn van uitstel of uitval. Vanwege deze trendbreuk als gevolg van de bijstelling is de nota plancapaciteit sinds 2006 niet meer verschenen.

4.1.4 Indicatoren woningbouw op basis van de Utrechtse planinventarisatie van 2001

Voor een Planmonitor is niet in de eerste plaats van belang of de geplande woningbouwcijfers zijn gerealiseerd. Belangrijker is of de gebouwde woningen ook op de geplande locatie terecht zijn gekomen. Dat is in deze studie nagegaan voor plannen uit de provinciale planinventarisatie van Utrecht. Deze lijkt namelijk de meest volledige gegevens lijkt te bieden over plannen van een datum die redelijk ver weg ligt, namelijk het jaar 2001.

Hiertoe is per viercijferig postcodegebied nagegaan hoeveel woningen tussen 2001 en 2006 gebouwd zouden worden volgens de plannen, en hoeveel er daadwerkelijk zijn gebouwd. Op basis van de resultaten (zie Tabel 4.1) kan worden vastgesteld dat in deze periode in Utrecht minder dan helft van de woningen die op basis van plannen verwacht konden worden, daadwerkelijk is gebouwd: van de 62.000 woningen in de plannen waren er tot 2006 zo'n 28.000 gerealiseerd. De overige 34.000 zijn dus niet gerealiseerd. Dit kan verschillende achtergronden hebben:

- als de planperiode zich tot in 2006 of later uitstrekt, kan onze schatting van de spreiding van de woningproductie over de planperiode ernaast zitten; de woningen worden dan wel binnen de planperiode, maar pas in 2006 of later gerealiseerd.
- het plan kan daadwerkelijke vertraging hebben opgelopen; de woningen worden dan ook pas in 2006 of later gerealiseerd.
- er kan sprake zijn van planuitval: de woningen worden dan helemaal niet meer gerealiseerd.

Alleen in dit laatste geval kan dit de bruikbaarheid van een Planmonitor beïnvloeden. Als de uitgevallen plannen qua locatietype sterk afwijken van de plannen die wel doorgaan, kunnen bundelingspercentages en dergelijke anders uitpakken dan in de monitor wordt voorzien.

Naast de 28.000 woningen die daadwerkelijk gebouwd zijn op de locaties die in de plannen waren aangegeven, zijn er tussen januari 2001 en januari 2006 ook ruim 7.000 gebouwd die niet in de planinventarisatie van 2001 stonden. Dit kan gaan om woningen die buiten de plannen om zijn gebouwd, of om plannen die in 2001 niet bekend waren dan wel om plannen die om wat voor reden ook in 2001 niet in de inventarisatie zijn opgenomen. Het gaat hierom ongeveer een vijfde deel van alle gebouwde woningen; als deze op heel andersoortige locaties terecht komen

Tabel 4.1 Geplande en gerealiseerde woningen in de provincie Utrecht 2001-2006.

	7.350 woningen gebouwd buiten de plannen anno 2001	34.960 woningen gebouwd tussen 2001 en 2006
61.575 woningen verwacht op basis van de plannen anno 2001	27.610 woningen daadwerkelijk gebouwd tot 2006 volgens de plannen anno 2001	
	33.965 woningen verwacht op basis van de plannen anno 2001, maar (nog) niet gebouwd begin 2006	

Tabel 4.2 Woningbouw in Utrecht 2001 tot 2006 volgens planinventarisatie 2001 en 2000 tot 2006 volgens MNR 2008.

	Aantal in plannen	% in plannen	% in gerealiseerde woningbouw
Totaal	61.575		
Bundeling	47.746	78	74
Binnen bestaand bebouwd gebied	19.003	31	38
Nabij afslag	47.843	78	67
Nabij station	29.462	48	32

dan de woningbouw in de planinventarisaties, kan dit de bruikbaarheid van een Planmonitor sterk beïnvloeden.

Op basis hiervan moet worden vastgesteld dat de onzekerheden rondom een Planmonitor aanzienlijk zijn. Het is echter de vraag in hoeverre dit de uitkomsten van een Planmonitor beïnvloedt. Dat laatste is immers alleen het geval als de uitval en vertraging van plannen selectief is met betrekking tot de verschillende gebiedscategorieën.

Op identieke wijze als voor de planinventarisatie van 2005/2007 zijn ook voor de Utrechtse planinventarisatie van 2001 de vier indicatoren bepaald, en wel voor de woningbouw tot 2006. Het gaat dus om de aandelen nieuwbouwwoningen binnen de bundelingsgebieden van de Nota Ruimte, binnen het bestaand bebouwd gebied van 2000, in de omgeving van afslagen van het hoofdwegennet en in de omgeving van stations. Deze cijfers zijn vergeleken met de uitkomsten zoals gerapporteerd in de MNR 2008 (Tabel 4.2).

Voor de eerste twee indicatoren lijkt het cijfer op basis van plannen niet al te veel af te wijken van het cijfer op basis van de gerealiseerde woningbouw. Het aandeel binnen bundelingsgebieden is feitelijk iets lager uitgekapt dan in de plannen, en het aandeel binnen bbg2000 is juist iets hoger uitgekapt. De aandelen op goed ontsloten locaties, vooral waar het de nabijheid van stations betreft, wijken sterker af van wat er uit de plannen af te leiden valt. De verschillen tussen feitelijke realisatie en de schatting op basis van de plannen zit hem hoofdzakelijk in de grootschalige nieuwbouwwijken in Leidsche Rijn en Vathorst/Hoogland. Het 'uitsmeren' van de woningproductie over de hele looptijd van het project leidt hier niet tot realistische resultaten, maar (in deze periode) tot een overschatting van de bouwcijfers in deze wijken. Doordat deze wijken merendeels of geheel binnen het bundelingsgebied, buiten het bestaand bebouwd gebied, in de omgeving van snelwegafslagen en (wat Leidsche Rijn betreft) in de omgeving van stations liggen, verklaart dit de geconstateerde afwijkingen.

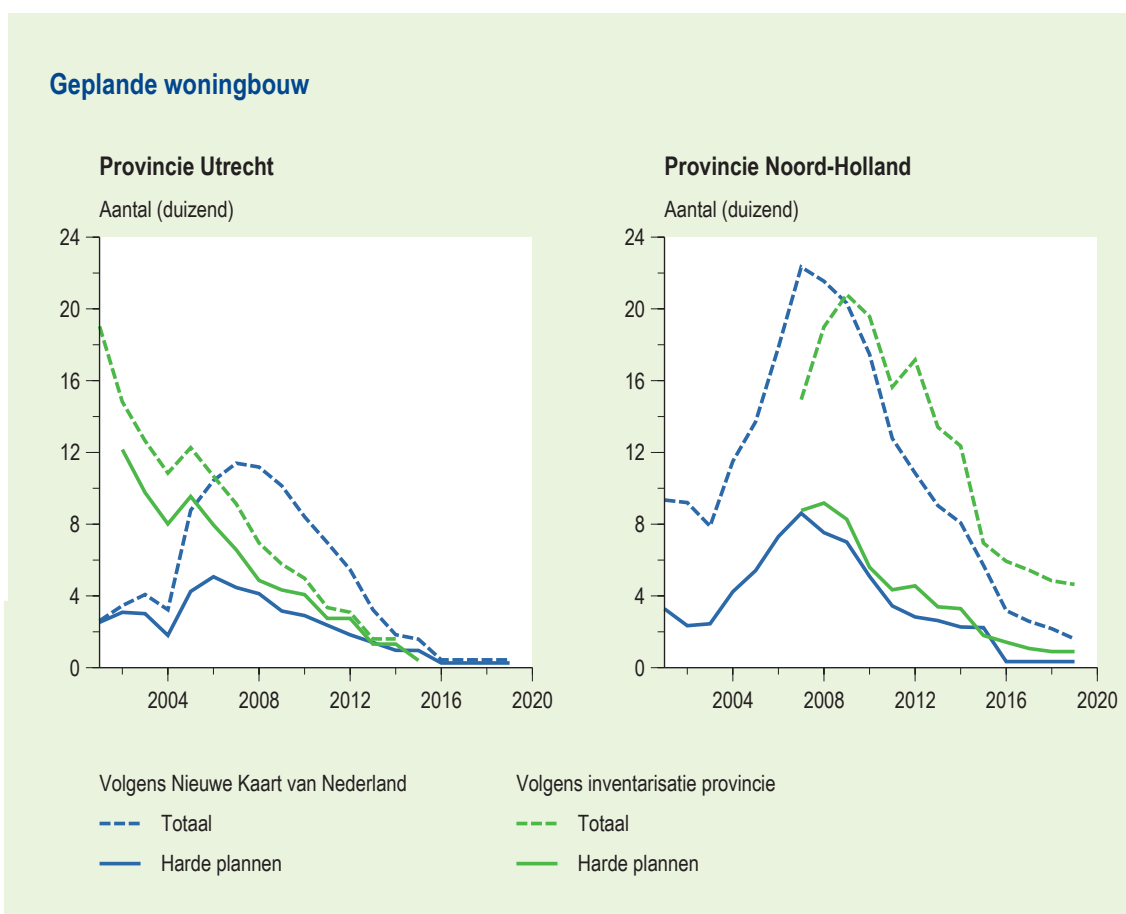
Deze resultaten geven nog geen definitief uitsluitsel over de waarschijnlijkheid van een voorspelling op basis van deze planinventarisaties. Zowel selectieve uitval van plannen als de realisatie van woningen buiten de plannen in de inventarisaties om, kunnen in principe de uitkomsten van de indicatoren sterk beïnvloeden. In hoeverre dit ook werkelijk het geval is, kan pas worden onderzocht als de eerste generatie digitale planinventarisaties tenminste tien tot vijftien jaar oud is, zodat een goed beeld bestaat van de realisatie.

4.2 Volledigheid en actualiteit bestanden

In de interviews zijn resultaten van kaartanalyses op landelijke, provinciale en regionale schaal gebruikt om de geïnterviewden te vragen of ze ruimtelijke ontwikkelingen missen of dat er juist plannen van de kaart afgehaald zouden moeten worden. Deze bevindingen zijn tijdens het onderzoek teruggekoppeld naar het NIROV. Aan het einde van het onderzoek heeft nogmaals een gesprek plaatsgevonden met de teamleider en projectmedewerkers van de NKN.

Uit de interviews komt naar voren dat de Nieuwe Kaart een redelijk volledig beeld geeft van plannen in verschillende stadia van ontwikkeling. Wel geven meerdere geïnterviewden aan dat er plannen in de Nieuwe Kaart zijn opgenomen die inmiddels zijn achterhaald, gewijzigd of door de provincie negatief zijn beoordeeld. Ook zijn er plannen (met name veel kleine) die al lang bekend zijn, maar niet op de kaart staan - bijvoorbeeld plannen waar slechts een enkele bouwvergunning voor nodig is. Dergelijke plannen zijn moeilijk te achterhalen en bij te houden. Deze kleinschalige ontwikkelingen kunnen juist wel de kwaliteit van het landschap onevenredig sterk beïnvloeden. Een voorbeeld is het ontbreken van het vastgestelde plan voor uitbreiding van bebouwingslinten in Waterland met ongeveer 5.000 woningen (Waterlands Wonen). Verder zijn er soms twijfels of de woningaantallen wel kloppen en of de status naar hard en zacht wel juist is aangegeven.

De conclusies uit de interviews worden bevestigd door een systematische vergelijking van woningaantallen in de planinventarisaties van NKN en van de provincies Utrecht en Noord-



Figuur 4.4 Geplande en gerealiseerde woningbouw in de provincies Utrecht en Noord-Holland.

Holland (zie Figuur 4.4). Voor harde plannen zijn de woningaantallen in beide inventarisaties vrijwel gelijk. Als ook minder harde plannen worden meegenomen, zijn er (relatief kleine) verschillen, met name in de komende zes à zeven jaar. Of een van de beide bestanden nu vollediger is of niet is niet duidelijk, want er zijn maar twee provincies onderzocht – waarvan het beeld bovendien verschilt. In Utrecht geeft NKN hogere woningaantallen dan de provinciale planinventarisatie, in Noord-Holland is dat omgekeerd, zij het dat het verschil minder groot is. Mogelijk kunnen de verschillen verklaard worden uit verschillen in actualiteit van de inventarisaties. Dat de NKN op sommige punten minder actueel is, kan voortkomen uit het feit dat NKN in de eerste plaats het grote publiek wil informeren. Als gevolg daarvan worden alle plannen opgenomen die kunnen leiden tot ruimtelijke verandering, van een vaag tot een concreet project. Deze diversiteit en het ontbreken van eenduidige informatie over de herkomst, hardheid en verwachte start en einddatum beperken de mogelijkheden om uitgebreide analyses toe te passen op de NKN.

De NKN is voor de aanlevering van plannen afhankelijk van anderen, zij het dat het NIROV actief zoekt naar nieuwe plannen. Uit de interviews kwam naar voren dat niet alle toeleveranciers aan de Nieuwe Kaart even goed meewerken met het (vrijwillig) aanleveren van plannen aan de Nieuwe Kaart. Het NIROV heeft daartoe in de loop der jaren een uitgebreid netwerk ontwikkeld. Toch gaat dit steeds beter, met name voor de laatste twee jaar. Desondanks valt het tijdens de interviews op dat niet alle provincies een goed beeld hebben hoe hun provincie in de Nieuwe Kaart is opgenomen. Minder dan de helft van provincies heeft regelmatig overleg of contact met de Nieuwe Kaart. In slechts een enkel geval geeft een provincie aan dat hiermee de actualiteit en betrouwbaarheid voldoende zijn gewaarborgd. Dit betekent dat de samenwerking tussen de Nieuwe Kaart en de provincies beter zou kunnen worden geregeld. Wellicht kan een verdere integratie van NKN, IBIS en de provinciale woningbouwplaninventarisaties daaraan bijdragen.

4.3 Toegankelijkheid

Uit interviews en toepassing van de planinventarisaties is gebleken dat de bruikbaarheid van de Nieuwe Kaart ook wordt beperkt doordat procedures voor het inwinnen, de controle en het afvoeren van plangegevens niet goed duidelijk zijn en dat de documentatie van het bestand niet optimaal is. Door deze zaken te verbeteren kan de toegankelijkheid van het bestand voor gebruik in een Planmonitor worden vergroot.

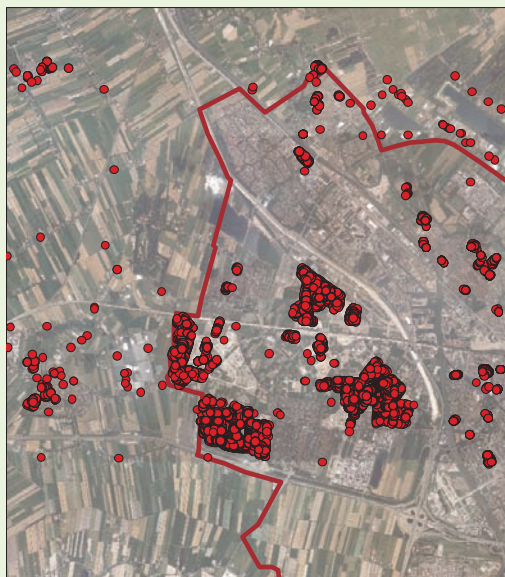
Ook is het aan te bevelen om de volledigheid van de planinformatie per plan te vergroten, de aanduiding van de planfase te verbeteren en uitgevoerde en afgevoerde plannen uit het bestand te halen (zie ook bijlage 2).

4.4 Mogelijke GIS-bewerkingen

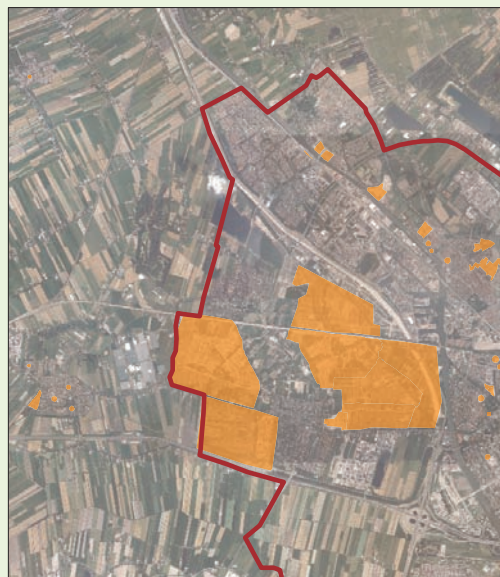
Bij alle in dit onderzoek onderzochte indicatoren wordt berekend welke woningaantallen of welk oppervlak woon-, werk-, verblijfsrecreatief- of glastuinbouwgebied binnen een zeker beleidsgebied voorkomen. Onder een beleidsgebied wordt verstaan een op kaart aangeduid gebied waarbinnen een bepaald beleidsthema uit de Nota Ruimte van toepassing is, bijvoorbeeld een bundelingsgebied of een nationaal landschap. Deze berekeningen op basis van locatiegebonden gegevens zijn uitgevoerd met een geografisch informatiesysteem, waarbij bepaalde keuzen




Methodiek van berekening bundeling

Monitor Nota Ruimte




Planmonitor



-  Bundelingsgebied verstedelijking
-  Woningbouw 2000 - 2006
-  Bouwplannen

0 2,5 5 km




Figuur 4.5 Analyse van bundeling in Monitor Nota Ruimte (links) en in Planmonitor (rechts).

gemaakt moeten worden. Om een idee te geven van oplossingen die zijn gekozen bij de berekening van de indicatoren op landelijk of provinciaal niveau, wordt hier beschreven welke keuzes zijn gemaakt bij de berekening van indicatorbundeling van woningbouw voor de provincie Utrecht.

De indicator in de Monitor Nota Ruimte is bepaald aan de hand van de bundelingsgebieden en gegevens uit het CBS-woningmutatiebestand. In dit laatste bestand is op adresniveau bekend of en wanneer een woning is gebouwd, gesloopt of op een andere wijze aan de woningvoorraad toegevoegd of onttrokken. Omdat de bundelingsgebieden beschikbaar zijn in een geografisch bestand, evenals de adressen van iedere woning in het woningmutatiebestand, kan met behulp van een analyse in een GIS (geografisch informatiesysteem) worden nagegaan welke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden in de woningvoorraad binnen het bundelingsgebied en daarbuiten (Figuur 4.5).

Aangezien de woningbouwplannen in de planinventarisaties ook beschikbaar zijn in een geografisch bestand, kan de analyse voor woningbouwplannen op vergelijkbare wijze plaatsvinden (Figuur 4.5). Een verschil is echter dat geen locatie bekend is voor iedere individuele woning binnen ieder plan; alleen de contouren van het plangebied zijn beschikbaar. Hoewel

veel plannen in hun geheel binnen dan wel buiten deze bundelingsgebieden liggen, zijn er ook plannen die de grens van de bundelingsgebieden doorsnijden. Dit roept de vraag op, wanneer een plan beschouwd kan worden als ‘binnen de bundelingsgebieden’. (Dit speelt niet alleen bij woningbouw, maar ook bij bedrijventerreinen. Omdat in IBIS bruto-contouren van plannen worden opgenomen, is de ligging niet exact te bepalen. Ook van terreinen waarvan een deel reeds is uitgegeven, is niet bekend waar het nog uit te geven deel precies ligt.) Voor de bundeling van woningen in Utrecht zijn vier varianten doorgerekend.

Variant 1

Geheel binnen de bundelingsgebieden liggen 125 plannen met een totale capaciteit van 28.608 woningen (ofwel 48 procent). Dit is duidelijk een onderschatting: onder meer twee deelgebieden van Leidsche Rijn (Vleuterweide en Veldhuizen, zie Figuur 4.6a) vallen door kleine onnauwkeurigheden in de bestanden net over de rand van het betreffende bundelingsgebied, terwijl duidelijk bedoeld is dat ze er geheel binnen zouden liggen.

Variant 2

Een nettere oplossing lijkt te zijn om de bundelingsgebieden die over de rand van een bundelingsgebied liggen, in tweeën te delen en de woningen dan naar rato van oppervlakte aan beide delen (binnen en buiten het bundelingsgebied) toe te delen. In GIS kan dit door middel van een overlay (intersect), het resultaat is het bestand wis05bundel. Op deze manier berekend is de plancapaciteit binnen de bundelingsgebieden 40.170 woningen ofwel 66 procent van het totaal (kolom ‘overlap’ in Tabel 3.1).

Variant 3

Het lijkt echter niet erg logisch dat een woningbouwplan deels binnen, deels buiten de bundelingsdoelstelling van de Nota Ruimte valt. Concreet kan verwacht worden dat de provincies, als zij de precies grenzen van de bundelingsgebieden vaststellen, daarbij de grenzen van bekende woningbouwplannen zullen respecteren. Op grond van deze redenering zouden alle woningbouwplannen meetellen die geheel of gedeeltelijk binnen het (voorlopige) bundelingsgebied liggen. Het gaat dan om 134 plannen met een totale capaciteit van 45.078 woningen ofwel 74 procent (kolom ‘rakend’ in Tabel 3.1)). De belangrijkste verschillen met de voorgaande berekeningsmethode vinden we in de Amersfoortse wijk Vathorst (ruim 9.000 woningen, waarvan ongeveer de helft binnen het bundelingsgebied valt; Figuur 4.6b) en de Tabaksteeg in Leusden (bijna 900 woningen, waarvan ruim 100 binnen het bundelingsgebied).

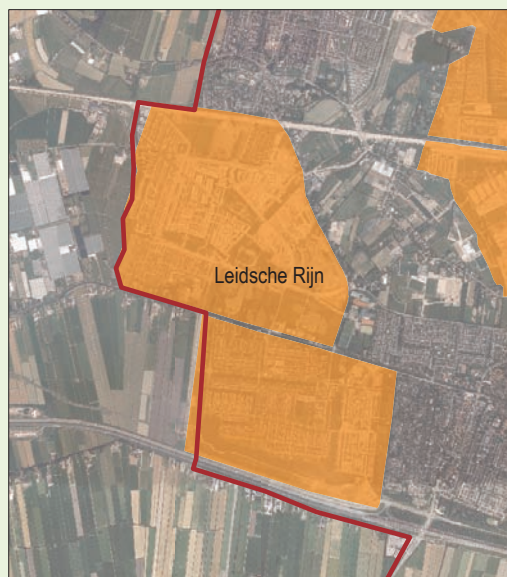
Variant 4

Doorredenerend langs de lijn van de voorgaande variant kunnen we veronderstellen dat ook een nieuwbouwplan dat net buiten de voorlopige begrenzing van het bundelingsgebied valt, in de definitieve begrenzing zal worden meegenomen. Op grond daarvan hebben we ook een selectie gemaakt van alle nieuwbouwplannen die geheel of gedeeltelijk in of binnen 500 meter van het bundelingsgebied liggen. We komen dan tot 137 plannen met een totale capaciteit van 45.762 woningen, ofwel 75 procent (kolom ‘buffer’ in Tabel 3.1). Het grootste verschil met de voorgaande variant is dat de bouw van 1.250 woningen op de inbreidingslocatie Kerkebosch in Zeist wordt meegenomen, die in het databestand staat als een puntsymbool (Figuur 4.6c).

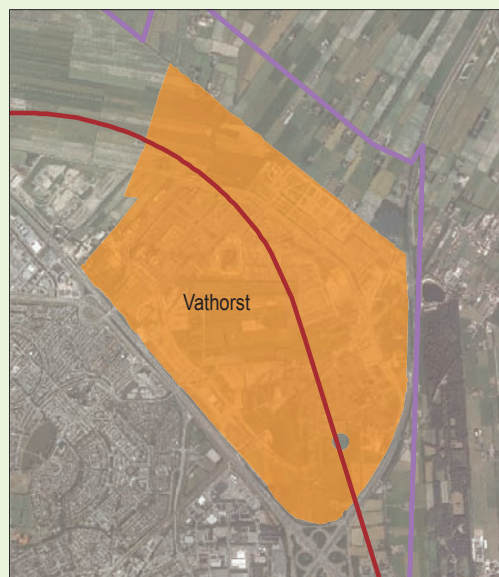
Tegen de laatste twee berekeningsmethoden pleit dat de bundelingspercentages voor nieuwbouw moeten worden vergeleken met die van de bestaande bebouwing (de doelstelling in de Nota Ruimte is immers dat deze niet afnemen); waar bij de berekening van de bundelingspercentages van de bestaande bebouwing wordt uitgegaan van de exacte grens van het voorlopige

Problemen berekening bundeling

Grenzen komen niet overeen






Grens doorsnijdt bouwplan



Puntsymbool nabij grens



-  Bundelingsgebied verstedelijking
-  Bouwplannen
-  Provinciegrens



0 2 4 km

Figuur 4.6 De berekening van bundeling woningen in verschillende situaties: (a) Leidsche Rijn, (b) Vathorst en (c) Kerckebosch (het grote puntsymbool rechtsonder).

bundelingsgebied, zou dat bij de berekening van de nieuwbouwplannen ook moeten gebeuren. Op grond hiervan lijkt het ons juist de exacte grenzen te hanteren door middel van overlay en het naar rato verdelen van de woningen in plannen die over de grens van het bundelingsgebied vallen.

Een tweede vrijheidsgraad zit hem in de selectie van welke plannen überhaupt worden meegenomen. Het is zinvol om ze te onderscheiden naar opleveringsjaar, planfase en hardheid.

Bij het onderscheid naar opleveringsjaar is ter illustratie de plancapaciteit tot 2010 berekend. Het probleem is dat het bestand van Utrecht (anders dan dat van Noord-Holland) alleen het eindjaar geeft en geen schattingen van tussentijds opgeleverde woningen. Het resultaat is dat een aantal grote plannen, zoals Leidsche Rijn Terweide, Vleuterweide en Het Zand, waar de eerste woningen in de afgelopen jaren al zijn opgeleverd, maar waarvan de laatste woningen in of na 2010 worden opgeleverd, in hun geheel niet meetellen voor de capaciteit tot 2010.

Bij het onderscheid naar planfase is gekeken naar fase 1a/b (juridisch onaanvechtbare capaciteit) en naar fase 1 t/m 3 (door de gemeenteraad vastgestelde capaciteit). Beide cijfers komen vrij laag uit doordat alle plannen in Leidsche Rijn in het bestand zijn gekarakteriseerd als fase 5 (potentiële capaciteit), zelfs die in de deelplannen Langerak, Parkwijk en Veldhuizen, waar de meeste woningen in 2005 al waren opgeleverd.

Bij het onderscheid naar hardheid is ten slotte gekeken naar hardheid 1 (wordt vrijwel zeker gerealiseerd) en naar hardheid 1 en 2 (realisatie is waarschijnlijk, maar plan is nog niet vastgesteld of er zijn knelpunten). Doordat alle grote bouwplannen in het kader van de VINEX (zoals Leidsche Rijn, Houten-Zuid en Vathorst) hardheid 1 hebben én geheel of grotendeels binnen het bundelingsgebied liggen, is het bundelingspercentage bij dit criterium relatief hoog, namelijk 76 procent.

Teneinde willekeurige beslissingen zoveel mogelijk buiten de analyse voor de indicatoren te houden, is uiteindelijk gekozen voor de eerste kolom: woningen in een plan zijn naar rato van oppervlakte toegeedeeld aan de plandelen binnen en buiten het bundelingsgebied; bij de andere indicatoren (aandelen binnen bestaand bebouwd gebied, in de omgeving van afslagen van het hoofdwegennet en van stations) is hetzelfde principe gehanteerd. Wel zijn steeds verschillende categorieën plannen onderscheiden. Het lijkt immers relevant om een beeld te hebben van welke ontwikkelingen betrekking hebben op plannen die op korte of langere termijn zullen worden gerealiseerd, en op plannen waarvan de uitvoering zeer waarschijnlijk is, dan wel waarvan die uitvoering wat minder waarschijnlijk is.

Tabel 4.3 Bundelingspercentages in Utrecht bij verschillende keuzes (zie toelichting in voorgaande tekst).

Planfase	Aantal woningen overlappend	%	Aantal woningen rakend	%	Aantal woningen binnen buffer	%	Totaal aantal woningen
t/m 2009	10.677	58	10.763	58	10.905	59	18.539
fase 1	7.693	72	7.701	72	7.721	72	10.705
fase 1, 2, 3	15.943	59	20.764	77	20.906	78	26.904
hardheid 1	34.529	76	38.631	85	38.773	86	45.284
hardheid 1, 2	39.024	66	43.932	74	44.616	75	59.222
Totaal	40.170	66	45.078	74	45.762	75	60.711

Casestudie IJsselvallei

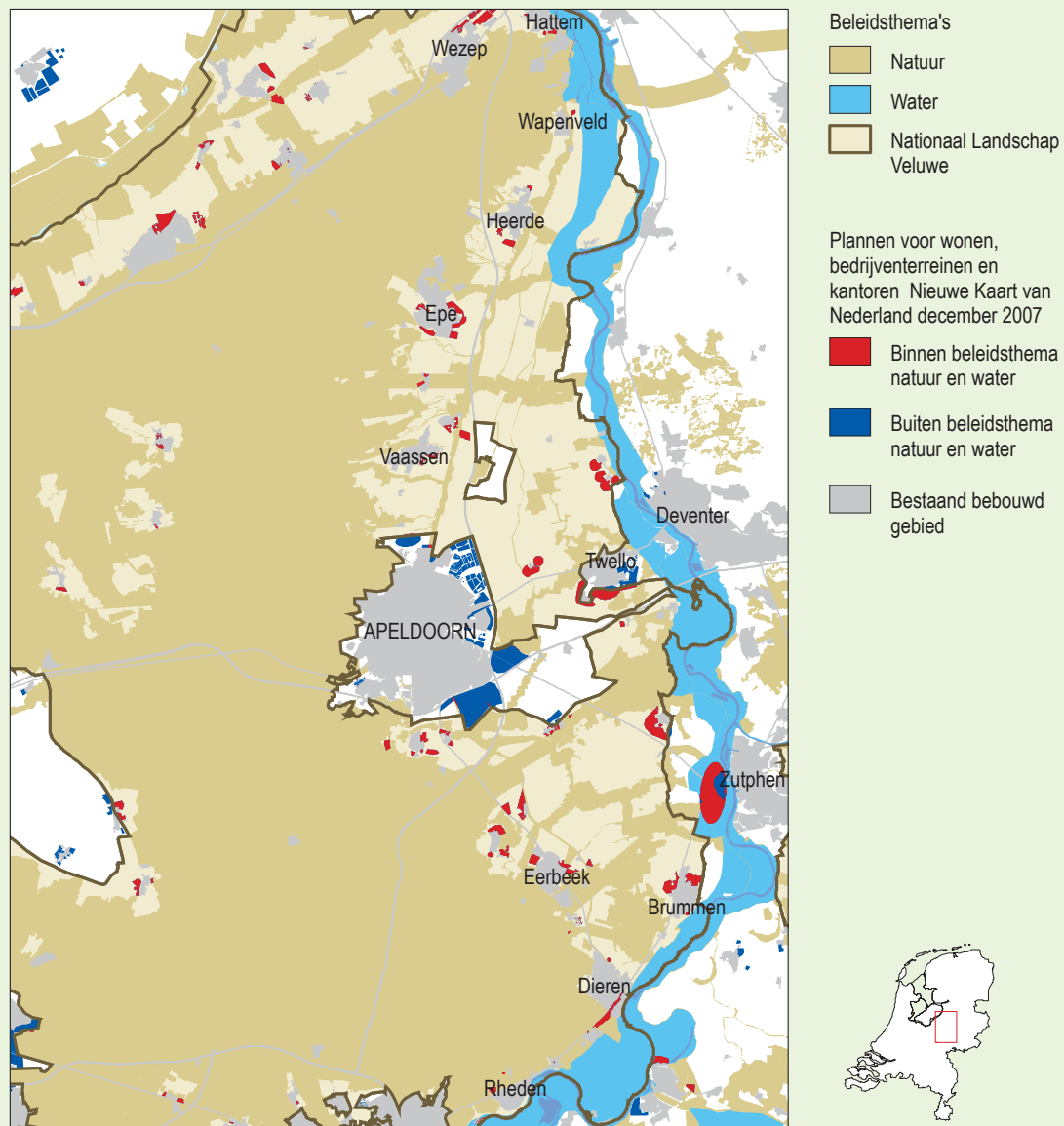
In het casestudiegebied IJsselvallei zijn meerdere onderzochte beleidslijnen van toepassing. Zo is het gebied grotendeels onderdeel van het Nationaal Landschap Veluwe en behoren grote delen tot de EHS en/of Natura2000. Daarnaast valt het winterbed van de IJssel onder de Beleidslijn Grote Rivieren en bestaan er langs de IJssel reserveringsgebieden in het kader van Ruimte voor de Rivier.

Rode ontwikkelingen in de IJsselvallei

De NKN voorziet voor het landelijk gebied van het casestudiegebied IJsselvallei ongeveer 50 bouwplannen die samen goed zijn voor ruim 25.000 nieuwe woningen en bijna 700 hectare bedrijventerrein. Projecten binnen het stedelijk gebied zijn niet meegenomen in de

analyse. Het merendeel van de bouwplannen zijn relatief kleine plannen die grenzen aan bestaand bebouwd gebied. In enkele gevallen gaat het om meer grootschalige ontwikkelingen, waarbij veelal sprake is van bovengemeentelijke plannen die vanuit een regionale visie worden ontwikkeld. Het kaartbeeld dat uit de NKN naar voren komt, komt overeen met andere bronnen, zoals de zoekgebieden wonen en werken in de streekplanuitwerking van de Provincie Gelderland. Een belangrijk aandachtspunt dat echter door vrijwel alle respondenten wordt aangestipt, is het feit dat in de NKN veel verschillende soorten plannen zijn opgenomen. Sommige plannen zijn zeer concreet of zijn zelfs al in uitvoering terwijl het bij andere plannen gaat om vage schetsen en visies waarbij de daadwerkelijke uitvoering nog

Beleidsthema's en plannen uit Nieuwe Kaart van Nederland binnen casestudie IJsselvallei



Figuur 4.7 Bouwplannen en ruimtelijk beleid voor natuur, ruimte voor de rivier en landschap in casestudiegebied IJsselvallei.

allerminst zeker is. Het is daarom van belang bij de interpretatie van de gegevens rekening te houden met deze uiteenlopende hardheid van de plannen, zeker wanneer op lokaal niveau wordt ingezoomd.

Weinig rode ontwikkelingen in EHS en Natura2000, veel langs de randen.

Voor rode ontwikkelingen in EHS/Natura2000-gebieden geldt het 'nee, tenzij'-principe; er mag in deze gebieden in principe niet worden gebouwd. Het 'tenzij' laat in de praktijk echter nog de nodige ruimte voor ruimtelijke ontwikkelingen. Ook in de IJsselvallei worden soms op grond van uitzonderingsmogelijkheden soms ontwikkelingen gepland die mogelijk op gespannen voet staan met 'de geest' van het EHS/Natura2000-beleid. Dit betekent echter niet dat dergelijke ontwikkelingen ook strijdig zijn met 'de letter van de wet'. Desalniettemin blijkt uit de NKN dat er weinig bouwprojecten gepland staan binnen de EHS en Natura2000-gebieden. In die zin lijkt men er in te slagen om ongewenste bebouwing in deze gebieden te voorkomen. Keerzijde hiervan is echter wel dat de druk op het gebied dat minder streng beschermd wordt, toeneemt. Dat er juist langs de grenzen van EHS en Natura2000-gebieden veel wordt gebouwd, is hiervan een logisch gevolg. Uit de NKN blijkt dan ook dat er met name langs de flanken van de Veluws relatief veel bouwprojecten gepland staan.

Dit staat op gespannen voet met de wens om de Veluwe beter met omliggende natuurgebieden te verbinden. Ook de Gelderse Milieufederatie heeft de "omsingeling" van de Veluwe gesignaleerd en heeft het tegengaan ervan benoemd tot één van haar speerpunten

Provinciaal beleid in de praktijk uitgangspunt bij ruimtelijke ontwikkeling.

De uitvoering van het rijksbeleid voor Nationale Landschappen is een verantwoordelijkheid van de provincies. De wijze waarop het beleid voor Nationale Landschappen in de praktijk uitwerkt voor de ruimtelijke inrichting van de IJsselvallei wordt daarom in hoge mate bepaald door de wijze waarop de provincie Gelderland het beleid vormgeeft. Voor ruimtelijke ontwikkelingen in het landelijk gebied hanteert de provincie een aantal gebiedskwalificaties. Deze zonering is voor alle in deze casestudie benaderde partijen het uitgangspunt voor de ruimtelijke inrichting van het landelijk gebied.

Het belangrijkste onderdeel van de provinciale gebiedsindeling is het zogenaamde 'Groen/Blauwe Raamwerk' (GBR). Binnen het GBR mag in principe niet worden gebouwd ('nee, tenzij' principe). Onder het GBR vallen naast EHS en Natura2000-gebieden ook 'Open Water' en 'Waardevol Open Gebied'. Daarmee zijn ook in deze gebieden in principe geen rode ontwikkelingen mogelijk. De gebieden die buiten het GBR vallen, worden aangeduid als 'Multifunctioneel Platteland'. Hier is bebouwing in principe mogelijk. Binnen het Multifunctionele Platteland zijn vervolgens weer gebieden aangeduid als 'Waardevol Landschap'. In deze gebieden mag eveneens worden gebouwd, maar daarbij moet wel expliciet rekening worden gehouden met mogelijke aantasting van de Kernkwaliteiten van het landschap ('ja, mits' principe). Het beleid voor "Waardevol Landschap binnen Multifunctioneel Platteland" is daarmee conform het rijksbeleid voor Nationale Landschappen. Opvallend is dat de begrenzing van het Nationaal Landschap Veluwe, zoals die in samenspraak tussen Rijk en provincie is overeengekomen niet overeenkomt met de begren-

zing van Waardevol Landschap zoals de provincie die hanteert. Er zijn grote delen van het Nationaal Landschap die zijn aangeduid als Multifunctioneel Platteland en niet de status van Waardevol Landschap hebben.

Geconfronteerd met de mogelijke tegenstelling tussen de rijksbegrenzing en de provinciale gebiedsindeling geeft men vanuit de provincie aan dat het provinciale beleid verder gaat dan de eisen die het rijk stelt aan Nationale Landschappen. In de ogen van de provincie is het provinciale beleid daarmee 'Rijksproof'. Omgekeerd zijn er echter ook gebieden die buiten de rijksbegrenzing van het Nationaal landschap vallen, maar die desondanks wel door de provincie zijn aangemerkt als Waardevol Landschap. In deze context is het project IJsselsprong bij Zutphen (zoekgebied voor ca. 3000 woningen) een opvallend plan uit de NKN. Dit project staat namelijk gepland in een gebied dat volgens de door het Rijk gehanteerde grens buiten het Nationaal Landschap Veluwe valt, maar dat door de provincie wel wordt aangeduid als Waardevol Landschap.

Relatief veel ruimtelijke ontwikkelingen in Nationaal Landschap

Uit de NKN blijkt dat 56% van de te bouwen woningen en 27% van de nieuwe bedrijventerreinen in de IJsselvallei valt binnen de grenzen van het Nationaal Landschap. Daarmee ligt de toename van rode ontwikkelingen in dit gebied ruim vier keer hoger dan in het Nationaal Landschap Veluwe als geheel. Dat er in de IJsselvallei binnen het Nationaal Landschap relatief veel projecten gepland staan, is naar de mening van de provincie niet in strijd met het beleid dat aangeeft dat bouwen mag mits de kernkwaliteiten van het gebied behouden of versterkt worden. Uit de analyse van het te verwachte migratiesaldo voor de periode 2006-2020 blijkt bovendien dat als alle bouwplannen binnen het nationaal landschap Veluwe uitgevoerd zullen worden het migratiesaldo duidelijk negatief zal zijn (zie Figuur 5.15). Het landschap zal zich in de ogen van de provincie ook in de toekomst blijven ontwikkelen en nieuwe bouwplannen zijn daarvan een logisch onderdeel. Rode ontwikkelingen zijn in de praktijk zelfs noodzakelijk om actief landschapsbeleid mogelijk te maken. De middelen voor de bescherming en verdere ontwikkeling van waardevolle landschappen zijn namelijk zeer beperkt en andere ruimtelijke ontwikkelingen zijn daarom nodig als financieringsbron voor landschappelijke ontwikkeling. Vanuit dat perspectief is niet het voorkomen van rode ontwikkelingen als wel de wijze waarop deze worden vormgegeven bepalend voor het succes van de Nationale Landschappen.

Gevolgd methode brengt algemene ontwikkelingen goed in kaart

Belangrijkste conclusie uit de casestudy IJsselvallei over de mogelijkheden van een Planmonitor is dat een beoordeling van ruimtelijke plannen op effecten voor het beleid van de Nota Ruimte veel planspecifieke informatie geeft die niet eenduidig uit de NKN is af te leiden. Het is noodzakelijk om de details van een plan te kennen om vast te kunnen stellen of een plan ook strijdig is met 'de letter van de wet'. De NKN is daarmee beperkt bruikbaar. Een beoordeling van afzonderlijke plannen is niet goed mogelijk, een aanduiding van ontwikkelingen op regionale schaal die mogelijk strijdig zijn met de doelen van de Nota Ruimte is wel mogelijk.

4.5 Conclusie

De beschikbare tijdreeksen van planinventarisaties en planrealisatie zijn nog te kort om eenduidig vast te stellen of plannen een goede aanduiding geven van te verwachten ruimtelijke ontwikkelingen. De resultaten zijn tot op heden niet zodanig dat geconcludeerd kan worden dat de planinventarisaties geen betrouwbare aanduiding geven. Bovendien is duidelijk geworden dat de onderzochte planinventarisaties steeds beter van kwaliteit worden.

Op het niveau van individuele plannen lijken de onzekerheden groot, in de zin dat veel plannen niet of niet in de voorziene periode worden gerealiseerd, terwijl ook woningen worden gebouwd die niet in de planinventarisaties waren voorzien. Op het halen van doelen van de Nota Ruimte hoeft de uitval van plannen echter geen invloed te hebben, zolang deze uitval niet selectief is. Er zijn a priori goede redenen om aan te nemen dat de cijfers voor plannen om binnenstedelijk te bouwen een onderschatting te zien geven, omdat binnenstedelijke plannen meestal pas relatief kort van tevoren bekend worden. Voor andere indicatoren kunnen soortgelijke mechanismen spelen. Dat is in dit onderzoek echter niet gebleken.

Omdat in het algemeen al gauw tien jaar doorlooptijd gemoeid is tussen start en realisatie van woningbouwplannen, is een tijdreeks van vijftien à twintig jaar noodzakelijk om tot betrouwbare uitspraken over de voorspellende waarde van de Planmonitor te komen. Dit is twee tot drie keer langer dan de meetreeks die voor het voorliggende onderzoek zijn gebruikt. Een vergelijking van geplande en gerealiseerde plannen voor bedrijventerreinen kon zelfs in het geheel niet worden uitgevoerd.

Van de planinventarisaties voldoet de Nieuwe Kaart het beste aan de eisen van een Planmonitor. NKN geeft informatie over vormen van ruimtegebruik die voor een Planmonitor relevant zijn, waar IBIS en de provinciale woningbouwplanregistraties zich beperken tot respectievelijk werken en wonen. De data van NKN zijn landsdekkend en als GIS-bestand beschikbaar, worden in principe meerdere keren per jaar geactualiseerd en geven een aanduiding van de planfase. Voor een planmonitor bestaat daarbij wel behoefte aan verbetering op een aantal punten (zie ook bijlage 2):

- Opschonen en aanvullen van het huidige bestand, met name voor plannen die zijn uitgevoerd en uit de vaart zijn genomen.
- Verbeteren van de aanduiding van de planfase. De systematiek van IBIS en de provinciale planinventarisaties kan daarbij als uitgangspunt gebruikt worden.
- Het vastleggen van criteria en procedures, met name om meer uniformiteit tussen de provincies, zowel qua vulling (zitten alle relevante plannen erin?) als qua kwaliteit (zijn de gegevens even gedetailleerd, zijn ze juist en up-to-date?) te bereiken.

Blijf investeren in bestaande planinventarisaties, zoals Nieuwe Kaart en IBIS. Een Planmonitor is alleen mogelijk als plannen van decentrale overheden zo compleet mogelijk en op vergelijkbare wijze worden verzameld, gecontroleerd, opgeslagen en geactualiseerd. De bestaande planinventarisaties zoals de Nieuwe Kaart van Nederland en IBIS slagen daar om begrijpelijke redenen nog niet op alle punten voldoende in. Zo zijn deze inventarisaties voor de aanlevering van informatie afhankelijk van de medewerking en inzet van de verschillende overheden. In dit onderzoek is de organisatie en financiering van bestaande planinventarisaties niet onderzocht, maar het is aan te bevelen om dergelijke aspecten te laten onderzoeken. Versterking van de samenwerking tussen de uitvoerenden van de Nieuwe Kaart, de IBIS werklocatie enquête en de provinciale planinventarisaties kan de kwaliteit van de afzonderlijke bestanden verbeteren.

5 Voorbeelden van mogelijke uitspraken

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen voorbeelden van mogelijke uitspraken over de in hoofdstuk 2 geselecteerde indicatoren aan de orde. Achtereenvolgens komen aan de orde de indicatoren voor bundeling, intensivering, ontsluiting, Nationale Landschappen, Rijksbufferzones en natuurgebieden binnen de Ruimtelijke Hoofdstructuur en Ruimte voor Water. In bijlage 3 worden de gebruikte methoden nader toegelicht.

5.2 Bundeling verstedelijking

- Op basis van de bekende woningbouwplannen kan worden verwacht dat het bundelingspercentage van de nieuwbouw in Utrecht de komende periode wat lager zal zijn dan in de afgelopen periode, en in Noord-Holland juist weer wat hoger.
- In de komende jaren zal de bundeling van bedrijventerrein in de provincie Utrecht toenemen. Plannen voor nieuw bedrijventerrein liggen voor ongeveer twee derde binnen bundelingsgebied. Dit is ruim boven het bundelingspercentage van 51 procent van bestaand bedrijventerrein in het jaar 2000.

Het beleid van de Nota Ruimte is gericht op het bundelen van stedelijke ontwikkelingen in daarvoor aangewezen nationale bundelingsgebieden. Het doel is om het aandeel verstedelijking binnen de bundelingsgebieden minimaal gelijk te houden. In de Nota Ruimte zijn voorlopige grenzen van nationale bundelingsgebieden aangewezen. Het is de bedoeling dat een definitieve begrenzing door de provincies wordt vastgesteld. In Figuur 5.1 is te zien dat een aantal provincies de grens van het bundelingsgebied reeds heeft vastgesteld. Naast het nationale bundelingsgebied hebben verschillende provincies ook regionale bundelingsgebieden aangewezen. Deze regionale bundelingsgebieden zijn bij deze analyse buiten beschouwing gelaten.

In de Monitor Nota Ruimte zijn twee indicatoren opgenomen om de bundeling van verstedelijking te beschrijven, namelijk voor bundeling woningbouw en bedrijventerreinen. Deze zijn gedefinieerd als het aandeel van de bestaande woningvoorraad/areaal bedrijventerreinen en de netto toevoeging aan de woningvoorraad /areaal bedrijventerreinen binnen de nationale bundelingsgebieden.

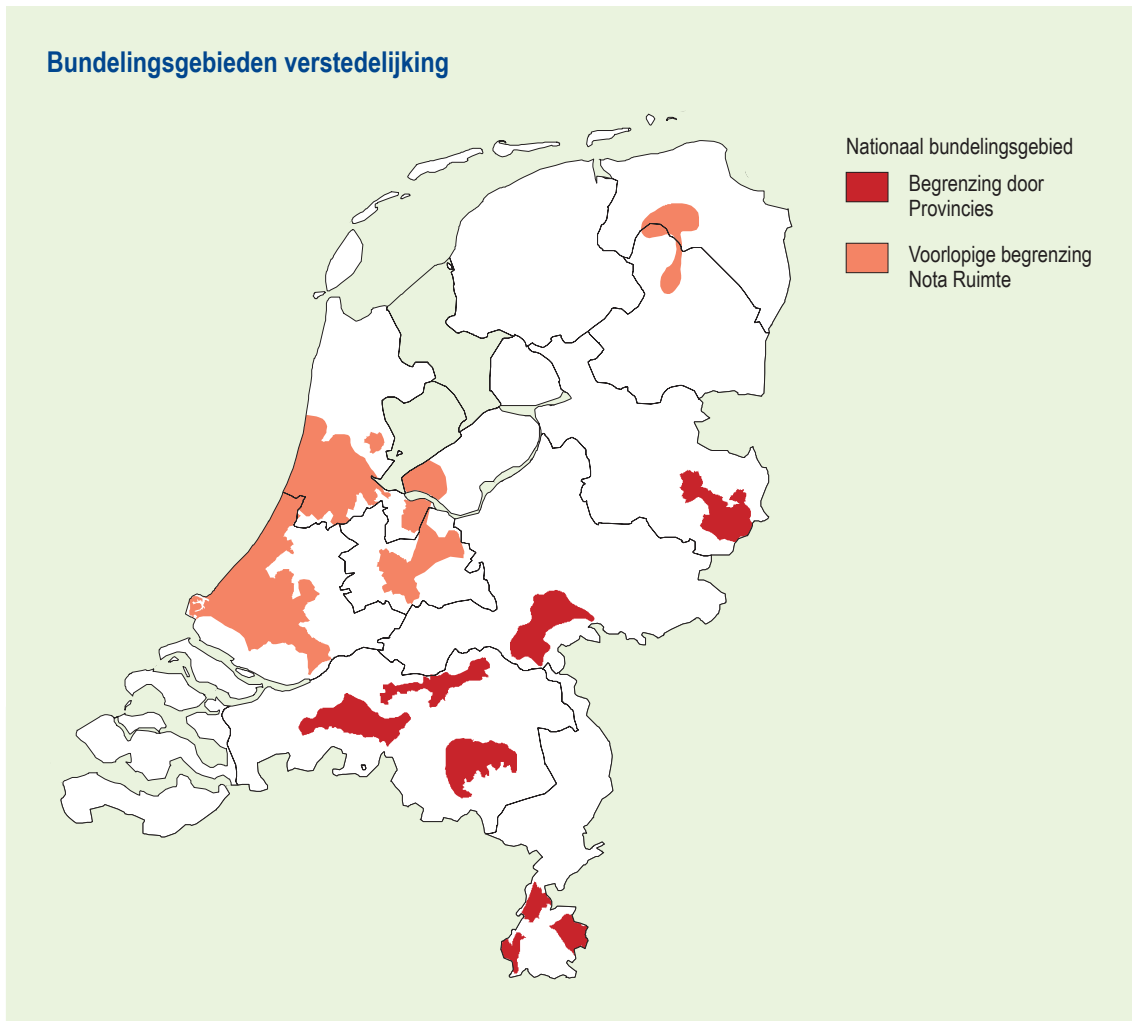
Bundelingsbeleid Nota Ruimte

Uitvoeringsdoelen:

bundeling van verstedelijking in bundelingsgebieden

Operationele doelen:

- ontwikkeling van nationale stedelijke netwerken en stedelijke centra
- verbeteren van de leefbaarheid en de sociaaleconomische positie van de steden
- behoud en versterking van de variatie tussen stad en land

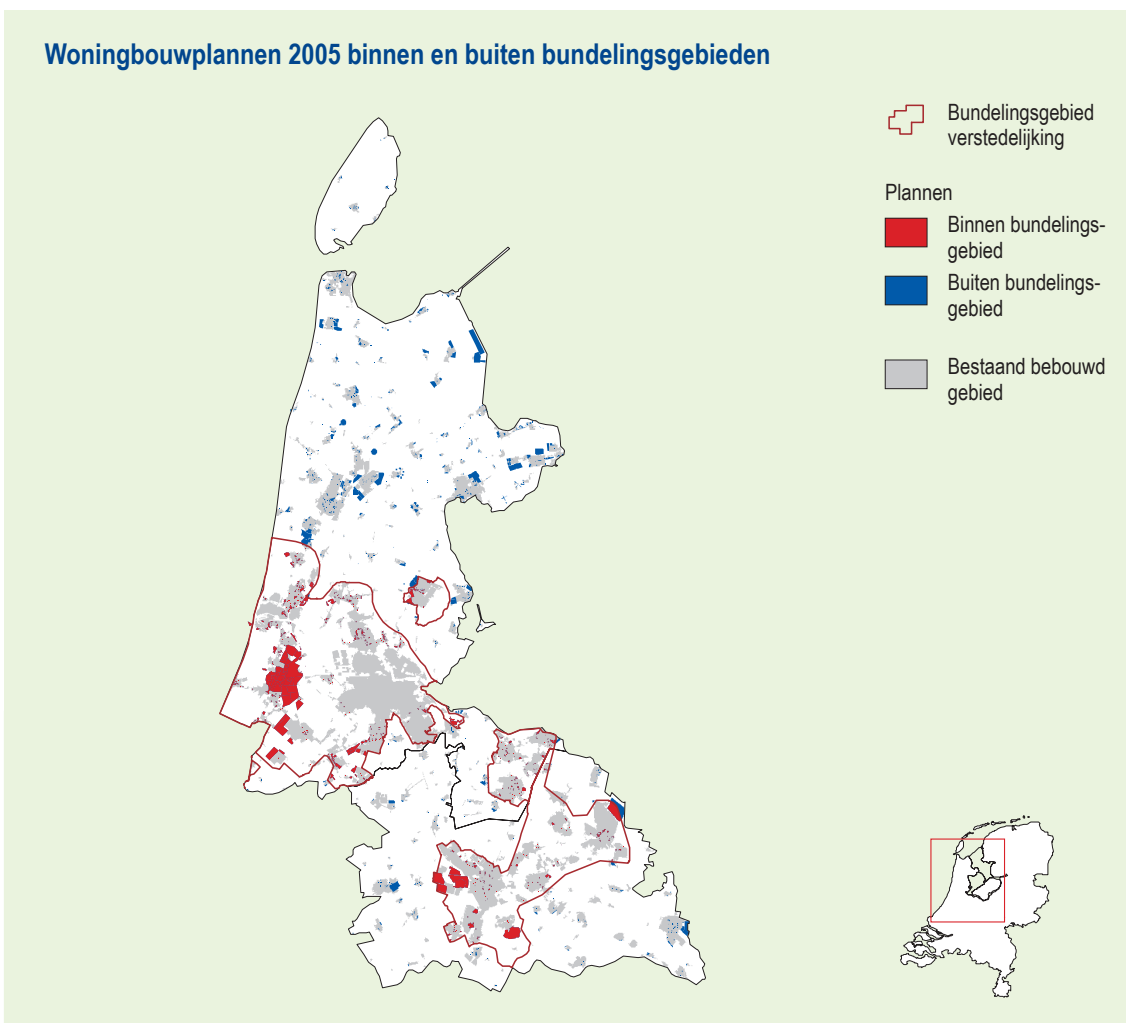


Figuur 5.1 Ligging bundelingsgebieden.

5.2.1 Woningbouw

Tussen 2000 en 2006 was het bundelingspercentage van de nieuwbouw in Utrecht duidelijk wat hoger dan dat in de bestaande woningvoorraad in 2000, en in Noord-Holland duidelijk wat lager (Ritsema van Eck & Farjon, 2008). In Figuur 5.2 is de ligging van alle woningbouwplannen aangegeven ten opzichte van de bundelingsgebieden. Woningbouwplannen in Amsterdam staan niet op de kaart, omdat hiervan geen ruimtelijk bestand beschikbaar is. Op de kaart lijken de woningbouwplannen in Haarlem zeer omvangrijk, dit komt doordat in Haarlem niet de individuele plannen in het ruimtelijke bestand zijn opgenomen, maar de totalen van alle plannen per wijk; omdat in vrijwel elke wijk van Haarlem wel een woningbouwplan bestaat, staat dus vrijwel de hele gemeente Haarlem als woningbouwplan aangegeven. In de analyse zijn alleen de nieuwbouwwoningen in dit gebied meegenomen.

In Tabel 5.1 is voor de verschillende categorieën woningbouwplannen aangegeven wat het bundelingspercentage voor die categorie is. Hieruit blijkt dat het bundelingspercentage van de woningbouw op grond van alle bekende plannen in Utrecht vrijwel gelijk zijn aan dat in de woningvoorraad van 2000, terwijl dit in Noord-Holland iets lager is dan dat in de woningvoorraad van 2000, maar hoger dan gerealiseerd is in de periode 2000-2006. Als alleen wordt gekeken naar de voor 2010 gerealiseerde woningen in de plannen, is het bundelingspercentage



Figuur 5.2 Woningbouwplannen volgens inventarisatie provincie en bundelingsgebieden.

Tabel 5.1 Bundelingspercentage woningbouw in Utrecht en Noord-Holland in 2000, de periode 2000-2006 en plannen. Bron: Ritsema van Eck en Farjon (2008)

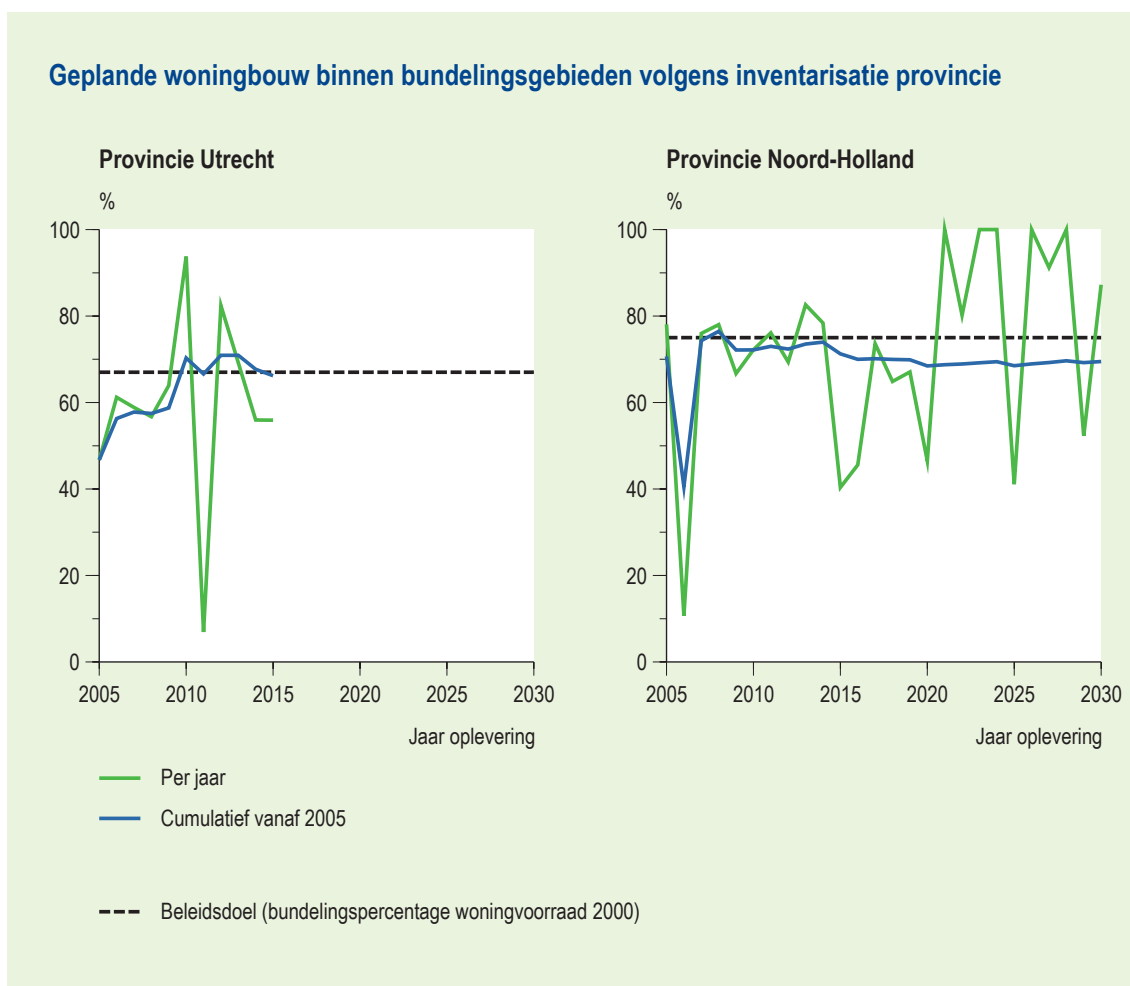
	Bundelingspercentage woningbouw	
	Utrecht	Noord-Holland
Voorraad 2000	67	75
Nieuwbouw 2000-2006	74	65
Alle plannen	66	69
Plannen t/m 2010	67	72
Plannen met status 1a, 1b, 2 of 3	59	52*
Plannen door provincie 'hard' genoemd	76	

* Exclusief Amsterdam.

in beide provincies nog iets hoger; het verschil is echter erg klein. Als we kijken naar de door de gemeenteraad vastgestelde plannen (planstatus 1a/b, 2 of 3), pakken de bundelingspercentages aanmerkelijk lager uit. Voor Noord-Holland moet hierbij worden opgemerkt dat dit cijfer geldt voor de provincie met uitzondering van Amsterdam; voor de Amsterdamse plannen is de planstatus namelijk niet in de planinventarisatie opgenomen. Voor Utrecht wordt dit lagere cijfer

deels veroorzaakt doordat voor Leidsche Rijn de globale plannen in de inventarisatie zijn opgenomen, waarvoor voor delen nog uitwerkingsplannen moeten worden vastgesteld. Er bestaat echter weinig twijfel over dat de afgesproken woningaantallen in Leidsche Rijn zullen worden gerealiseerd, reden waarom de provincie Utrecht deze plannen wel als ‘hard’ heeft gekwalificeerd. Op grond van alle ‘harde’ plannen is het bundelingspercentage juist erg hoog.

In Figuur 5.3 staat aangegeven hoe het bruto bundelingspercentage in Utrecht zich ontwikkelt op basis van de plannen die in een bepaald jaar worden afgerond, van 2005 (het jaar van de planinventarisatie) tot 2015. Dit percentage ligt vooral zeer hoog in 2010 en 2012, wat het totale bundelingspercentage over alle plannen duidelijk beïnvloedt. (Weliswaar is het bundelingspercentage van de plannen in 2011 juist erg laag, maar de plannen die in dit jaar worden afgerond betreffen een relatief klein aantal woningen, waardoor de invloed op het totaal gering is). De hoge percentages voor 2010 en 2012 worden voor een belangrijk deel bepaald door VINEX-woningbouwplannen in Leidsche Rijn, dus binnen het bundelingsgebied. Er zijn geen plannen met een einddatum in 2013. Het ligt voor de hand dat na 2005 meer, kleinschaliger woningbouwplannen voor 2010 en 2012 zijn vastgesteld of dat nog zullen worden, waarvan een deel buiten het bundelingsgebied zal liggen. Er kan dus worden verwacht dat de bundelingspercentages die in deze jaren worden gerealiseerd, uiteindelijk lager zullen uitvallen dan de zeer hoge percentages die in de grafiek staan.



Figuur 5.3 Percentage woningbouw in plannen binnen bundelingsgebieden in Utrecht en Noord-Holland.

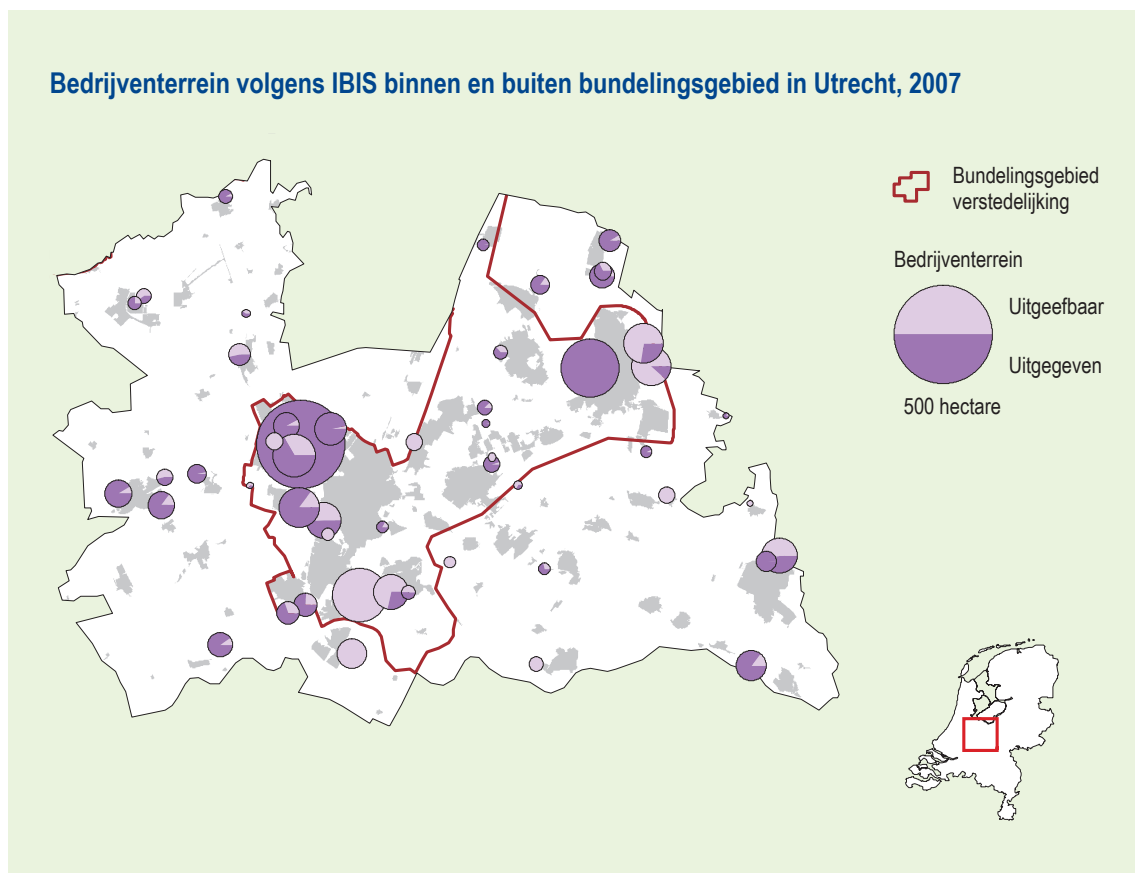
In Figuur 5.3 staat ook de ontwikkeling van het bundelingspercentage in Noord-Holland weergegeven. De Noord-Hollandse planinventarisatie bevat plannen met een horizon tot 2030, meer dan drie keer zover als de Utrechtse plannen dus. Net als in Utrecht neemt hier op de wat langere termijn de variatie tussen de jaren toe, doordat er op deze termijn maar een klein aantal (meest grootschalige) plannen nu al bekend is. Toch blijft het cumulatieve bundelingspercentage, na een schommeling in 2006, vrij constant rond de 70 procent.

5.2.2 Bedrijventerreinen

In Figuur 5.4 is de ligging van bedrijventerreinen uit IBIS met nog uitteefbaar oppervlak in de provincie Utrecht weergegeven. In IBIS worden de brutocontouren van bedrijventerreinen opgenomen. Er wordt niet bijgehouden waar het eventueel reeds uitgegeven deel van een terrein binnen deze contour ligt. Het is dus ook niet bekend waar het nog uitteefbare deel binnen de bruto contour ligt.

Uit Tabel 5.2 blijkt dat de bundeling van bedrijventerrein in de provincie Utrecht in het jaar 2000 51 procent bedroeg. (in 2006 was dit gestegen naar 55 procent). Van de plannen voor nieuw bedrijventerrein (uitgedrukt in uitteefbaar oppervlak) ligt 68 procent binnen bundelingsgebied.

Van bedrijventerreinen die deels binnen bundelingsgebied liggen, is naar rato van het aandeel oppervlak binnen bundelingsgebied de uitteefbare oppervlakte toegedeeld. Als van deze



Figuur 5.4 Ligging bedrijventerreinen met nog uitteefbaar oppervlak en nationaal bundelingsgebied in de provincie Utrecht. Bron: IBIS.

Tabel 5.2 Bundeling van bedrijventerrein in de provincie Utrecht. Bron: IBIS.

	Oppervlak (ha)	Aandeel binnen bundelingsgebied
Netto uitgegeven in 2000	2214	51%
Uitgifte in 2000 t/m 2005	171	75%
Terstond uitgeefbaar in 2007	145	49%
Niet terstond uitgeefbaar in 2007	241	79%
Totaal uitgeefbaar in 2007	386	68%

Tabel 5.3 Bundeling van uitgeefbaar bedrijventerrein, berekend volgens verschillende methoden in de provincie Utrecht. Bron: IBIS.

	Oppervlak (ha)	Bundel (min)	Bundel (rato)	Bundel (max)
Terstond uitgeefbaar	145	43%	49%	51%
Niet terstond uitgeefbaar	241	70%	79%	81%
Totaal uitgeefbaar	386	60%	68%	69%

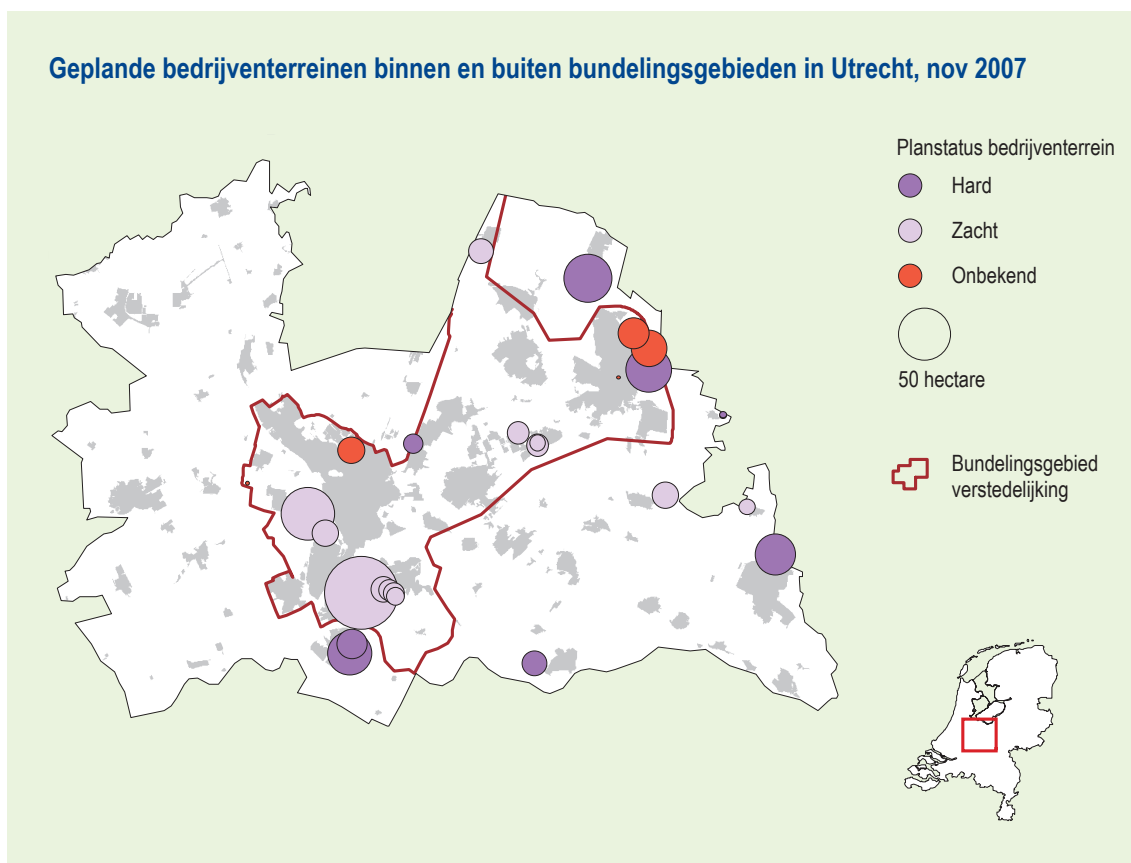
Tabel 5.4 Bundeling van uitgeefbaar bedrijventerrein naar planfase en terstond/niet-terstond uitgeefbaar in de provincie Utrecht. Bron: IBIS.

Planfase	Uitgeefbaar oppervlak (ha)			Aandeel uitgeefbaar binnen bundelingsgebied		
	Totaal	Terstond	Niet terstond	Totaal	Terstond	Niet terstond
Bindend/Vigerend plan (hard)	44	39	5	19%	22%	3%
Goedgekeurd plan (hard)	194	47	147	89%	99%	85%
Vastgesteld plan (hard)	78	31	47	73%	32%	100%
Ontwerp plan (zacht)	47	17	30	26%	31%	24%
Onbekend	24	12	12	48%	13%	83%
Totaal	386	145	241	68%	49%	79%

terreinen al het uitgeefbaar terrein in zijn geheel niet of wel wordt meegerekend binnen bundelingsgebied, varieert het aandeel uitgeefbaar oppervlak binnen bundelingsgebied tussen de 60 en 69 procent (zie Tabel 5.3).

Naast gegevens uit de IBIS werklocaties enquête kunnen ook de plannen voor nieuwe bedrijventerreinen uit de Nieuwe Kaart worden geanalyseerd op ligging ten opzichte van bundelingsgebieden. In Figuur 5.5 is de ligging van plannen voor bedrijventerreinen in de provincie Utrecht uit de Nieuwe Kaart weergegeven. Zoekgebieden voor bedrijventerrein en plannen voor herstructurering uit de Nieuwe Kaart zijn hierbij buiten beschouwing gelaten.

Opvallend is dat volgens de Nieuwe Kaart in de provincie Utrecht meer oppervlak nieuw bedrijventerrein is gepland dan volgens IBIS. Hierbij moet wel worden vermeld dat het overgrote deel van de uitgeefbare oppervlakte bedrijventerrein door de Nieuwe Kaart is geschat/berekend in plaats van opgegeven door de bron.



Figuur 5.5. Plannen voor bedrijventerrein uit de Nieuwe Kaart en nationaal bundelingsgebied in de provincie Utrecht. Bron: Nieuwe Kaart van Nederland.

Tabel 5.5. Uitgeefbaar oppervlak bedrijventerrein en bundelingspercentage volgens de Nieuwe Kaart in de provincie Utrecht. Bron: NKN.

Oppervlak (ha)	Bundel (min)	Bundel (rato)	Bundel (max)
415	56%	65%	66%

Tabel 5.6. Bundeling van uitgeefbaar bedrijventerrein naar planstatus in de provincie Utrecht. Bron: NKN.

Planstatus	Oppervlak (ha)	Bundel (rato)
hard	169	26%
zacht	188	91%
onbekend	58	92%
Totaal	415	65%

De plannen uit de Nieuwe Kaart liggen deels ook op andere locaties. Het aandeel binnen bundelingsgebied is in dezelfde orde van grootte als op basis van IBIS. Als onderscheid wordt gemaakt naar planstatus dan blijkt dat van de harde plannen uit de Nieuwe Kaart slechts 26 procent binnen bundelingsgebied ligt.

5.3 Intensivering woningbouw

- Tot 2010 wordt in Utrecht en Noord-Holland naar verwachting, conform de doelen van de Nota Ruimte, meer dan 40 procent van de nieuwbouw binnen bestaand stedelijk gebied gebouwd. In de periode daarna lijkt dit aandeel te gaan zakken. Het is voorstelbaar dat in de tussentijd zoveel nieuwe plannen voor binnenstedelijke woningbouw worden ontwikkeld, dat dit aandeel ook na 2010 op de gewenste hoogte blijft.

Beleidsdoelen Nota Ruimte voor intensivering

Uitvoeringsdoelen:

- Optimale benutting van verdichtingsmogelijkheden

Operationele doelen:

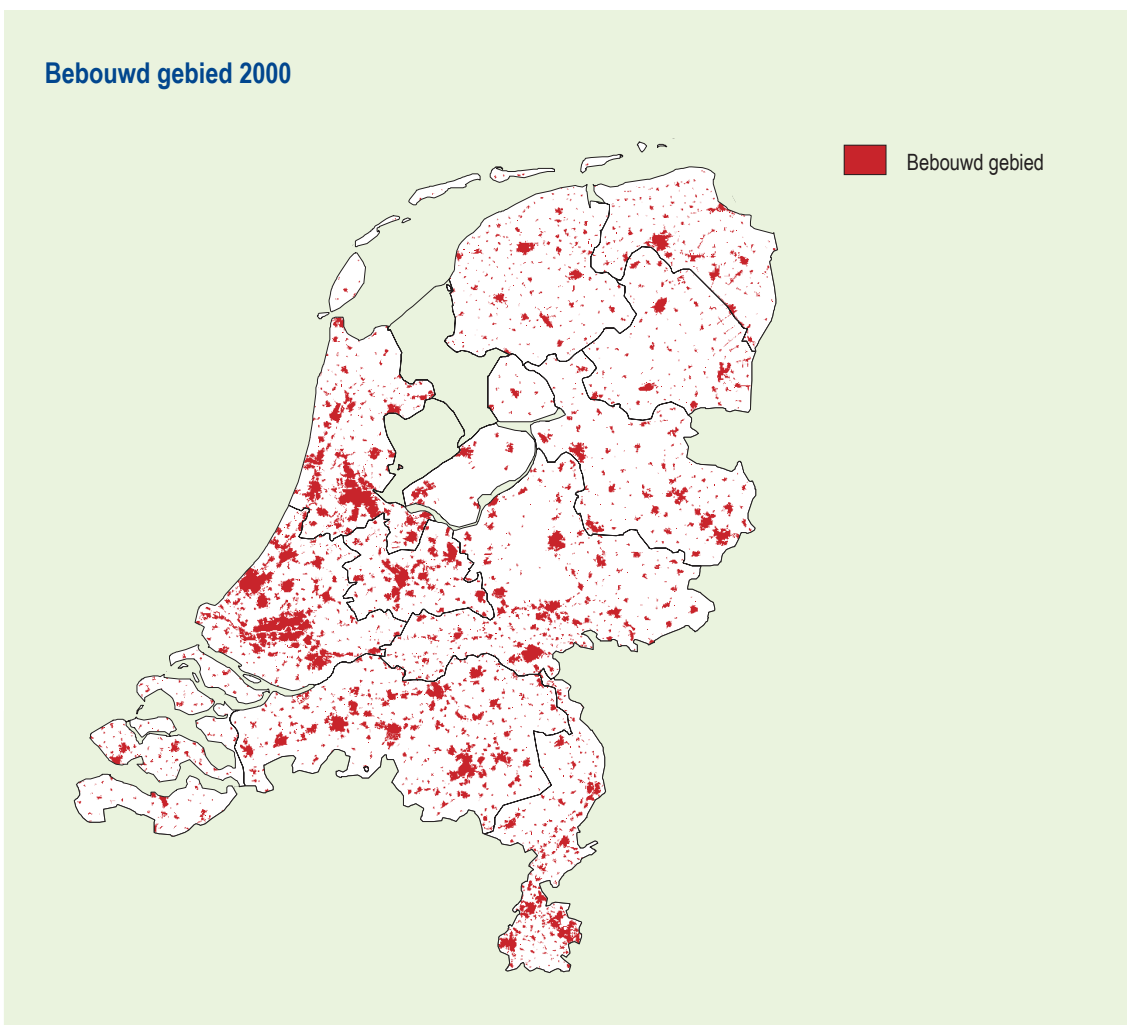
- Verbeteren van de leefbaarheid en de sociaal-economische positie van de steden
- Behoud en versterking van de variatie tussen stad en land

Het beleid in de Nota Ruimte geeft aan dat verdichtingsmogelijkheden in het bestaand bebouwd gebied zo optimaal mogelijk moeten worden benut. Daarbij wordt uitgegaan van het bestaand bebouwd gebied van het jaar 2000 zoals weergegeven in Figuur 5.6. De nota noemt ook een streefgetal voor de realisatie van woningen en arbeidsplaatsen in het bestaand bebouwd gebied: 40 procent van het totale uitbreidingsprogramma. In de Monitor Nota Ruimte wordt de doelbereiking beschreven door de indicator intensivering verstedelijking. Deze is gedefinieerd als het aandeel (percentage) van bestaande woningvoorraad, nieuwbouwwoningen en nettotoevoeging aan de woningvoorraad, binnen bebouwd gebied 2000.

In de periode 2000-2006 lag het aandeel bruto nieuwbouw binnen bebouwd gebied 2000 op (in Utrecht) of duidelijk boven (in Noord-Holland) de streefwaarde van 40 procent (Ritsema van Eck en Farjon, 2008). In Figuur 5.7 staan alle woningbouwplannen aangegeven met hun ligging ten opzichte van het bestaand bebouwd gebied. Voor Haarlem en Amsterdam gelden hier uiteraard dezelfde opmerkingen als in de paragraaf 5.2.1.

In Tabel 5.7 is voor de verschillende categorieën woningbouwplannen aangegeven wat het percentage binnen bestaand bebouwd gebied is voor die categorie. Hieruit blijkt dat het streefcijfer van 40 procent woningbouw binnen bestaand bebouwd gebied in de afgelopen periode in beide provincies is gehaald, in Noord-Holland zelfs ruim. Op grond van alle plannen in de planinventarisaties zal dit aandeel de komende periode in beide provincies duidelijk lager uitvallen. Voor Noord-Holland moet hierbij worden aangetekend dat de cijfers voor de plannen exclusief Amsterdam zijn, omdat de plannen voor de gemeente Amsterdam niet in het geografische bestand zijn opgenomen. Als de vooruitblik wordt beperkt tot alle woningen die volgens de plannen worden gebouwd tot 2010, pakken de aandelen binnen bebouwd gebied weer duidelijk hoger uit. Hierin zal het effect meespelen dat binnenstedelijke bouwplannen vaak vrij kleinschalig zijn en hooguit enkele jaren van tevoren bekend zijn.

Uit de door de gemeenteraad vastgestelde plannen (planstatus 1a/b, 2 of 3) blijkt een merkwaardig verschil op tussen de provincies: in Noord-Holland is het percentage binnen bestaand bebouwd gebied zeer laag (zelfs als we rekening houden met het feit dat dit percentage exclusief Amsterdam is), terwijl het in Utrecht juist hoog is. Bij het lage aandeel binnen bebouwd gebied



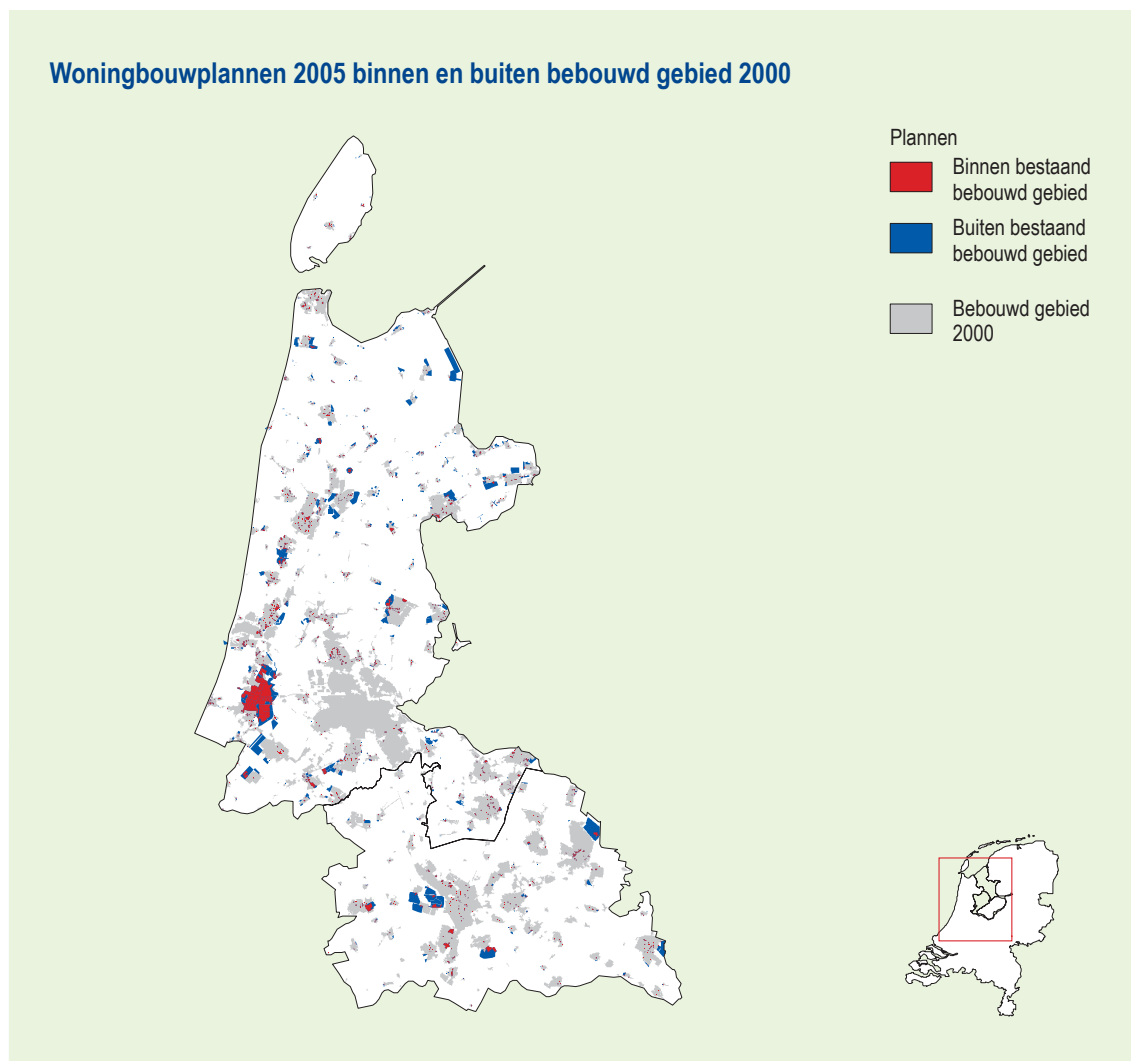
Figuur 5.6 Bestaand bebouwd gebied 2000.

Tabel 5.7 Aandeel van woningen binnen bestaand stedelijk gebied 2000 voor de provincies Utrecht en Noord-Holland.

Periode	% woningen binnen bestaand bebouwd gebied 2000	
	Utrecht	Noord-Holland
Nieuwbouw 2000-2006	41	52
Alle plannen	34	40*
Plannen tot 2010	39	61*
Plannen met status 1a, 1b, 2 of 3	53	15*
Plannen door provincie 'hard' genoemd	27	

* Exclusief Amsterdam.

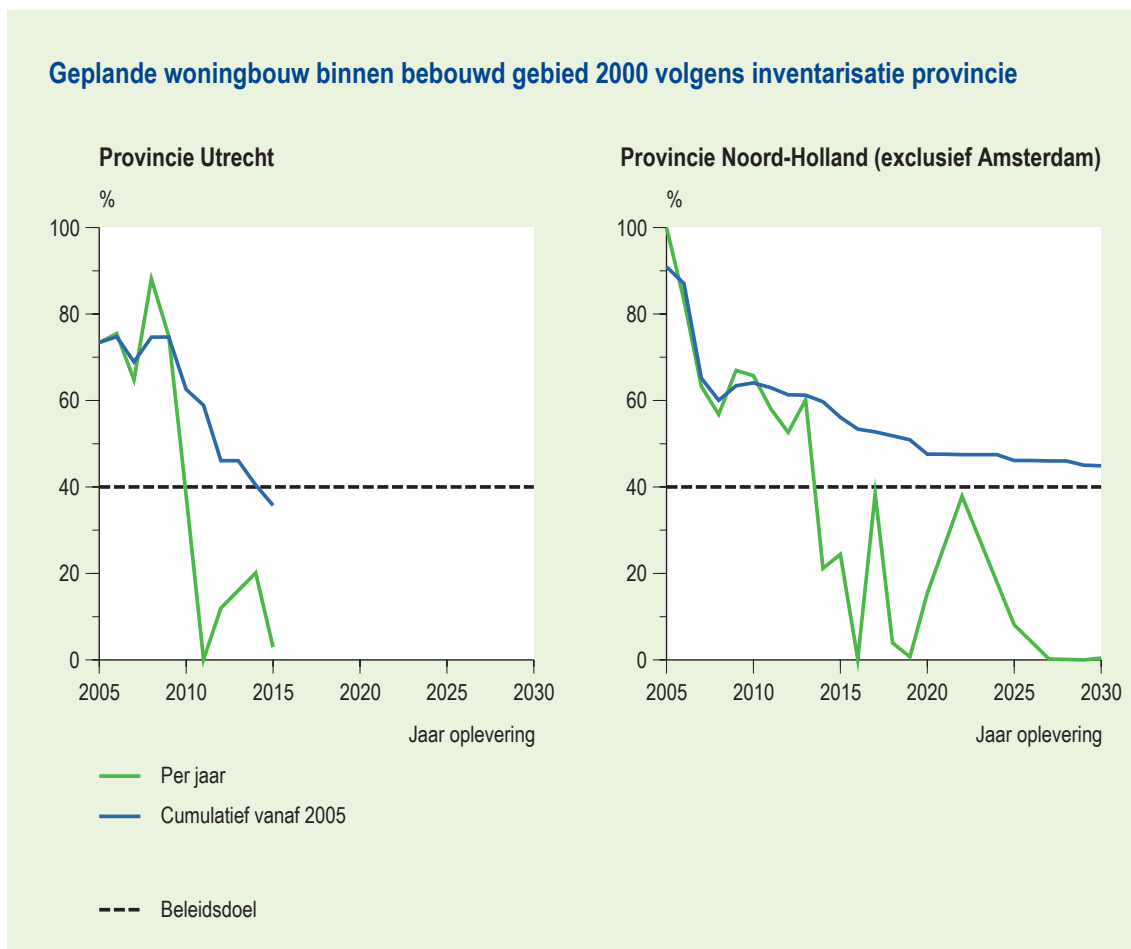
in Noord-Holland kan opnieuw de geringe omvang en daardoor relatief korte doorlooptijd van binnenstedelijke woningbouwplannen een rol spelen. Bij het hoge aandeel in Utrecht speelt, net als bij het bundelingspercentage (indicator 1.1) de status van Leidsche Rijn een belangrijke rol: de globale plannen voor deze uitleglocatie waren in 2005 nog niet overal uitgewerkt in vastgestelde bestemmingsplannen. Doordat de woningbouwplannen in Leidsche Rijn wel als 'hard'



Figuur 5.7 Nieuwbouwplannen woningbouw volgens inventarisatie provincie binnen en buiten bestaand bebouwd gebied 2000.

zijn geclassificeerd, is in Utrecht het aandeel binnen bestaand bebouwd op basis van ‘harde’ plannen een stuk lager.

Uit Figuur 5.8 blijkt dat het aandeel woningbouw binnen bestaand bebouwd gebied in beide provincies een dalende tendens heeft. Er zijn verschillende verklaringen denkbaar voor deze dalende tendens. In de eerste plaats zal in ieder geval het al eerder genoemde effect van belang zijn, dat binnenstedelijke plannen over het algemeen kleinschalig zijn en daardoor een relatief korte doorlooptijd hebben. Bovendien is meestal niet heel lang van tevoren bekend dat een binnenstedelijke locatie voor woningbouw beschikbaar zal zijn. Beide oorzaken leiden ertoe dat binnenstedelijke woningbouwplannen gemiddeld minder lang van tevoren bekend zijn dan plannen voor uitleglocaties. In de tweede plaats speelt het verschijnsel van de ‘boeggolf’ een rol: op het tijdstip van een planinventarisatie is er altijd een aantal plannen die in uitvoering zijn, maar al duidelijke vertraging hebben opgelopen, en die dus in de inventarisatie komen met een aangepaste afrondingsdatum, in het jaar van inventarisatie of een of twee jaar daarna. Daarnaast zijn er voor dezelfde jaren ook plannen opgenomen waarvan de uitvoering nog niet is gestart, die nog geen vertraging hebben opgelopen of waarvan nog niet bekend is dat ze vertraging hebben opgelopen of hoeveel. Een deel van deze plannen zal nog vertraging oplopen en uiteindelijk dus in een later jaar worden gerealiseerd dan in de planinventarisatie is aangegeven.



Figuur 5.8 Percentage nieuwbouw binnen bestaand bebouwd gebied Utrecht en Noord-Holland.

Omdat eerdere, vertraagde plannen samen vallen met latere plannen waarvan de vertraging nog niet bekend is, ontstaat er altijd een lichte overschatting van de geplande woningbouw in het jaar van inventarisatie en de jaren die daar direct op volgen, de zogenaamde ‘boeggolf’. Er zijn redenen om aan te nemen dat deze ‘boeggolf’ groter is voor binnenstedelijke bouwplannen dan voor plannen op uitleglocaties, omdat deze meer onderhevig zijn aan uitstel, bijvoorbeeld wegens beroepsprocedures. Dit zou leiden tot een overschatting van het aandeel binnenstedelijk bouwen in de eerste jaren. In de grafiek voor Noord-Holland lijkt dit effect duidelijk zichtbaar in 2005 en 2006.

5.4 Ontsluitingskwaliteit

- In de komende jaren zal het aandeel nieuwbouwwoningen binnen het bereik van een auto-snelwegafslag in provincie Utrecht naar verwachting niet afnemen ten opzichte van de huidige situatie.
- Het aandeel nieuwbouwwoningen in de nabijheid van stations zal in de provincie Utrecht toenemen ten opzichte van de huidige situatie, De opening van enkele nieuwe stations in de nabijheid van grote bouwlocaties draagt hieraan bij.

Beleidsdoelen ontsluitingskwaliteit Nota Ruimte

Uitvoeringsdoelen

- optimale benutting van bestaande infrastructuur en potenties van vervoersknooppunten
- versterking van Almere door substantiële groei samen met verbetering van de bereikbaarheid

Operationele doelen:

- verbetering van de bereikbaarheid
- vergroten van de internationale concurrentiepositie van de Randstad als geheel

Het beleid van de Nota Ruimte streeft naar een optimale benutting van bestaande infrastructuur. In de Monitor Nota Ruimte wordt de doelbereiking op dit punt beschreven met de indicator ontsluitingskwaliteit, die gedefinieerd is als de mate waarin nieuwe stedelijke ontwikkeling (woningen en bedrijvigheid) een plek krijgen in de nabijheid van vervoerknooppunten. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt naar hoofdwegenet (zie paragraaf 5.4.1) en het spoorwegenet (zie 5.4.2). De beschrijving beperkt zich tot woningbouwplannen.

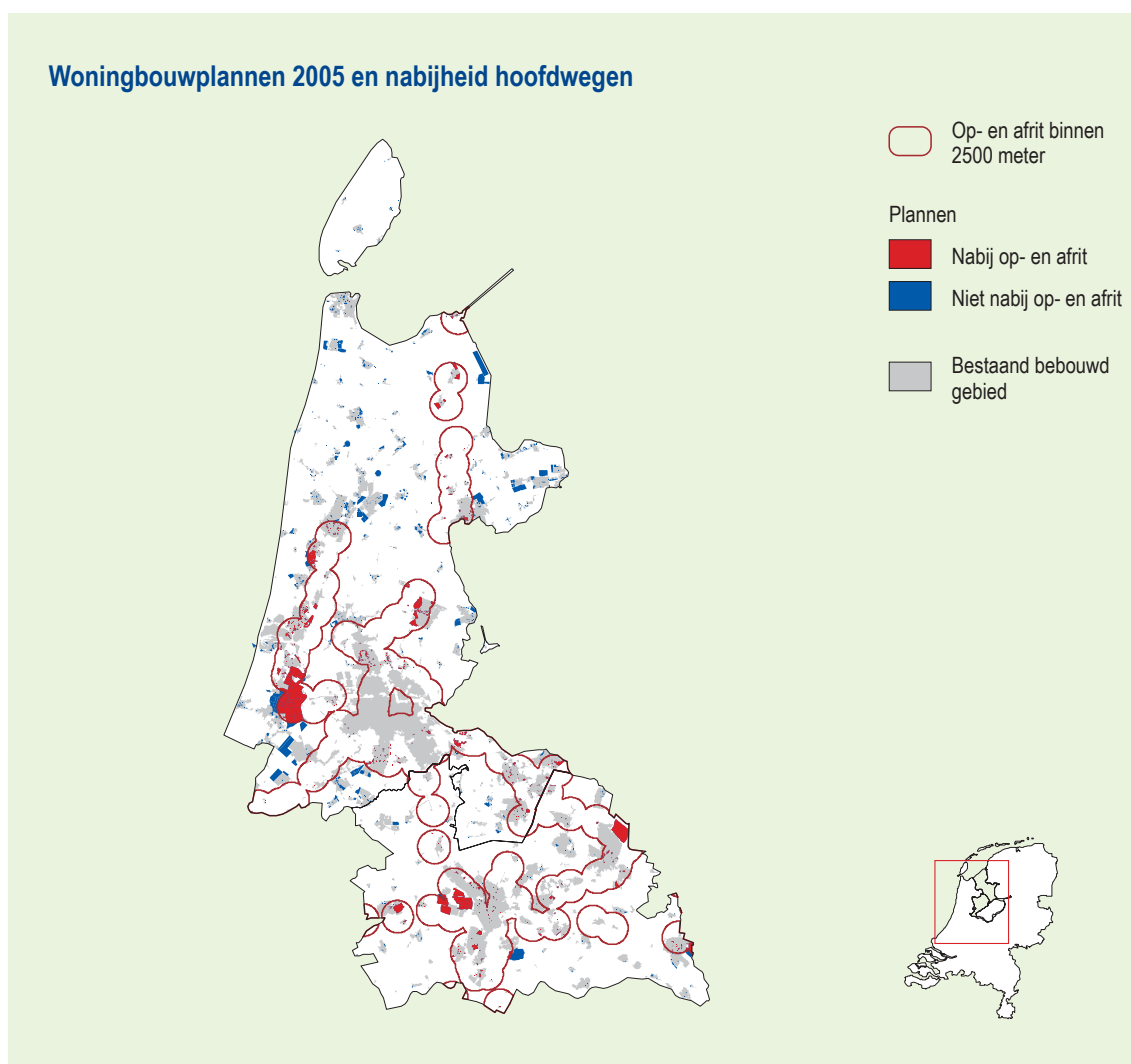
De indicator voor het hoofdwegenet is gedefinieerd als het aandeel van de woningen dat ligt nabij een op- en/of afrit van het hoofdwegenet en de ontwikkeling van de woningvoorraad op locaties nabij een op- en/of afrit van het hoofdwegenet. De indicator voor het spoorwegenet is gedefinieerd als het aandeel van de gerealiseerde nieuwbouwwoningen en van de totale woningvoorraad dat goed ontsloten is per trein en per regionaal openbaar vervoer.

5.4.1 Hoofdwegenet

Het aandeel woningen binnen bereik van een autosnelwegafslag lag in Utrecht en Noord-Holland in 2000 op twee derde, respectievelijk 60 procent. Voor de nieuwbouw in de periode 2000-2006 was dit aandeel in Utrecht hetzelfde, in Noord-Holland iets lager (Ritsema van Eck en Farjon, 2008). In Figuur 5.9 staan alle woningbouwplannen aangegeven met hun ligging ten opzichte van afslagen in het hoofdwegenet (met de inmiddels bekende kanttekeningen bij Amsterdam en Haarlem). Woningen binnen 2500 meter van zo'n afslag worden geclassificeerd als 'in de nabijheid' van die afslag. In Tabel 5.8 is voor de verschillende categorieën woningbouwplannen aangegeven wat het percentage woningen in de nabijheid van afslagen is voor die categorie. Hieruit blijkt dat zowel de bestaande voorraad anno 2000, als de nieuwbouw in de periode 2000-2006 in beide provincies in meerderheid in de nabijheid van een afslag ligt. In Utrecht gaat het om twee derde van de voorraad en de nieuwbouw, in Noord-Holland liggen beide aandelen wat lager. Op grond van alle bekende plannen wordt het aandeel in de nabijheid van een afslag in Utrecht zelfs nog hoger, terwijl dit aandeel in Noord-Holland fors daalt. Bij dit laatste zal zeker meespelen dat woningbouwplannen in Amsterdam, die niet in het geografische bestand zijn opgenomen, buiten beschouwing zijn gebleven. Zoals de kaart laat zien, ligt een groot deel van de gemeente Amsterdam in de nabijheid van een afslag. Hierdoor geeft het cijfer voor Noord-Holland waarschijnlijk een te negatief beeld. Maar zoals de kaart ook laat zien, liggen veel grote bouwplannen in Noord-Holland verder dan 2,5 km van een afslag, bijvoorbeeld in Aalsmeer en de Haarlemmermeer en op de meeste locaties in de Kop van Noord-Holland. In Utrecht is Houten-Zuid de grootste bouwlocatie die (net) niet in de nabijheid van een aflag ligt.

Uit de bekende plannen blijkt dat het aandeel woningen die tot 2010 worden gebouwd in de nabijheid van een afslag van het hoofdwegennet in Noord-Holland iets hoger ligt dan bij alle woningen in de plannen (Tabel 6.8). In Utrecht is er nauwelijks verschil. Het aandeel woningen in door de gemeenteraad vastgestelde plannen (planstatus 1a/b, 2 of 3), valt in Utrecht veel lager uit doordat voor Leidsche Rijn de globale plannen in de planinventarisatie zijn opgenomen die in 2005 nog niet overal waren uitgewerkt in vastgestelde bestemmingsplannen. Aangezien Leidsche Rijn geheel in de nabijheid van snelwegafslagen ligt, drukt dit het betreffend aandeel fors. Doordat de woningbouwplannen in Leidsche Rijn wel als 'hard' zijn geclassificeerd, is in Utrecht het aandeel in de nabijheid van afslagen op basis van 'harde' plannen juist weer wat hoger dan op basis van alle plannen.

Uit Figuur 5.10 blijkt dat het aandeel woningbouw in de nabijheid van afslagen van het hoofdwegennet in beide provincies stijgt tot het jaar 2008/2009. Daarna wisselt het beeld van jaar tot jaar. Het is moeilijk een algemene verklaring voor dit beeld te geven, omdat in de nabijheid van afslagen zeer verschillende bouwplannen liggen: zowel binnenstedelijke plannen als grootschalige uitleg en kleinere bouwlocaties al dan niet bij een bestaand bebouwd gebied.



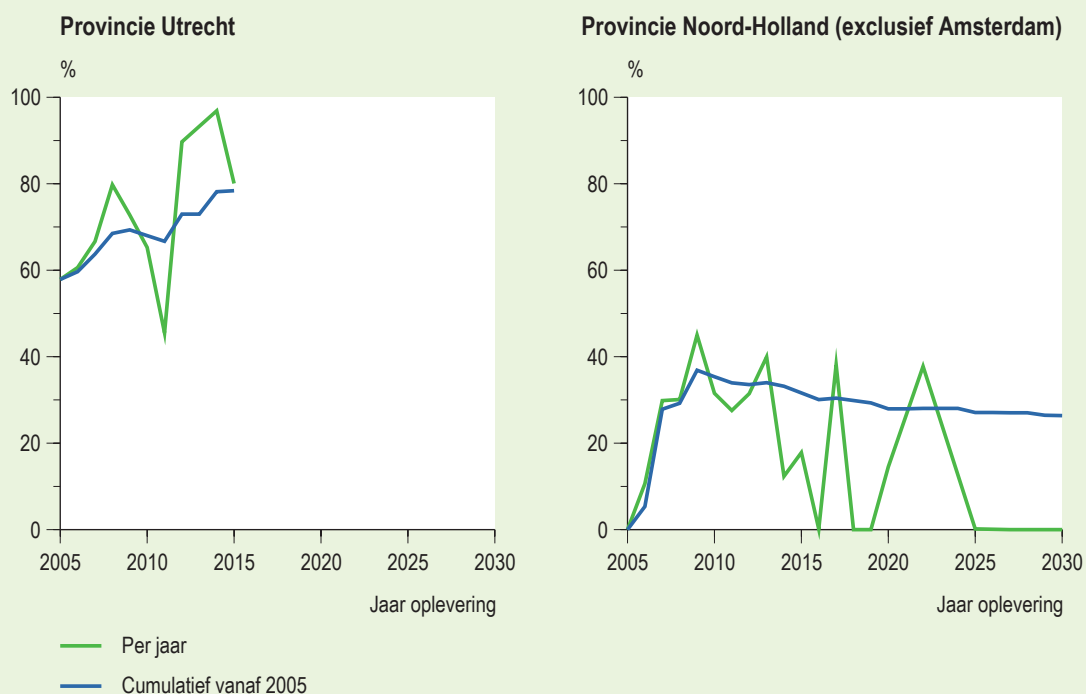
Figuur 5.9 Nieuwbouwplannen woningbouw volgens inventarisatie provincie in nabijheid op- en afritten hoofdwegen.

Tabel 5.8 Het aandeel woningbouw volgens inventarisatie provincie nabij op- en afritten in Utrecht en Noord-Holland.

Periode	% woningen nabij op- afritten	
	Utrecht	Noord-Holland
Voorraad 2000	67	60
Nieuwbouw 2000-2006	67	54
Alle plannen	78	22*
Plannen tot 2010	75	32*
Plannen met status 1a, 1b, 2 of 3	46	23*
Plannen door provincie 'hard' genoemd	82	

* Exclusief Amsterdam.

Geplande woningbouw nabij op- en afritten hoofdwegen volgens inventarisatie provincie

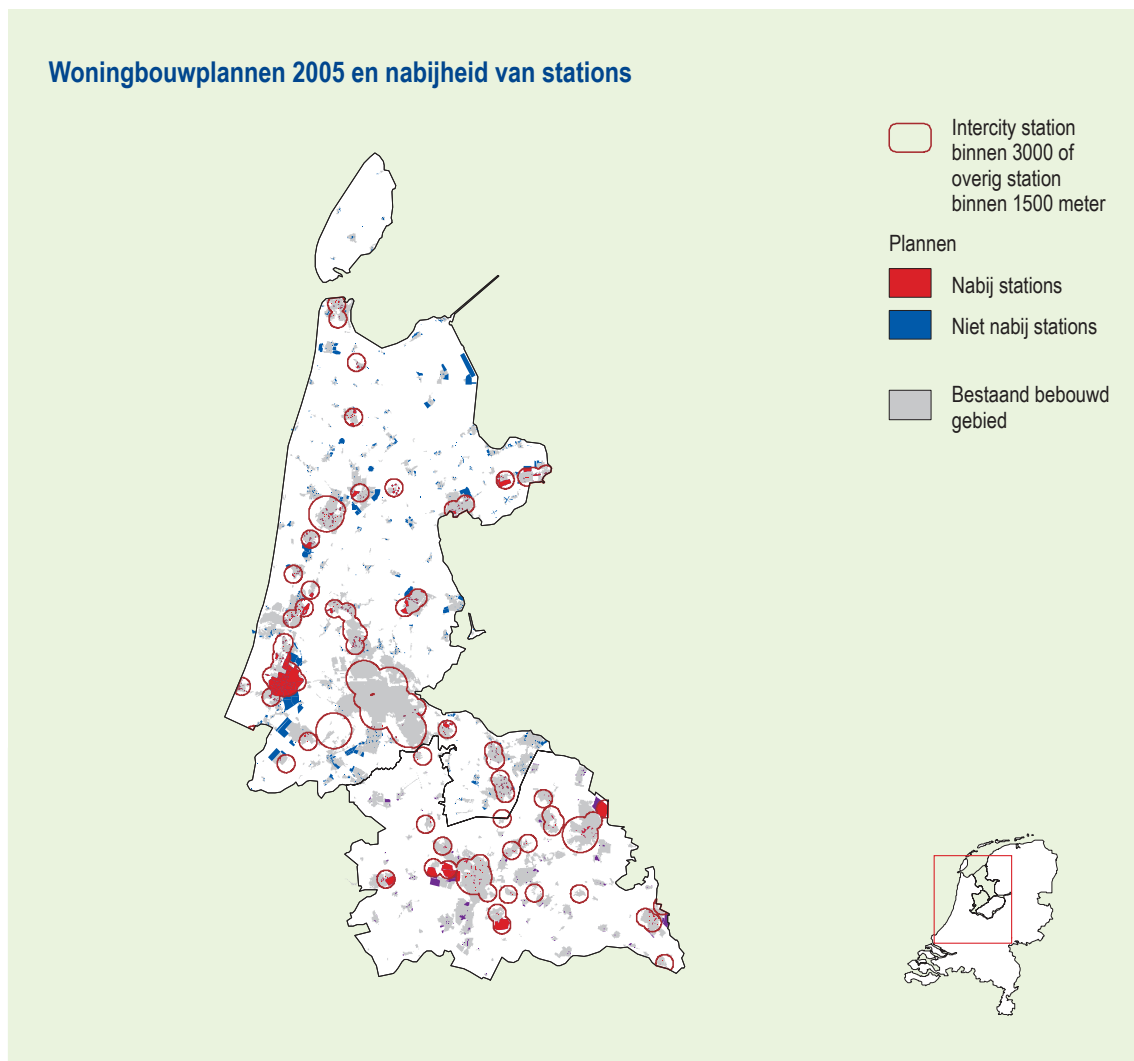
**Figuur 5.10** Percentage nieuwbouw woningen nabij op- en afritten van hoofdwegen in Utrecht en Noord-Holland.

5.4.2 Spoorwegennet

Het aandeel woningen in de nabijheid van een station lag in 2000 op de helft (in Utrecht) of hoger (in Noord-Holland). Voor de nieuwbouw in de periode 2000-2006 was dit aandeel in beide provincies duidelijk lager (Ritsema van Eck & Farjon, 2008). In Figuur 5.11 staan alle woningbouwplannen aangegeven met hun ligging ten opzichte van spoorwegstations. Woningen binnen 3000 meter van een intercitystation of binnen 1500 meter van een overig station worden geclassificeerd als 'in de nabijheid' van dat station. In Tabel 5.9 is voor de verschillende categorieën woningbouwplannen aangegeven wat het percentage in de nabijheid van stations is voor die categorie. Hieruit blijkt dat van de woningvoorraad in 2000 precies de helft (in Utrecht)

of zelfs meer (in Noord-Holland) in de nabijheid van een station lag. In de nieuwbouw in de periode 2000-2006 was dit aandeel in beide provincies aanmerkelijk lager. Op grond van de bekende woningbouwplannen lijkt het er echter op dat in Utrecht het aandeel nieuwbouw in de nabijheid van stations in de komende periode juist meer dan de helft zal bedragen. Deze omslag is grotendeels te danken aan de opening van een aantal nieuwe stations bij grote nieuwbouwlocaties, zoals in Leidsche Rijn, Houten-Zuid en Vathorst. In Noord-Holland lijkt dit aandeel juist verder te dalen. Hierbij zal zeker meespelen dat woningbouwplannen in Amsterdam, die niet in het geografische bestand zijn opgenomen, buiten beschouwing zijn gebleven. Zoals de kaart laat zien, ligt een groot deel van de gemeente Amsterdam in de nabijheid van een station. Hierdoor geeft het cijfer voor Noord-Holland waarschijnlijk een te negatief beeld.

Het aandeel woningen die tot 2010 worden gebouwd volgens de bekende plannen, is in de nabijheid van een station duidelijk hoger dan alle woningen in de plannen (Figuur 5.12). In Utrecht is er nauwelijks verschil. Dit verschil in Noord-Holland kan worden veroorzaakt doordat locaties in de nabijheid van een station vaak binnenstadslocaties zijn, die gemiddeld genomen klein zijn en daardoor een relatief korte doorlooptijd kennen. Het aandeel woningen in door de gemeenteraad vastgestelde plannen (planstatus 1a/b, 2 of 3) valt in Utrecht wat lager uit doordat voor Leidsche Rijn de globale plannen in de planinventarisatie zijn opgenomen, die in 2005 nog niet



Figuur 5.11 Nieuwbouwplannen woningbouw volgens inventarisatie provincie in nabijheid van stations.

overal waren uitgewerkt in vastgestelde bestemmingsplannen. Aangezien Leidsche Rijn grotendeels in de nabijheid van (nieuwe) stations ligt, drukt dit het betreffende aandeel fors. Doordat de woningbouwplannen in Leidsche Rijn wel als 'hard zijn geïdentificeerd, is in Utrecht het aandeel in de nabijheid van stations op basis van 'harde' plannen juist weer wat hoger dan op basis van alle plannen.

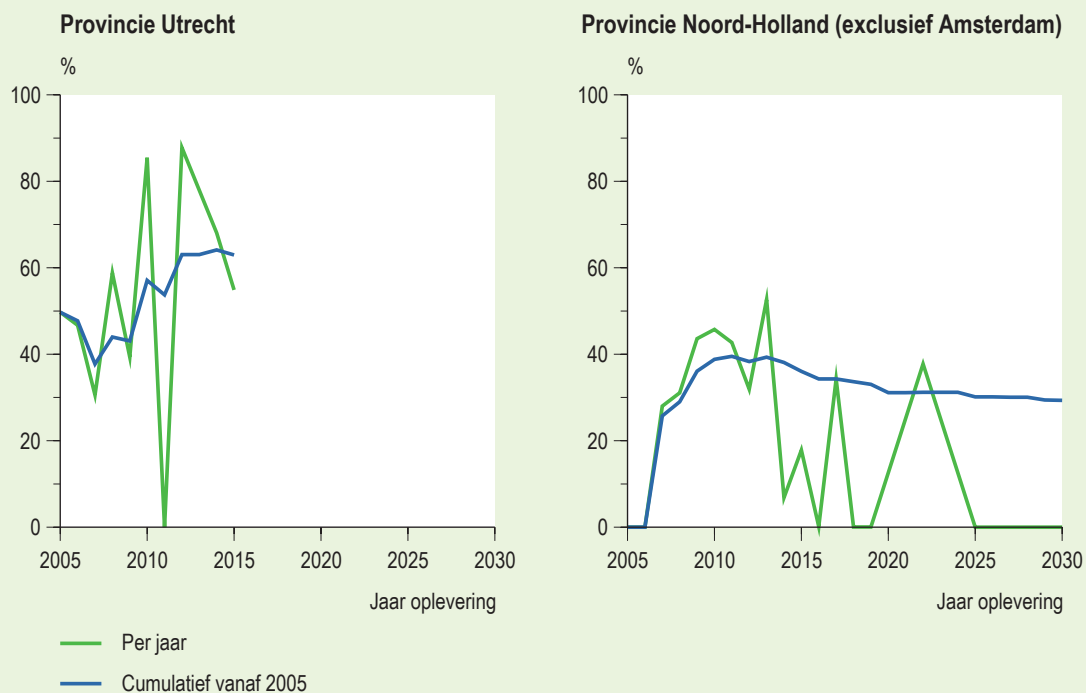
Uit Tabel 6.9 blijkt dat het aandeel woningbouw in de nabijheid van stations in beide provincies stijgt tot het jaar 2009. Daarna wisselt het beeld van jaar tot jaar. Het is moeilijk een algemene verklaring voor dit beeld te geven, omdat stations op zeer verschillende locaties liggen en omgekeerd in de nabijheid van stations zeer verschillende bouwplannen liggen: zowel binnenstedelijke plannen als grootschalige uitleg en kleinere bouwlocaties bij een bestaand bebouwd gebied.

Tabel 5.9 Het aandeel woningbouw nabij stations in de provincies Utrecht en Noord-Holland volgens inventarisatie provincie.

Periode	Aandeel woningen nabij stations	
	Utrecht	Noord-Holland
Vorraad 2000	50	58
Nieuwbouw 2000-2006	34	41
Alle plannen	63	26*
Plannen tot 2010	62	37*
Plannen met status 1a, 1b, 2 of 3	52	25*
Plannen door provincie 'hard' genoemd	73	

* Exclusief Amsterdam.

Geplande woningbouw nabij treinstations volgens inventarisatie provincie



Figuur 5.12 Percentage nieuwbouw woningen nabij stations in Utrecht en Noord-Holland.

5.5 Bouwplannen binnen Nationale Landschappen

- Binnen de Nationale Landschappen bestaan bouwplannen voor 0,8 procent van het huidige oppervlakte. Dat is minder dan in de rest van Nederland (2,4 procent).
- In totaal gaat het om ruim 72.000 woningen. Naar verwachting zal dit in enkele Nationale Landschappen betekenen dat het migratiesaldo nul 2020 zal worden overschreden. Op basis van plannen is dit te verwachten in de Hoeksche Waard, Drentsche Aa, Gelderse Poort en Zuidwest-Friesland.
- Voorbeelden van grootschalige bouwplannen zijn de bedrijventerreinen bij de Wijkermeerpolder en Hoofddorp en woningbouw bij Oudbeijerland, 's-Gravendeel en Numansdorp.
- In de Nationale Landschappen met de kernkwaliteit 'openheid' vermindert de openheid als de gemeentelijke plannen worden uitgevoerd. Dit is ook het geval in nationale landschappen waar het migratiesaldo nul 2020 naar verwachting niet zal worden overschreden

In deze paragraaf zijn de volgende ontwikkelingen in Nationale Landschappen in beeld gebracht: oppervlakte bouwplannen, aantal nieuwe woningen, omvang van grootschalige ontwikkelingen en kernkwaliteit openheid.

5.5.1 Oppervlakte bouwplannen

Per Nationaal Landschap is op grond van de gegevens uit de NKN een analyse uitgevoerd, gericht op plannen rond nieuwe woningen en grootschalige rode ontwikkelingen. Figuur 5.14 laat zien dat het totaal oppervlakteaandeel aan rode ontwikkelingen binnen de landschappen onder het landelijk gemiddelde ligt. Het strategische begrenzen van de Nationale Landschappen door de provincies is hier een belangrijke verklaring voor.

Volgens de NKN zijn in Nederland voor 2,4 procent van het totale oppervlakte plannen voor rode ontwikkelingen te verwachten, binnen de Nationale Landschappen is dat gemiddeld 0,8 procent. Dit is zowel landelijk als binnen de landschappen voor ruim 40 procent toe te schrijven aan woningbouwplannen en voor ruim 30 procent aan plannen voor nieuwe bedrijventerreinen. Wel zijn de verschillen tussen de Nationale Landschappen groot. Binnen De Stelling van Amsterdam is er sprake dat voor 4,7 procent van het oppervlakte bouwplannen zijn, voor het grootste deel (3,1 procent van het oppervlakte van het Nationale Landschap Stelling van Amsterdam) bedrijventerreinen, zoals bij de Wijkermeerpolder en Hoofddorp A4-west.

Daarnaast vinden er binnen de Hoeksche Waard en de IJsseldelta rode ontwikkelingen plaats die vergelijkbaar zijn met de rest van Nederland (rond de 2,4 procent van de oppervlakte). Binnen de Hoeksche Waard is met name sprake van plannen voor woningbouw, voorbeelden van projecten zijn de plannen bij Oudbeijerland en 's-Gravendeel.

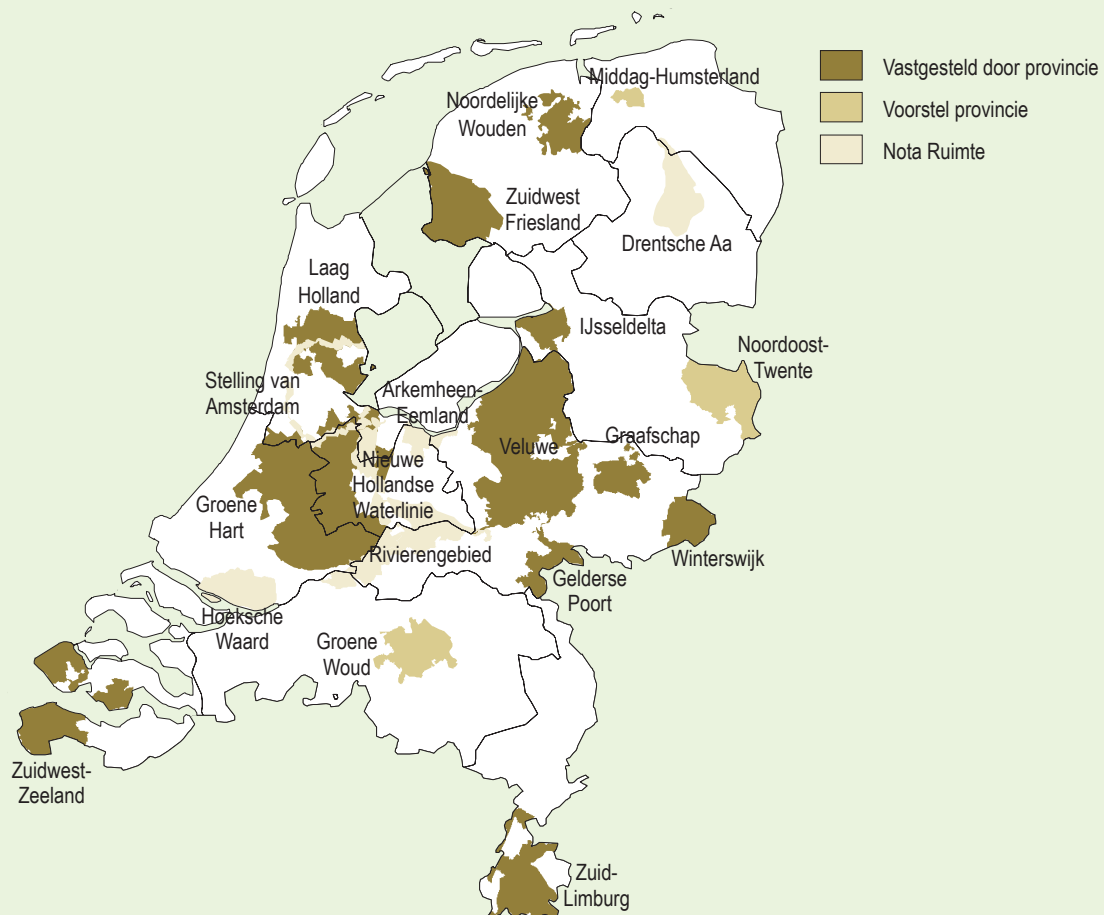
Nationale Landschappen Nota Ruimte

'Nationale Landschappen zijn gebieden met internationaal zeldzame of unieke en nationaal kenmerkende landschapskwaliteiten, en in samenhang daarmee bijzondere natuurlijke en recreatieve kwaliteiten. Landschappelijke, cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten van nationale landschappen moeten behouden blijven, duurzaam beheerd en waar mogelijk worden versterkt. In samenhang hiermee zal de toeristisch-recreatieve betekenis moeten toenemen. Binnen Nationale Landschappen is daarom "behoud door ontwikkeling" het uitgangspunt voor het ruimtelijk beleid. De landschappelijke kwaliteiten zijn medesturend voor de wijze waarop de gebiedsontwikkeling plaatsvindt. Uitgangspunt is dat de Nationale Landschappen zich sociaal-economisch voldoende moeten kunnen ontwikkelen, terwijl de bijzondere kwaliteiten van het gebied worden behouden of worden versterkt.

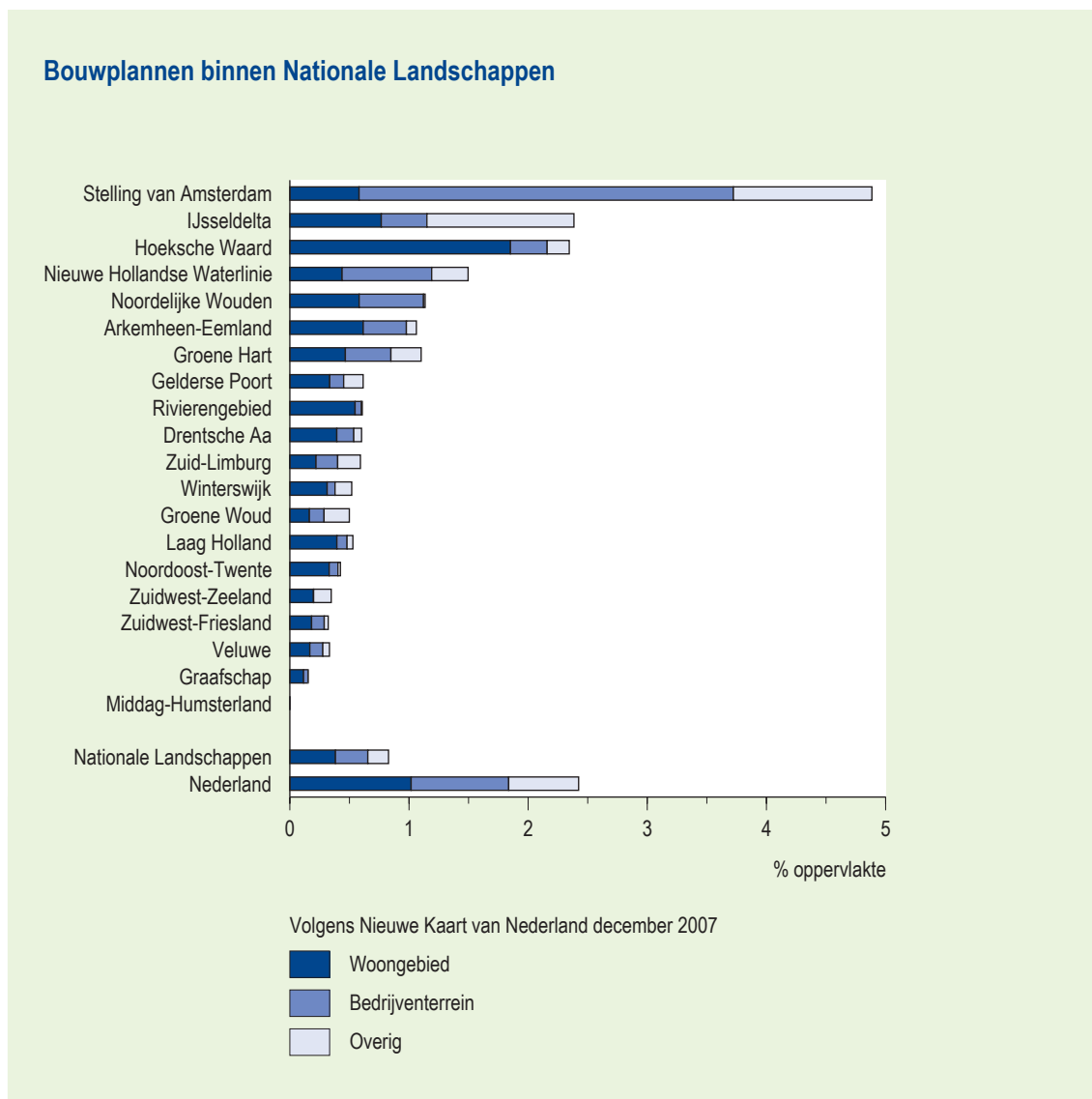
In algemene zin geldt dat binnen Nationale Landschappen ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk zijn, mits de kernkwaliteiten van het landschap worden behouden of worden versterkt ('ja, mits'-regime). Binnen Nationale Landschappen is ruimte voor ten hoogste de eigen bevolkingsgroei (migratiesaldo nul). Op basis hiervan maken provincies afspraken met gemeenten over de omvang en locatie van woningbouw. Nationale Landschappen bieden daarnaast ruimte voor de aanwezige regionale en lokale bedrijvigheid, inclusief niet-grond-

gebonden landbouwbedrijven en intensieve veehouderij. Ook hier maken provincies en gemeenten afspraken over aard en omvang van locaties voor bedrijventerreinen. In nationale landschappen met een substantieel negatieve bevolkingsontwikkeling, waar ondanks toepassing van het "migratiesaldo nul-principe" de bevolkingsafname niet gekeerd kan worden, kan onder voorwaarden een hoger aantal woningen worden gebouwd dan uitgaande van het "migratiesaldo nul-principe" mogelijk zou zijn. In dergelijke gevallen mag een door de provincie te bepalen en door het Rijk te beoordelen beperkt aantal woningen extra worden gebouwd, mits de kernkwaliteiten van het Nationaal landschap worden behouden of worden versterkt. Deze uitzonderingsbepaling moet bijdragen aan het behoud van de economische vitaliteit, de leefbaarheid en het draagvlak voor voorzieningen in het Nationaal landschap. Maatvoering, schaal en ontwerp zijn bepalend voor behoud van de kwaliteiten van deze landschappen. Om die reden zijn grootschalige verstedelijkingslocaties en bedrijventerreinen, nieuwe grootschalige glastuinbouwlocaties en nieuwe grootschalige infrastructurele projecten niet toegestaan. Waar deze ingrepen redelijkerwijs, vanwege een groot openbaar belang onvermijdelijk zijn, dienen mitigerende en compenserende maatregelen - zoals inpassing en grote aandacht voor ontwerp-kwaliteit - te worden getroffen.'

Nationale Landschappen



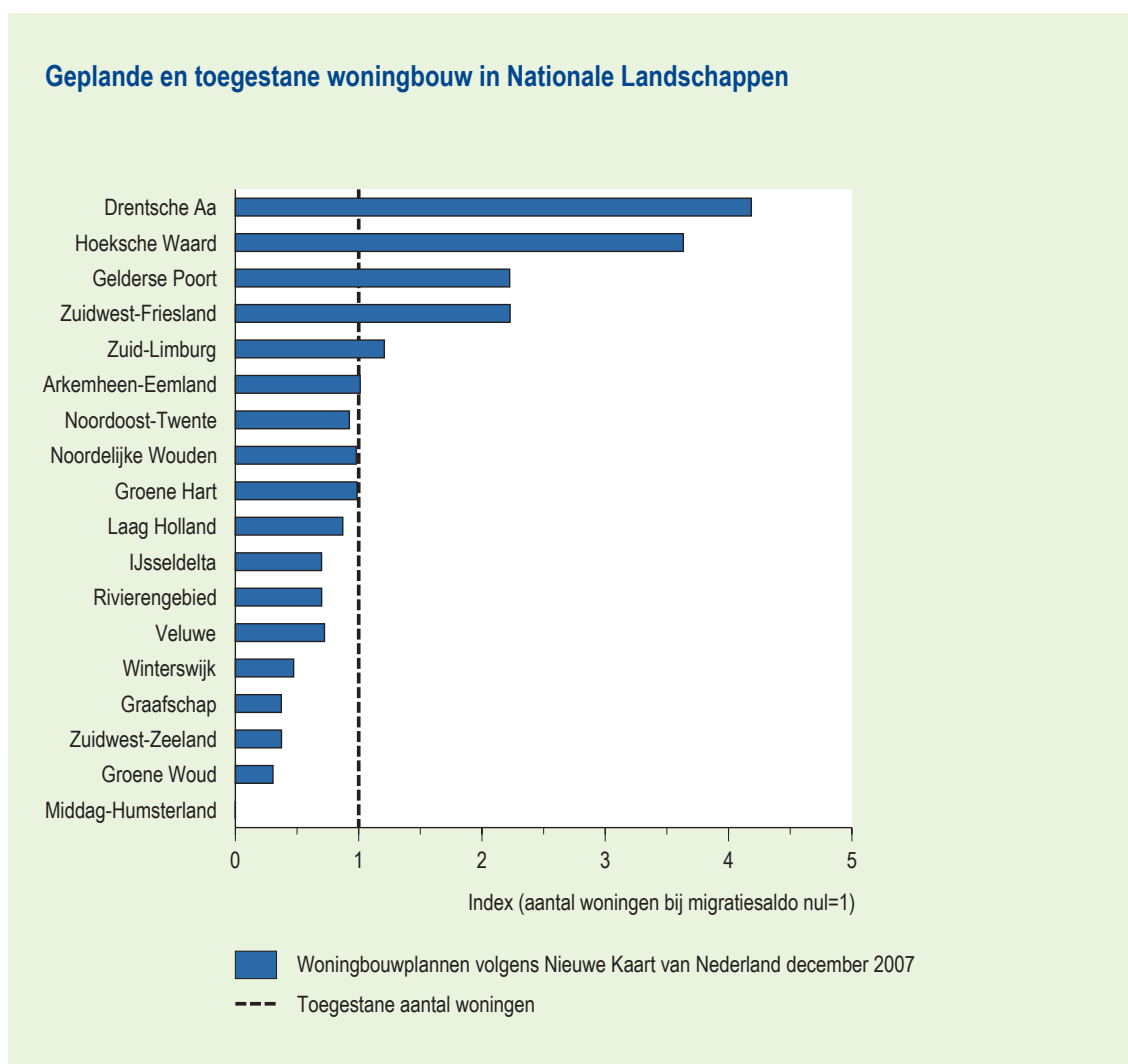
Figuur 5.13 Nationale Landschappen.



Figuur 5.14 Minder bouwplannen binnen Nationale Landschappen dan in de rest van Nederland.

5.5.2 Migratiesaldo nul

Voor de Nationale Landschappen is als uitgangspunt voor de woningbouw het migratiesaldo nul berekend (ABF research, 2005) gebaseerd op de grenzen van de Nota Ruimte. Deze woningaantallen voor de periode 2004-2020 hanteert het ministerie in haar eigen beoordeling van het migratiesaldo nul- principe. Het aantal te verwachten woningen is zoals beschreven in hoofdstuk 4 bepaald aan de hand van de gegevens in de NKN. Figuur 5.15 laat zien dat bij vier Nationale Landschappen de kans bestaat dat het aantal woningen volgens het migratiesaldo nul overschreden gaat worden.



Figuur 5.15 Het aantal woningen zal naar verwachting in een aantal Nationale Landschappen het aantal woningen volgens migratiesaldo nul, zoals gedefinieerd door VROM, overschrijden.

Rond het verschijnen van deze rapportage worden nieuwe migratiesaldo nul-berekeningen uitgevoerd op grond van de nieuwe grenzen van de Nationale Landschappen. Aangezien de nieuwe begrenzing kleiner is dan de begrenzing zoals opgenomen in de Nota Ruimte, wordt verwacht dat het aantal toegestane woningen in het nieuw berekende migratiesaldo nul lager zal uitvallen.

Bij deze index vallen het Nationale Landschap Drentsche Aa, maar ook Zuidwest-Friesland en Gelderse Poort op. Absoluut zijn de rode ontwikkelingen hier niet opvallend groot, zoals Figuur 5.14. laat zien. Ook absoluut lijkt de toename van het aantal huizen binnen deze landschappen nog wel redelijk (zie Tabel 5.10). Pas bij het toetsen van het aantal woningen volgens de plannen aan het migratiesaldo nul-beleid komen deze Nationale Landschappen in beeld. In Nationaal Landschap Drentsche Aa spelen de projecten Rolde-Zuid (300 woningen) en structuurplan Tynaarlo (260). Het Nationaal Landschap Hoeksche Waard geeft zowel in oppervlakte rode ontwikkelingen als bij de ontwikkelingen in aantal woningen het beeld van behoorlijk rode ontwikkelingen. Enkele grote plannen zijn de Structuurvisie 's-Gravendeel (4.420 woningen), Oud-Beijerland (1.600 woningen) en Numansdorp-Zuid (2.074 woningen). Voor de Nationale

Tabel 5.10 De ontwikkelingen in woningen binnen de Nationale Landschappen.

Nationaal landschap	Totaal oppervlakte (ha)	Aantal nieuwe woningen volgens NKN	Aantal woningen migratiesaldo nul
Nieuwe Hollandse Waterlinie	36.154	3.648	n.v.t.
Stelling van Amsterdam	18.138	2.940	n.v.t.
Drentsche Aa	31.248	837	200
Hoeksche Waard	26.790	10.727	3.000
Gelderse Poort	18.560	2.225	1.000
Zuidwest Friesland	51.420	1.548	700
Zuid-Limburg	44.528	2.608	2.400
Arkemheen-Eemland	12.154	2.365	2.400
Noordoost-Twente	43.201	1.874	2.200
Noordelijke Wouden	25.393	2.200	2.700
Groene Hart	180.824	27.361	35.700
Laag Holland	46.329	3.693	5.300
IJsseldelta	18.621	3.265	4.700
Rivierengebied	34.108	4.145	6.000
Veluwe	158834	6.357	10.300
Winterswijk	21.848	1.135	2.400
Graafschap	20.046	596	1.600
Zuidwest-Zeeland	55.156	1.073	3.200
Groene woud	33.791	1.648	6.000
Middag-Humsterland	5.344	0	1.100

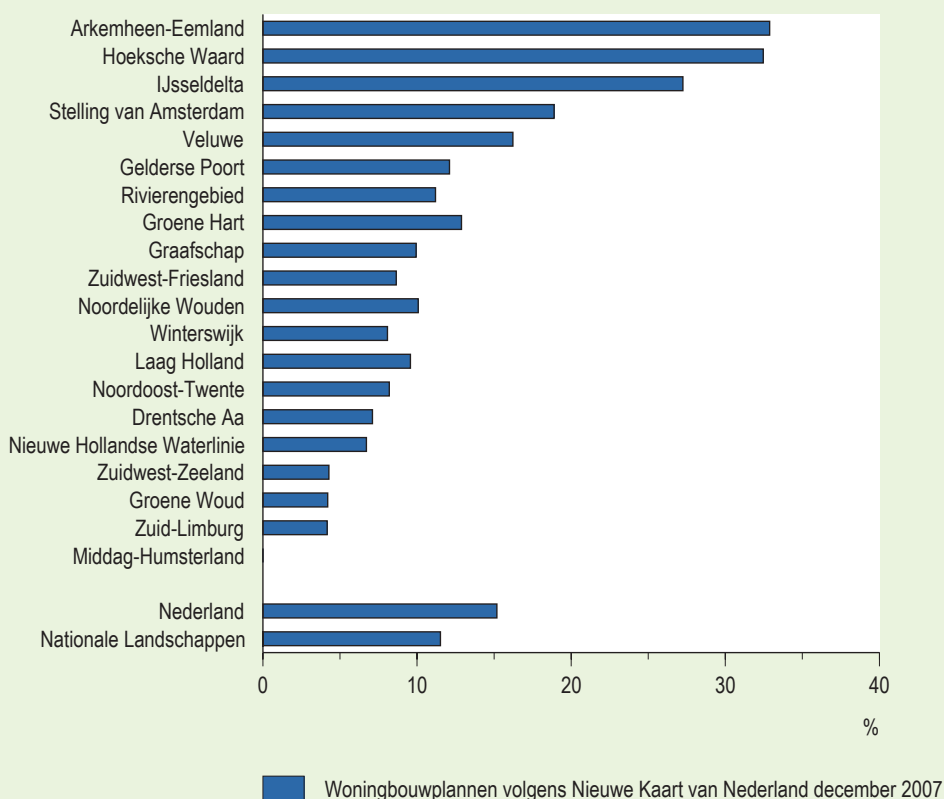
Landschappen Nieuwe Hollandse Waterlinie en Stelling van Amsterdam is het migratiesaldo nul-beleid niet van toepassing. Tevens is de toename van het aantal woningen vergeleken met de toename in de rest van Nederland (zie Figuur 5.16). Hieruit blijkt dat de relatieve toename binnen de Nationale Landschappen lager is dan in de rest van Nederland. In enkele landschappen is echter sprake van een relatief grotere toename van het aantal woningen dan in de rest van Nederland, namelijk bij Arkemheen-Eemland, HoekscheHoekse Waard, IJsseldeltaIJsseldelta en Stelling van Amsterdam. Binnen het landschap Arkemheen-Eemland speelt het project Rengerswetering bij Bunschoten, waar het gaat om 1.600 woningen.

Doordat het onderzoek gericht is op rode ontwikkelingen, worden andere relevante indicatoren buiten beschouwing gelaten. Ter illustratie, de case Middag-Humsterland laat zien dat daar geen noemenswaardige rode ontwikkelingen plaatsvinden. Toch kan er sprake zijn van ontwikkelingen die landschappelijke kwaliteiten aantasten, zoals binnen dit gebied schaalvergroting van de landbouw.

5.5.3 Grootschalige ontwikkelingen

Binnen de Nationale Landschappen spelen diverse grootschalige ontwikkelingen. Dit is in strijd met het beleid als de kernkwaliteiten worden aangetast. Ter illustratie zijn in Figuur 5.17 twintig grootste bouwplannen binnen Nationale Landschappen aangegeven.

Geplande toename aantal woningen binnen Nationale Landschappen ten opzichte van 2005



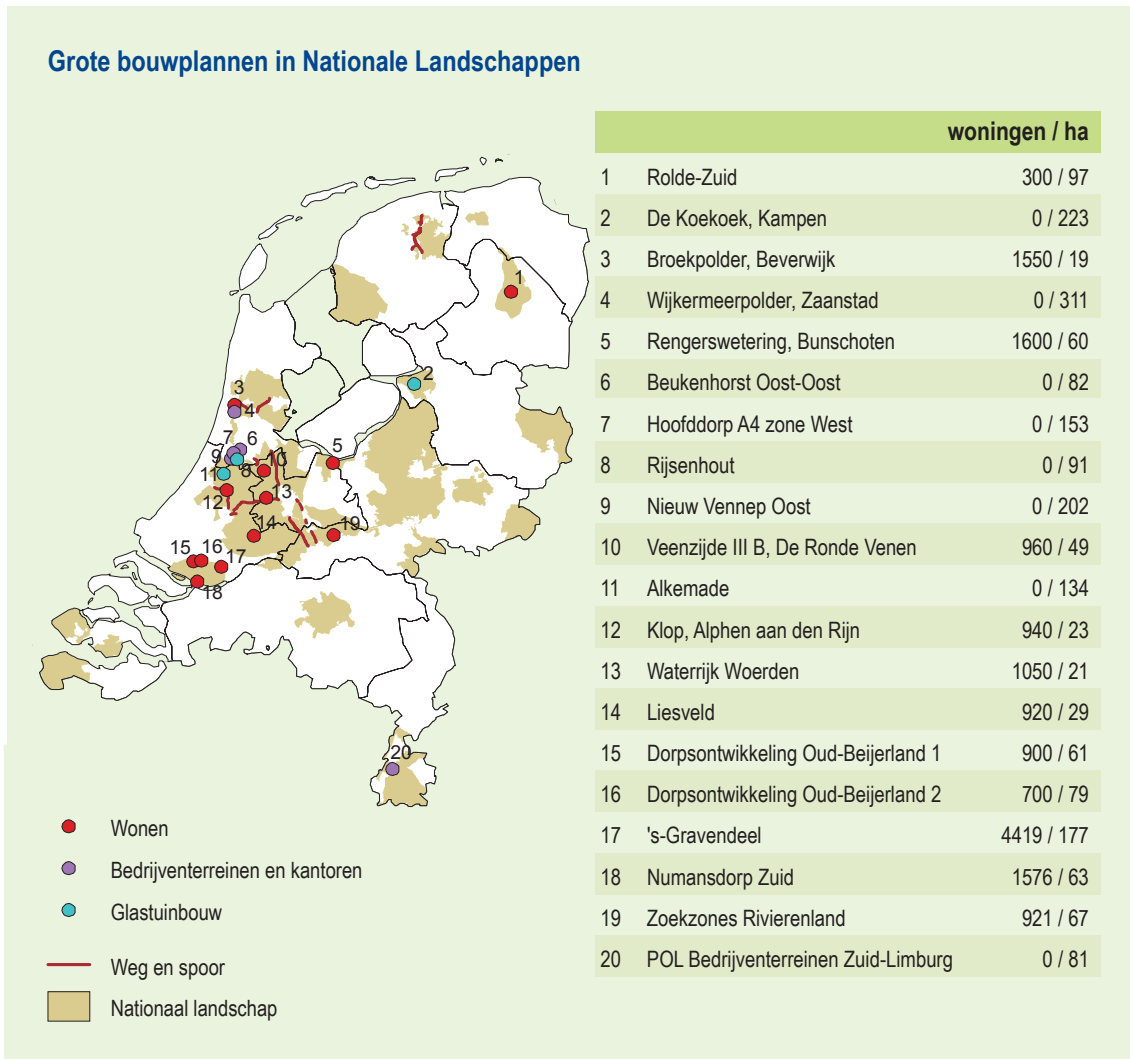
Figuur 5.16 Relatieve toename van het aantal woningen volgens de NKN ten opzichte van het aantal woningen in 2005.

Case Middag-Humsterland

Nationaal Landschap Middag-Humsterland is gelegen in de provincie Groningen, ten noordwesten van de provinciale hoofdstad. Het gebied valt onder de gemeenten Winsum en Zuidhorn. Behalve Nationaal landschap valt een klein deel onder de EHS, voornamelijk als agrarisch landschapsbeheer aangeduid.

De Nota Ruimte noemt verschillende kernkwaliteiten van het gebied: reliëf gevormd door terpen, kwelderruggen en dijken; onregelmatig blokverkavelingspatroon en de grote mate van openheid. Aanvullend noemt de Milieufederatie het kleinschalige karakter als een gebiedskwaliteit. De karakteristieken van het gebied zijn het gevolg van de open verbinding met de Waddenzee die in vroeger tijden bestond. Het gebied is voornamelijk landbouwgebied, de landbouw is dan ook de voornaamste economische drager. De belangrijkste toekomstige

ontwikkelingen in het gebied zijn daar dan ook aan gerelateerd. Zo is schaalvergroting in de landbouw een belangrijke ontwikkeling, terwijl van stedelijke druk amper sprake is. Met het oog op deze ontwikkelingen in de landbouw is ter bescherming van het kleinschalige karakter in 1998 een convenant gesloten tussen provincie, gemeenten, waterschap Noorderzijlvest, LTO-Noord, Dorpsbelangen en Milieufederatie Groningen. Dit convenant beoogt het behoud van het slotenpatroon. Daarbij gaat de provincie rode ontwikkelingen in het gebied tegen door het aanwijzen van specifieke groeikernen. De aanwijzing van het gebied als Nationale Landschap lijkt door deze al langer bestaand actieve beschermende opstelling van de actoren in het gebied weinig meerwaarde te hebben. Het beeld wat de NKN schetst klopt – er zijn bijna geen rode toekomstige ontwikkelingen in dit gebied te verwachten.

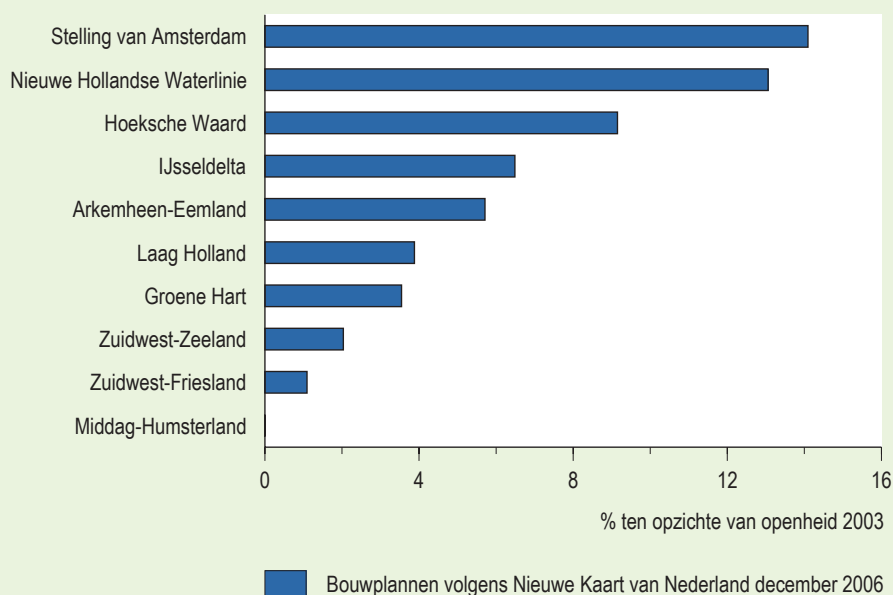


Figuur 5.17 Grote bouwplannen volgens NKN in Nationale Landschappen.

5.5.4 Kernkwaliteit Openheid

In de Natuurbalans 2007 is op basis van de gegevens uit de NKN de afname in openheid in beeld gebracht. Dit is geïllustreerd aan de hand van een analyse van effecten van bouwplannen in de Nieuwe Kaart van Nederland in elf Nationale Landschappen waarin de openheid van het landschap als kernkwaliteit is beschreven. Hieruit blijkt dat deze bouwplannen in een groot aantal gevallen de openheid verminderen. Het opvallendst zijn de Stelling van Amsterdam en de Nieuwe Hollandse Waterlinie; hier vermindert de openheid met meer dan 10 procent (zie Figuur 5.18). Juist in deze Nationale Landschappen gelden geen regels voor grootschalige verstedelijking en migratiesaldo-nul. Voor landschappen waar dit regime wel geldt is er geen duidelijk verband met de te verwachte toekomstige ontwikkeling in migratiesaldo-nul. Zo gaat de mogelijke afname van openheid in de Hoeksche Waard samen met een te verwachte positief migratiesaldo, terwijl de mogelijke toekomstige afname van de openheid in IJsseldelta zal plaatsvinden bij een negatief migratiesaldo. Kennelijk bieden regels voor grootschalige rode ontwikkeling en migratiesaldo uit de Nota Ruimte niet altijd een garantie dat kernkwaliteiten zich in de toekomst niet conform de doelen van het ruimtelijk beleid ontwikkelen.

Afname kernkwaliteit openheid na uitvoering bouwplannen 2006



Figuur 5.18 In de Nationale Landschappen met de kernkwaliteit ‘openheid’ vermindert de openheid als de gemeentelijke plannen worden uitgevoerd. Bron: Gemeentelijke plannen uit Nieuwe Kaart van Nederland, 2006 (Nieuwenhuizen et al., 2008).

5.6 Bouwplannen binnen Rijksbufferzones.

- De bouwplannen in Rijksbufferzones zijn voor het overgrote deel (80 procent) woningbouwplannen. In totaal gaat het om 10 duizend nieuwe woningen. In de rijksbufferzones Den Haag – Leiden – Zoetermeer en Amstelland – Vechtstreek is de te verwachte toename van bebouwd gebied zelfs hoger dan in de rest van Nederland.

Binnen de Rijksbufferzones is de toename aan rode ontwikkelingen voor het grootste deel toe te schrijven aan nieuwe woningen. Figuur 5.20 laat zien dat voor minder dan 1 procent van het totale oppervlakte van de Rijksbufferzones plannen zijn voor ‘rode ontwikkelingen’. Woning-

Beleid Rijksbufferzones Nota Ruimte

“De dagrecreatieve functie van de rijksbufferzones moeten verder worden versterkt. De bufferzones transformeren daarmee tot relatief grootschalige, groene gebieden met diverse mogelijkheden voor ontspanning en dagrecreatie. Bij de transformatie van de rijksbufferzone Midden-Delfland wordt tevens het open gebied tussen Delft, Pijnacker en de noordrand van Rotterdam betrokken. Het rijk stimuleert en ondersteunt de beoogde transformatie, ook in financiële zin. De provincies hebben het voortouw om, in overleg met de betrokken gemeenten, de verdere ontwikkeling van deze gebieden ter hand te nemen. Bij de financiële ondersteuning door het rijk wordt prioriteit

gegeven aan de regio's met het grootste tekort aan recreatief groen. Medio 2015 wordt een evaluatie uitgevoerd, waarbij gekeken wordt of de transformatie van de bufferzones zodanig is voortgeschreden, dat de status van rijksbufferzone voor de betrokken gebieden kan worden opgeheven. Provincies stellen voor de rijksbufferzones een planologisch regime vast, gericht op het vrijwaren van de gebieden van verdere verstedelijking. Het rijk toetst of het regime overeen komt met de planologische doelstellingen voor de rijksbufferzones.” Er zijn op dit moment negen bufferzones (zie Figuur 5.19)

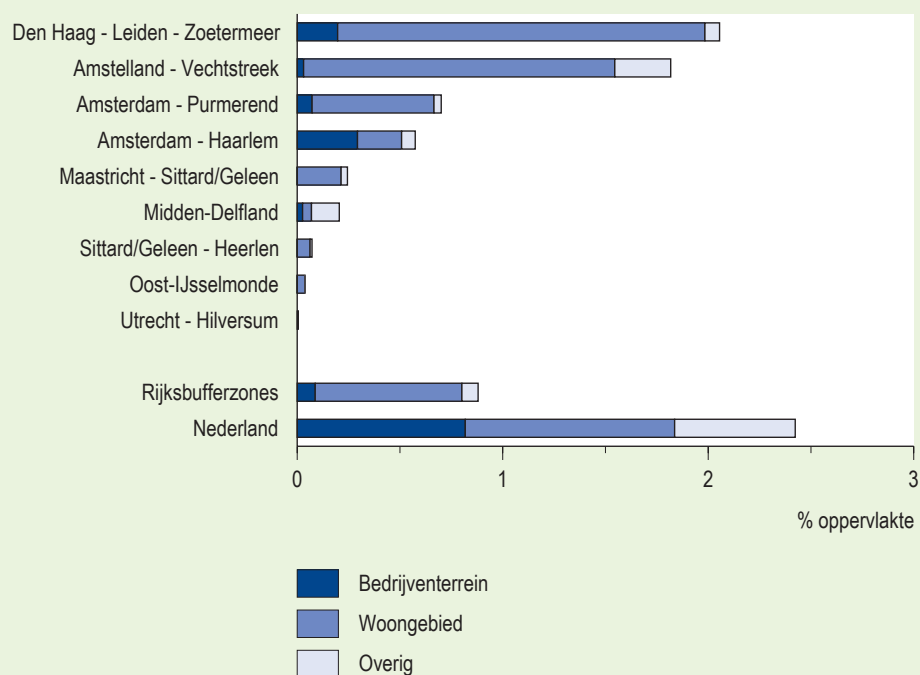


Figuur 5.19 Rijksbufferzones.

bouwplannen nemen 80 procent van deze toename voor hun rekening, binnen Nederland is dat gemiddeld 40 procent. Volgens de NKN zijn er plannen voor het realiseren van ruim 10 duizend woningen, voor het grootste deel (ruim 8 duizend woningen) binnen de Rijksbufferzones Amstelland-Vechtstreek en Den Haag – Leiden – Zoetermeer. Binnen deze twee Rijksbufferzones is ook de relatieve toename van het aantal woningen ten opzicht van het aantal woningen in 2006 hoger dan het landelijk gemiddelde (Figuur 5.21). De grootste projecten zijn Bloemendalerpolder bij Muiden (ruim 4000 woningen) in de rijksbufferzone Amstelland-Vechtstreek, Valkenburg bij Leiden en Structuurvisie Leidschendam in de rijksbufferzone Den Haag-Leiden-Zoetermeer (zie Figuur 5.22). De genoemde projecten in de Bloemendalerpolder en Valkenburg zijn politieke besluiten geweest, maar zijn niet in lijn met de geest van het geldende beleid. Het besluit over de bouwplannen bij Leidschendam en Volendam moet nog genomen worden. Dat naast sommige grootschalige bouwplannen ook vele kleiner bouwplannen bestaan bin rijksbufferzone maakt Figuur 5.23 duidelijk.

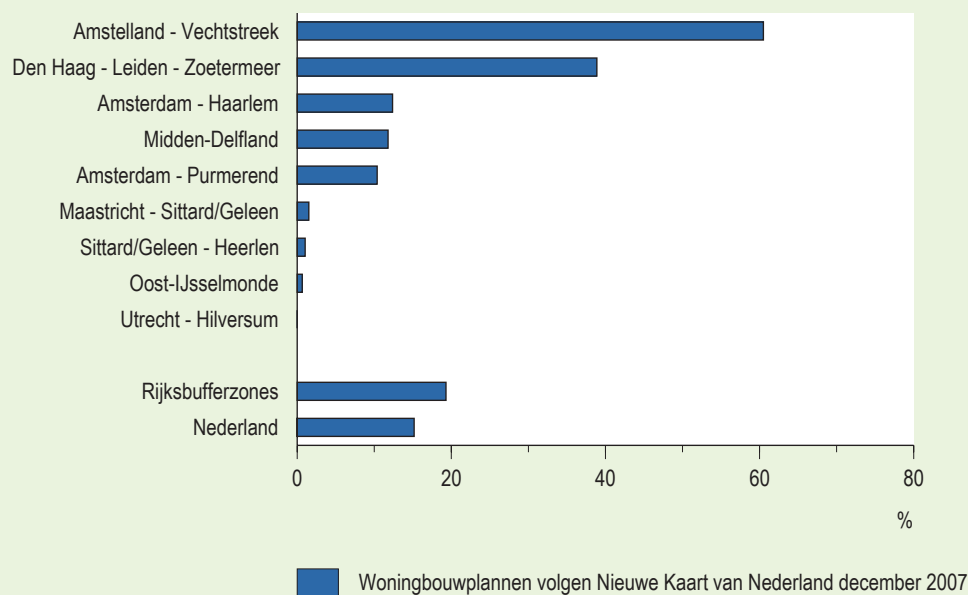
Binnen de rijksbufferzones ligt het aandeel van nieuwe rode ontwikkelingen welke toe te schrijven is aan bedrijfsterreinen lager dan in de rest van Nederland (zie Figuur 5.21). Wel zijn er diverse grootschalige ontwikkelingen te verwachten. Ter illustratie zijn in Figuur 5.22. enkele aangegeven.

Bouwplannen binnen Rijksbufferzones volgens Nieuwe Kaart van Nederland december 2007

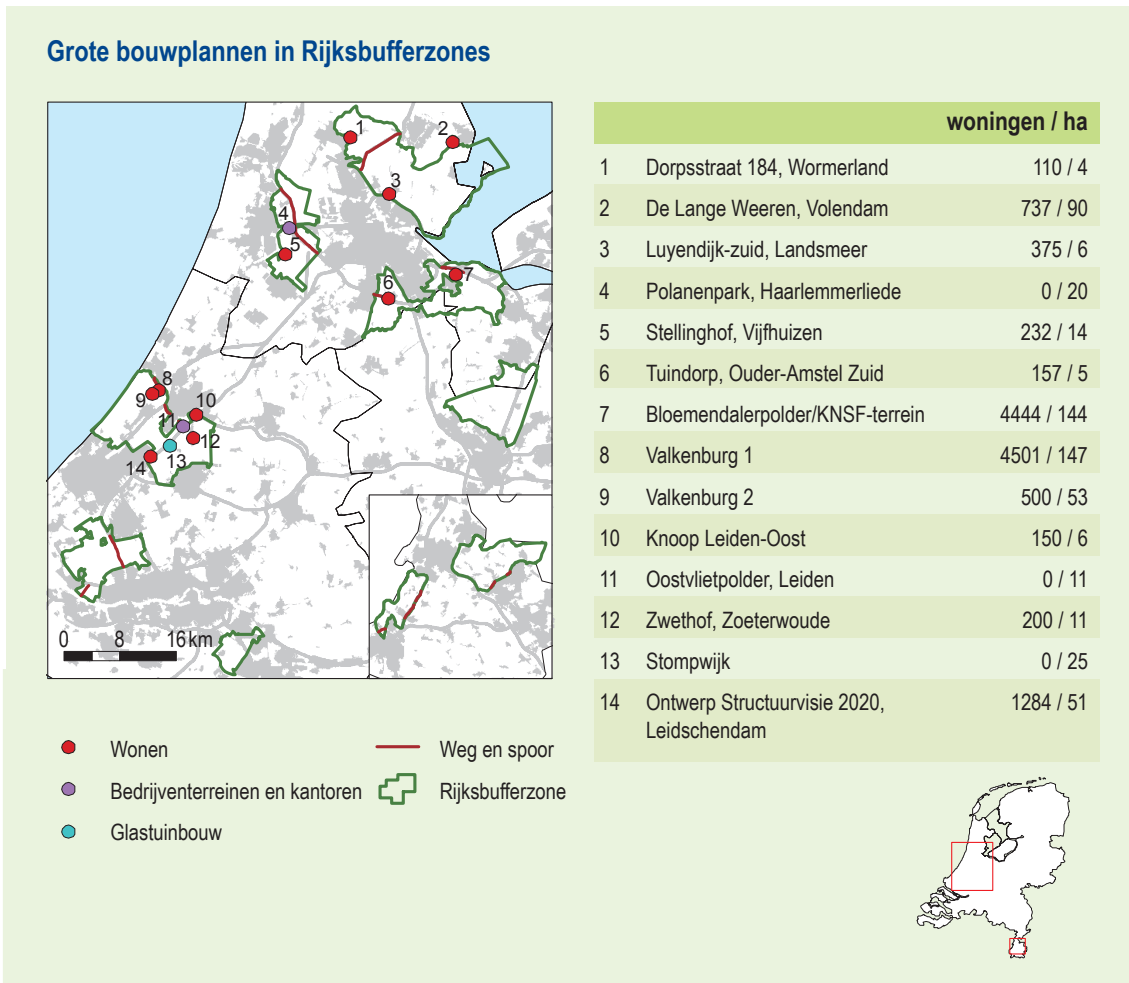


Figuur 5.20 Toekomstige verstedelijking binnen de Rijksbufferzones volgens de NKN.

Geplande toename aantal woningen binnen Rijksbufferzones ten opzichte van 2006



Figuur 5.21 De relatieve toename van het aantal woningen binnen de Rijksbufferzones volgens de NKN ten opzichte van het aantal woningen in 2006.



Figuur 5.22 Grootschalige bouwplannen in NKN binnen rijksbufferzones.

Case Groene Hart

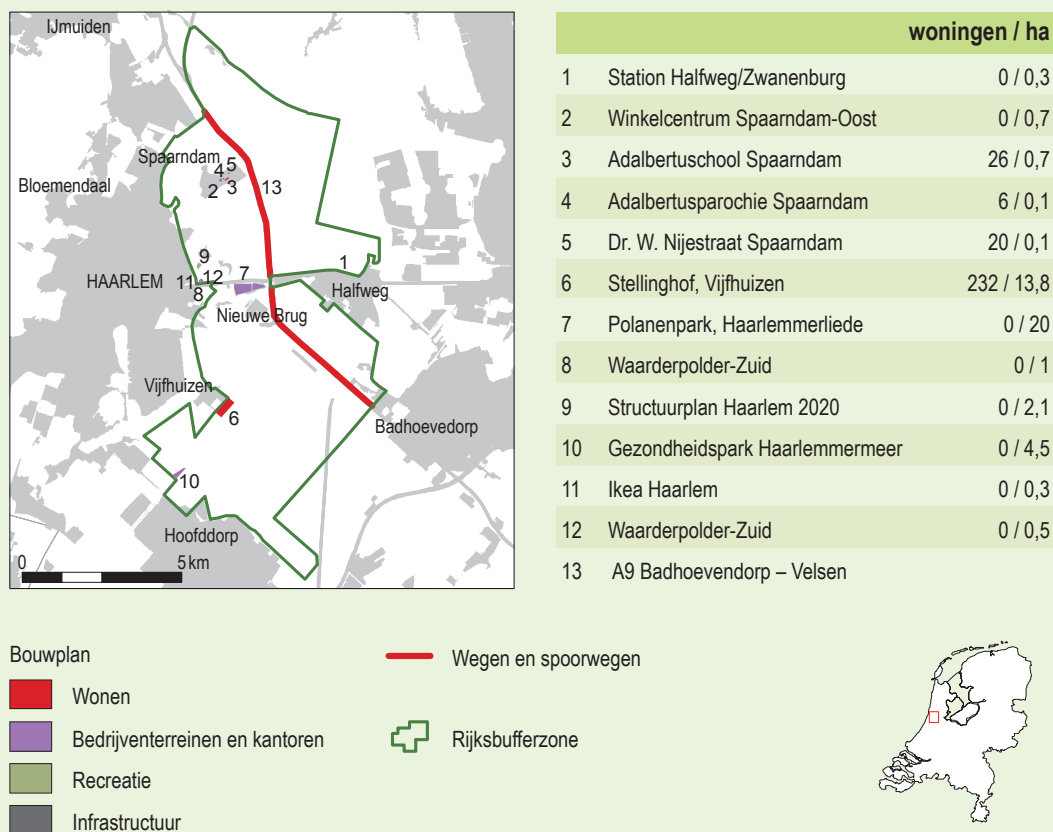
Het case study-gebied is onderdeel van Nationaal Landschap Groene Hart – dat, dar gelegen is in drie provincies, namelijk Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland –, en omvat de gemeenten Alkemade, Jacobswoude, Alphen aan den Rijn, Rijnwoude, Bodegraven, Nieuwkoop, Woerden, Waddinxveen en Boskoop. De Nota Ruimte geeft aan dat het Nationaal Landschap 'bestaat uit drie met elkaar samenhangende delen: Het Hollands-Utrechts Veenweidegebied, de "waarden" en de plassen, met elk hun eigen kernkwaliteiten' (minister VROM, 2005, p. 121). In het gebied is sprake van een aantal spanningvelden. Zo bestaat er spanning tussen de wateropgave en de ontwikkeling van agrarische bedrijvigheid, een ander spanningsveld is die tussen stedelijkstedelijke druk en de politieke wens om het hart open en groen te houden. Vanwege het feit dat in het gebied verschillende opgaven liggen, heeft het Rijk besloten de regie voor het gebied op zich te nemen. Het Groene Hart is dan ook een van de vier rijksprogramma's, binnen deze rijksprogramma's werken verschillende overheden en organisaties samen. Het programma omvat verschillende projecten. Eén van de projecten in het case studiegebied is de Transformatiezone Oude Rijn. De Oude Rijnzone is de zone langs de Oude Rijn tussen Leiden en Woerden, waar sprake is van verrommeling en

revitalisering gewenst is. In het kader van het motto 'Decentraal wat kan, centraal wat moet', is aan de provincies gevraagd de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van dit rijksprogramma op zich te nemen. Hiervoor hebben de drie provincies Stuurgroep Groene Hart opgezet. Daarnaast zijn andere samenwerkingsverbanden ontstaan, zoals tussen gemeenten (verenigd in het Woerdens Beraad), waterschappen en maatschappelijke groeperingen (zoals ANWB, Natuurmonumenten, KvK). Behalve Nationaal landschap zijn delen van dit gebied aangewezen als EHS. In de case study is gefocust op de Beleidslijn Nationale Landschappen.

De analyse van de NKN-kaart van dit studiegebiedstusiegebied laat twee knelpunten zien:

- Onvoldoende actualiteit. In de Oude Rijnzone zijn (nog) te veel plannen weergegeven.
- Enkele (kleine) ontwikkelingen te ontbreken, zoals de megarakensstallen ten oosten van de kern Woubrugge, het bedrijventerrein Veender- en Lijkerpolder ten zuidwesten van Roelofarendsveen en het idee van de NEPROM voor woonlandschappen.

Bouwplannen in Rijksbufferzone Amsterdam - Haarlem



Figuur 5.23 Bouwplannen in NKN binnen rijksbufferzone met een matige ontwikkeling: Amsterdam-Haarlem

In dit onderzoek is alleen gekeken naar 'rode ontwikkelingen'. Recreatieve ontwikkelingen als golfvelden zijn dan ook buiten de analyse gebleven. Wel zijn recreatieve woningen betrokken bij de analyse, alleen binnen de rijksbufferzone Amsterdam-Purmerend zijn er volgens de NKN plannen voor nieuwe recreatie woningen.

5.7 Bouwplannen binnen natuurgebieden in de Ruimtelijke Hoofdstructuur

- Betrouwbare kwantitatieve uitspraken over toekomstige rode ontwikkelingen in natuurgebieden zijn niet goed mogelijk vanwege het grote aandeel grenzen ten opzicht van het oppervlakte van de natuurbeleidsgebieden.
- Er staan relatief veel grote bouwprojecten gepland voor natuurgebieden in de grote wateren. In totaal gaat het om ongeveer 25 000 woningen en 1000 hectare werkgebied.

Beleidsgebieden zoals de EHS hebben relatief veel grenzen ten opzichte van het totale oppervlakte (zie Figuur 5.24). Bij een analyse als deze heeft dat grote invloed op de betrouwbaarheid. Plannen voor de toekomst worden aangegeven in de vorm van een gebied op een kaart. Dat kan een vrij strak begrensd gebied zijn als het een vrij concreet project betreft, maar het kan ook een zoekgebied zijn, waarmee wordt aangegeven welke ontwikkelingen mogelijk is binnen een

EHS Beleid Nota Ruimte

'Binnen de gebieden waar het "nee, tenzij"-regime van kracht is, zijn nieuwe plannen, projecten of handelingen niet toegestaan indien deze de wezenlijke kenmerken of waarden van het gebied significant aantasten, tenzij er geen reële alternatieven zijn én er sprake is van redenen van groot openbaar belang.

Om een zorgvuldige afweging te kunnen maken zullen de te beschermen en te behouden wezenlijke kenmerken en waarden per gebied moeten worden gespecificeerd. De wezenlijke kenmerken en waarden zijn de actuele en potentiële waarden, gebaseerd op de natuurdoelen voor het gebied. Het gaat daarbij om: de bij het gebied behorende natuurdoelen en -kwaliteit, geomorfologische en aardkundige waarden en processen, de waterhuishouding, de kwaliteit van bodem, water en lucht, rust, stilte, donkerte en openheid, de landschapsstructuur en de belevingswaarde. Indien het gebied wel als EHS is begrensd, maar een agrarische bestemming heeft, hoeft alleen rekening te worden gehouden met de actuele natuurwaarden en nog niet met de potentiële. Dit betekent dat voortzetting of uitbreiding van het agrarisch gebruik over het algemeen mogelijk is. (Het rijk zal samen met provincies en natuurorganisaties invulling geven aan de kwaliteitsborging van de EHS en de nationale landschappen op basis van de jaarlijkse natuurbalans en een monitoringssysteem voor natuurdoelen en landschap. De monitoring wordt zodanig ingericht dat de geformuleerde natuurdoelen (input) en de landschapskwaliteit het feitelijk beheer (output) en de resultaten in de praktijk (outcome) met elkaar in overeenstemming zijn. Periodiek zal op basis van het monitoringssysteem aan de Kamer gerapporteerd worden over de realisatie van natuurdoelen en landschapskwaliteit.'

VHR en Natuurbeschermingswetgebieden:

'Binnen de beschermde natuurgebieden nemen de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden en de gebieden die onder de Natuurbeschermingswet vallen een bijzondere plaats in. Door middel van een wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 zal het Europeesrechtelijke afwegingskader uit de Vogel- en Habitatrichtlijn worden geïmplementeerd. In afwachting van de inwerkingtreding van de herziene Natuurbeschermingswet wordt

in deze PKB, voor wat betreft de inhoud van het door het bevoegd gezag te hanteren afwegingskader voor de beoordeling van plannen, projecten of handelingen in deze gebieden, volstaan met een verwijzing naar de nu vigerende Natuurbeschermingswet en het Europeesrechtelijke afwegingskader van de Habitatrichtlijn (artikel 6). Na inwerkingtreding van de herziene Natuurbeschermingswet, geldt het afwegingskader zoals daar neergelegd.

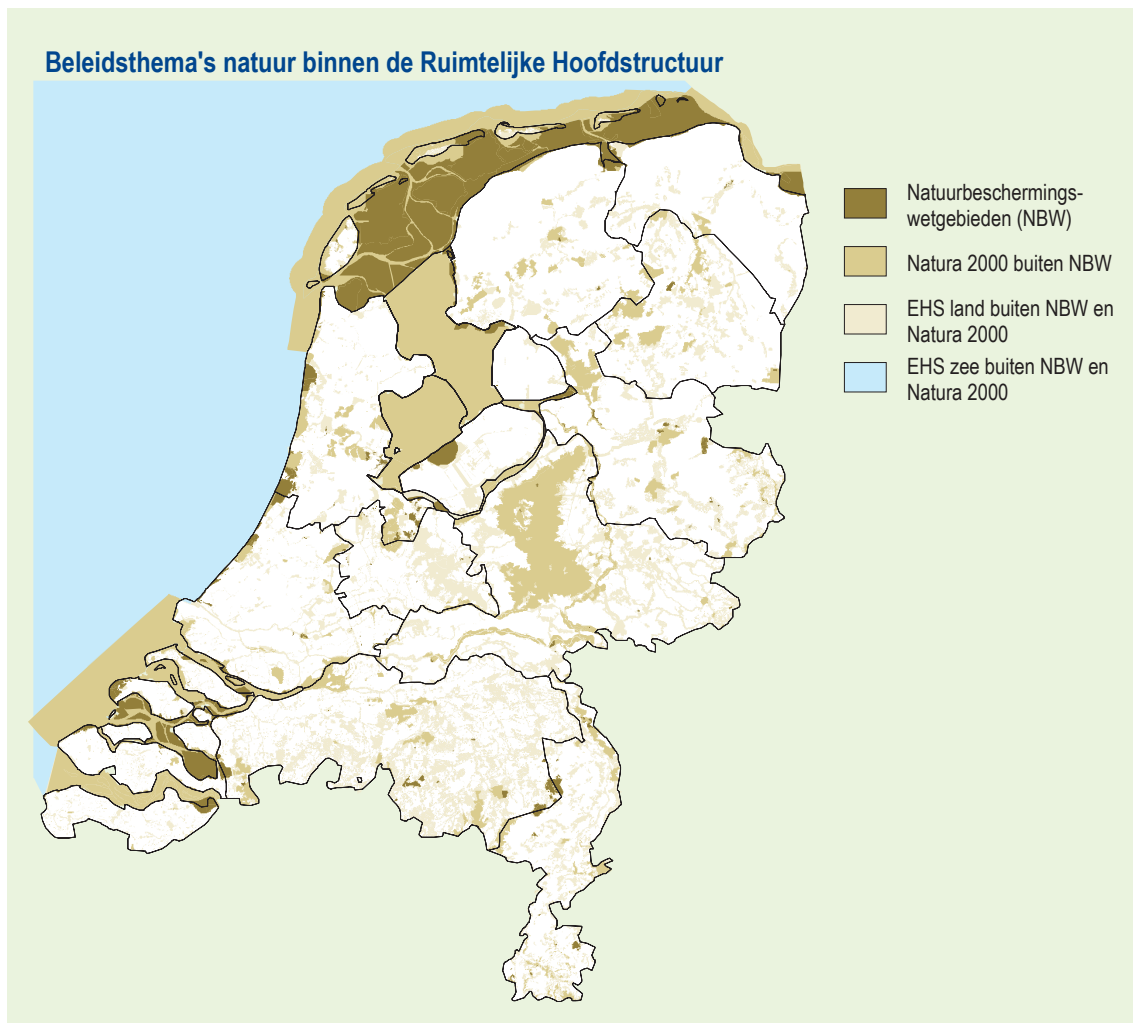
Artikel 6 houdt in dat initiatiefnemers voor ieder plan of project een passende beoordeling moeten maken van de gevolgen voor het gebied, voorzover er sprake is van een kans op significante effecten, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstelling van het gebied. Het bevoegd gezag beoordeelt vervolgens of voldaan is aan de vereisten die de richtlijn stelt. Het plan of project kan pas doorgang hebben als zeker is dat de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet worden aangetast. Het plan of project mag echter wel doorgaan indien geen alternatieve oplossingen aanwezig zijn, en het gaat om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard. Daarbij dienen echter alle nodige compenserende maatregelen die nodig zijn om de algehele samenhang van Natura 2000 te bewaren tijdig en vooraf genomen te worden. Voor gebieden met een prioritair type habitat en/of een prioritaire soort kunnen alleen argumenten worden aangevoerd, die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Europese Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang.

Dit afwegingskader verschilt op in ieder geval drie punten van dat voor de EHS-gebieden:

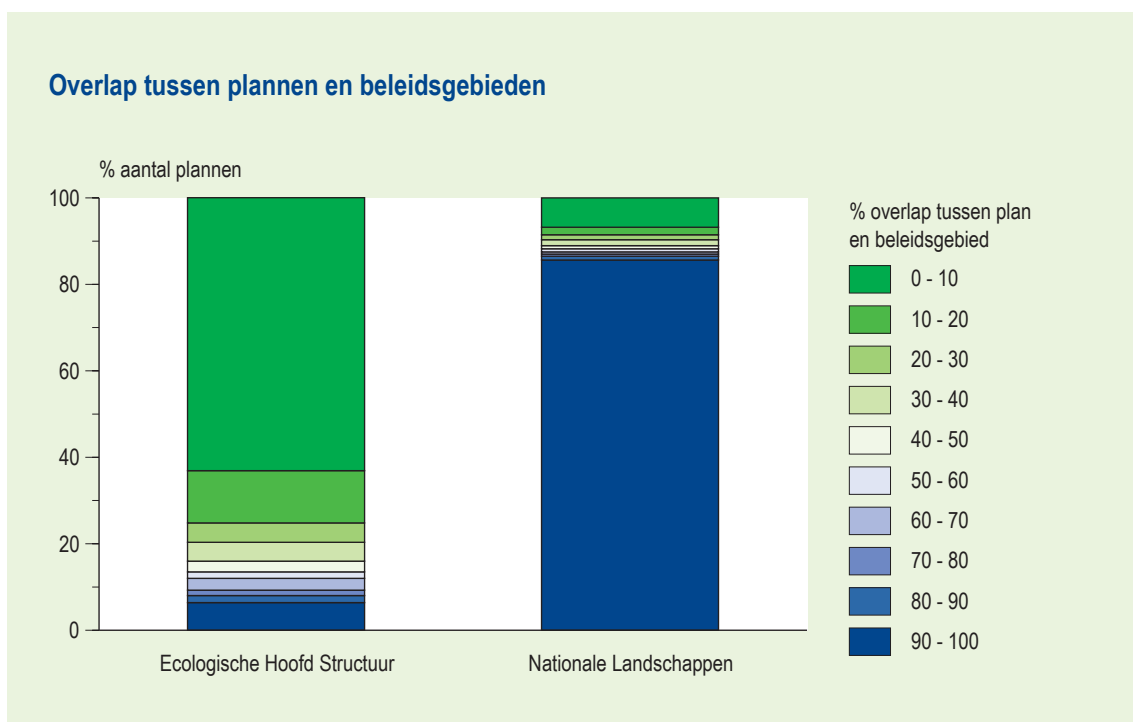
- Het VHR-afwegingskader spreekt over "dwingende redenen van groot openbaar belang", het afwegingskader voor de EHS over "redenen van groot openbaar belang";
- In het VHR-afwegingskader is de beoordeling van eventueel schadelijke effecten van bestaand gebruik strenger dan het geval is in het EHS-afwegingskader;
- Voor Vogel- en Habitatrichtlijngebieden is financiële compensatie niet mogelijk.'

bepaald gebied gaan spelen. In paragraaf 3.3.4 is beschreven hoe plannen die voor een deel binnen en voor een deel buiten een beleidsgebied vallen zijn meegeteld. Zo is het aantal woningen naar rato van het oppervlakteaandeel toegekend aan het beleidsgebied. Zoals aangegeven heeft de EHS relatief veel grenzen, slechts 3 procent van de plannen liggen volledig binnen de EHS en 64 procent van de plannen ligt voor 10 procent of minder in de EHS (zie Figuur 5.25). Aangenomen mag worden dat bij het werkelijk realiseren van de plannen rekening wordt gehouden met de EHS of dat er herbegrenzing gaat plaatsvinden. Het in kwantitatief in beeld brengen van toekomstige rode ontwikkelingen is dan ook niet goed mogelijk op grond van de NKN. Wel laat de uitgevoerde analyse zien dat veel van de grootste bouwplannen binnen natuurgebieden in de grote wateren liggen (zie Figuur 5.26). Het gaat om projecten zoals Almere Pampus, Amsterdam IJburg en Marina Petten. In totaal beslaan de tien grootste plannen ongeveer 25 000 woningen en 1000 hectare werkgebied.

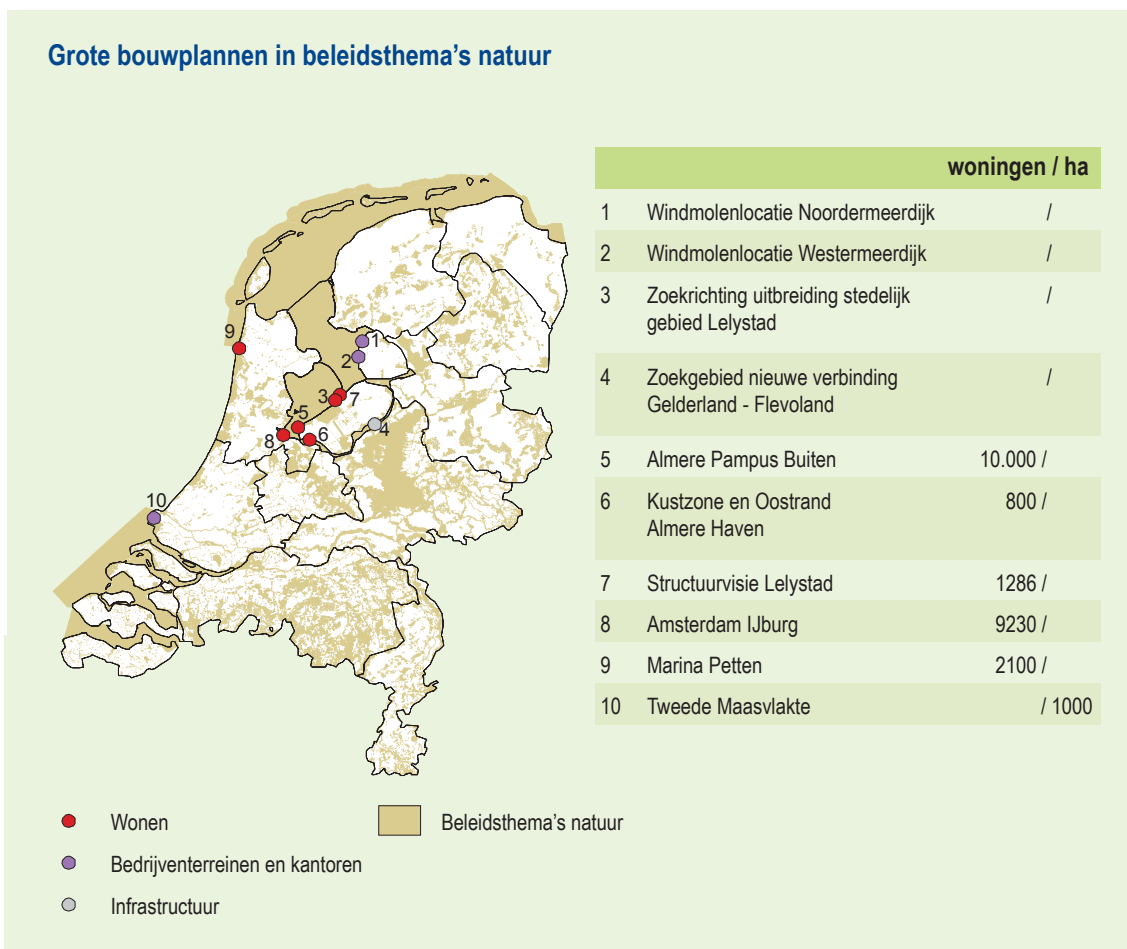
Bovendien maakt de analyse duidelijk dat er aan de randen van de natuurgebieden in de Ruimtelijke Hoofdstructuur veel bouwplannen voorzien zijn. Deze vallen niet onder het nee, tenzij regime van het ruimtelijk beleid, maar kunnen door beïnvloeding over afstand wel negatieve effecten hebben op de wezenlijke waarden van de aangrenzende natuurgebieden. Bijvoorbeeld



Figuur 5.24 Beleidsgebieden natuur binnen de Ruimtelijke Hoofdstructuur.



Figuur 5.25 De mate van overlap tussen plannen in NKN en beleidsgebieden natuur en Nationale Landschappen.



Figuur 5.26 De tien grootste bouwprojecten in de natuurgebieden van de Ruimtelijke Hoofdstructuur liggen alle in de grote wateren. Bron: NKN.

door belemmering van migratie van dieren tussen natuurgebieden, door recreatieve druk of door beïnvloeding van het watersysteem (zie ook tekstkader IJsselvallei).

5.8 Bouwplannen binnen beleidsgebieden Ruimte voor de Rivier

- Betrouwbare kwantitatieve uitspraken over toekomstige rode ontwikkelingen in beleidsgebieden voor ruimte voor de rivier zijn niet goed mogelijk vanwege het grote aandeel grenzen ten opzichte van het oppervlakte van de beleidsgebieden Ruimte voor de Rivier.

Evenals voor natuur speelt voor zowel de Ruimte voor de rivier als het winterbed het probleem dat deze beleidsgebieden een relatieve grote grens hebben ten opzichte van het oppervlakte van het gebied. Hierdoor zijn in de analyse in dit onderzoek de toekomstige rode ontwikkelingen in deze beleidsgebieden onvoldoende betrouwbaar om tot kwantitatieve uitspraken te komen. De volgende resultaten geven dus uitsluitend een indicatie van de omvang.

Binnen de winterbedding van de grote rivieren zullen in de toekomst volgens de uitgevoerde analyse van de NKN nog ruim 15.000 woningen gebouwd worden.. Dat komt overeen met bijna 1,5 procent van het aantal geplande woningen in Nederland (met uitzondering van woningbouw in binnenstedelijke reconstructieplannen). In totaal bestaan er voor bijna 1 procent van

Doelen voor Ruimte voor de Rivier in Nota Ruimte

Het Rijk zal maatregelen nemen om de te verwachten hogere rivierafvoeren te verwerken. De bestaande ruimte voor de rivier wordt behouden. Gebieden die mogelijk nodig zijn voor de verbreding van het winterbed, de inrichting als waterbergingsgebied (voor regulier rivierbeheer of voor noodsituaties) of voor de versterking van de dijken, worden gedurende een periode van tien jaren (na vaststelling van deze nota) gevrijwaard van ontwikkelingen die een inrichting ten behoeve van de bescherming tegen overstromingen kunnen bemoeilijken. De zoekruimte voor deze gebieden staat onder de noemer 'ruimte voor de rivieren' op de bij deze nota behorende kaart 4. De vrijwaring van deze zoekruimte betekent dat nieuwe grootschalige of kapitaalsintensieve ruimtelijke ontwikkelingen (zoals woonwijken en bedrijventerreinen) die de bescherming tegen overstromingen kunnen bemoeilijken,

worden geweerd. Het Rijk toetst hierop bij de beoordeling van provinciale en gemeentelijke plannen, projecten of handelingen.

De maatregelen om de bestaande ruimte voor de rivier te behouden zijn neergelegd in de Beleidslijn Ruimte voor de rivier. In de PKB Ruimte voor de Rivier (voor de Rijntakken en de Maas benedenstrooms van Hedikhuizen) en in de Integrale Verkenning Maas 2 (voor de Maas van Eijsden tot Hedikhuizen) zullen de voor rivierverruiming en eventuele dijkverhoging benodigde maatregelen nader worden uitgewerkt en zullen de specifieke ruimtelijke consequenties daarvan worden aangegeven. Tat praessed digna autat. Duiscil landio do et lobarpe rillut dolorer aestincilla faci tincilit aute tat num venissed ero od tat.

het oppervlakte van het winterbed bouwplannen, het aandeel voor wonen, bedrijventerreinen en overige ontwikkelingen is gelijk. De ontwikkelingen zijn allemaal zeer kleinschalig. In de Monitor Nota Ruimte is geconstateerd dat het aantal inwoners in de periode 2000-2004 met 3 procent is toegenomen. Het lijkt erop dat deze ontwikkelingen ook in de komende jaren doorzetten.

Beleids thema's water



Figuur 5.27 Beleidsgebieden water.

Binnen de gebieden aangewezen als Ruimte voor de Rivier bestaan volgens de NKN nog plannen om ruim 7.000 woningen te bouwen. Deze beslaan minder dan een 0,5 procent van het totale beleidsgebied. Het gaat voornamelijk om nieuwe woningen. Het overgrote deel van deze woningen staan gepland in drie projecten, namelijk Deventer (2.933 woningen), de Regionale Structuurvisie Stedendriehoek Deventer-Zutphen-Apeldoorn 2030 (2.348 woningen) en de Waalse Sprong (1.127 woningen).

6 Conclusies en aanbevelingen

Ontwikkelingen in de toekomst, ook op termijn van enkele jaren, zijn per definitie onzeker, met name over de snelheid waarmee plannen daadwerkelijk worden uitgevoerd. Ook zal echter een deel van de ontwikkelingen, bijvoorbeeld de bouw van alleenstaande woningen, buiten plannen die in de inventarisaties zijn opgenomen plaatsvinden. Een Planmonitor kent dus per definitie beperkingen. Toch lijkt het mogelijk en wenselijk een Planmonitor op te zetten, met als doel het tijdig aangeven van effecten van waarschijnlijke toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen die mogelijk niet in lijn zijn met de doelen van de Nota Ruimte, zodat eventuele bijsturing van het beleid tijdig mogelijk is.

Daarbij geldt wel enkele inperkingen en voorwaarden. Zo kan de toekomstige ontwikkeling van maar een klein deel van de doelen (en bijbehorende indicatoren) gevolgd worden. Daarnaast zijn verbeteringen in de bestaande planinventarisaties gewenst. Dit wordt in de volgende conclusies en aanbevelingen uitgewerkt:

- **Een Planmonitor kan een nuttige aanvulling zijn op reeds beschikbare informatie**

Een Planmonitor is een nuttige aanvulling op reeds beschikbare informatie, zoals de Monitor Nota Ruimte, bestemmingsplannen en toekomstverkenningen. De meerwaarde ten opzichte van de Monitor Nota Ruimte en bestemmingsplannen is dat informatie beschikbaar is op een moment dat bijsturing van beleid nog mogelijk is. De Monitor Nota Ruimte kijkt immers alleen terug en dan nog vaak over korte perioden, waardoor extrapolatie naar de toekomst beperkt mogelijk is. Bestemmingsplannen zijn in tegenstelling tot wat de naam suggereert, geen plannen, maar documenten waarin mogelijkheden en beperkingen van het gebruik van de ruimte worden vastgelegd. Bovendien worden ze vaak pas vlak voor uitvoering van bouwplannen vastgesteld. De mogelijkheden om met behulp van bestemmingsplannen vooruit te kijken is daarmee zeer beperkt. De meerwaarde van de Planmonitor ten opzichte van toekomstverkenningen zoals Welvaart & Leefomgeving en Nederland Later is vooral dat ruimtelijk gedetailleerde uitspraken over meer waarschijnlijke ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk zijn. Overigens was de informatie uit planinventarisaties een belangrijke basis voor bovengenoemde scenariostudies.

- **Beperk de planmonitor tot gebiedsgerichte doelen die direct gerelateerd zijn aan de fysieke vorm van de verstedelijking en glastuinbouw**

Niet alle doelen van de Nota Ruimte lenen zich voor monitoring op basis van uitsluitend plannen. Effecten van plannen op bevolkingssamenstelling en kwaliteit, zoals biodiversiteit of kernkwaliteiten landschap, zijn namelijk slechts met modelberekeningen te voorspellen. Dit is niet mogelijk zonder aanvullende aannamen, waardoor een scenario-aanpak noodzakelijk wordt. Doelen die zich wel lenen voor een Planmonitor zijn direct af te leiden uit de relatie tussen enerzijds het verstedelijkingspatroon en anderzijds in grote eenheden op kaart aangeduide beleidsgebieden. Beleid dat aan gebieden van kleine omvang is aangewezen, zoals delen van de Ecologische Hoofdstructuur en Reserveringsgebieden Ruimte voor de Rivier, kunnen beter niet in een Planmonitor worden opgenomen, omdat een vergelijking met

de globale planaanduiding onvoldoende betrouwbaar is. De volgende op kaart aangeduide beleidsthema's lenen zich voor een monitor op basis van plannen:

- bundeling van verstedelijking;
 - intensivering in bestaand bebouwd gebied;
 - benutting van goed ontsloten locaties;
 - rood-groen balans in Rijksbufferzones;
 - rode ontwikkeling in Nationale Landschappen.
- **Ga over enkele jaren uitgebreider na in hoeverre de plannen een betrouwbaar beeld geven van voor de te verwachten ontwikkelingen**
Planinventarisaties zijn nog te kort beschikbaar om goed te kunnen beoordelen of deze een betrouwbaar beeld geven van te verwachten ruimtelijke ontwikkelingen. De resultaten van het voorliggende onderzoek zijn gebaseerd op gegevens voor twee provincies en over maximaal zeven jaar. Ze wekken de indruk dat de onzekerheid op het niveau van individuele plannen groot is, maar ook dat van de ontwikkeling van bovengenoemde doelen een redelijk betrouwbaar beeld kan worden gegeven. Deze indruk moet over enkele jaren opnieuw getoetst worden aan de hand van gegevens over meer provincies en een langere periode.
 - **Blijf investeren in bestaande landelijke planinventarisaties, zoals de Nieuwe Kaart en IBIS**
Een Planmonitor is alleen mogelijk als plannen van decentrale overheden zo compleet mogelijk en op vergelijkbare wijze worden verzameld, gecontroleerd, opgeslagen en geactualiseerd. De bestaande planinventarisaties zoals de Nieuwe Kaart van Nederland en IBIS slagen daar om begrijpelijke redenen nog niet op alle punten voldoende in. Zo zijn deze inventarisaties voor de aanlevering van informatie afhankelijk van de medewerking en inzet van de verschillende overheden. In dit onderzoek is de organisatie en financiering van bestaande planinventarisaties niet onderzocht, maar het is aan te bevelen om dergelijke aspecten te laten onderzoeken. In dit rapport zijn wel enkele aanbevelingen voor verbetering van de Nieuwe Kaart van Nederland opgenomen, zoals:
 - duidelijke afbakening van het doel;
 - opschonen en aanvullen van het huidige bestand;
 - het vastleggen van criteria en de werkwijze, met name om meer uniformiteit tussen de provincies, zowel qua vulling (zitten alle relevante plannen erin?) als qua kwaliteit (zijn de gegevens even gedetailleerd, zijn ze juist en up-to-date?) te vergroten;
 - afstemming van de Nieuwe Kaart, in goede samenwerking met provincies, op de IBIS-enquête en provinciale inventarisaties van planvoorraad woningen.
 - **Op lange termijn is RO-Online mogelijk een nuttige aanvullende gegevensbron**
RO-Online zal door de verplichting tot aanlevering van digitale plannen in de nieuwe WRO binnen een termijn van tien jaar gevuld worden. RO-Online zal dan een grotere uniformiteit en kwaliteit van plangegevens leveren dan de Nieuwe Kaart nu. Met name de beschikbaarheid van een eenduidige begrenzing van de beleidsgebieden is een pluspunt. Op dit moment zijn er verschillende versies van deze beleidsgebieden in omloop. Dit bemoeilijkt het geven van een eenduidig inzicht in de toekomstige rode ontwikkelingen binnen deze gebieden. De betekenis van de bestemmingsplannen die in RO-Online zullen worden opgenomen, is voor een Planmonitor naar verwachting beperkt. In de praktijk worden bestemmingsplannen namelijk pas vlak voor de uitvoering van bouwplannen vastgesteld. De mogelijkheid om op basis van bestemmingsplannen bij te sturen bestaat dus nauwelijks.

Literatuur

ABF research (2005). Migratiesaldo nul, Uitgangspunt voor woningbouw binnen Nationale Landschappen. Oktober 2005. In opdracht van het Ministerie van VROM.

Kuiper, R, J. Diederiks H. Tijbosch & A. Bräuer, 2008. Streekplannen in beeld: landelijk overzicht van provinciale streek- en omgevingsplannen. Rapport Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.

DURP Webpagina <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=7406> geraadpleegd op 17-4-2008

IBIS werklocaties enquête Website <http://www.bedrijvenlocaties.nl/> geraadpleegd op 17-4-2008

Ministerie van VROM e.a. (2004), Nota Ruimte; ruimte voor ontwikkeling. Den Haag: Ministeries van VROM, LNV, V&W en EZ.

Website Nieuwe Kaart van Nederland <http://www.niewekaart.nl/> geraadpleegd op 17-4-2008

Nieuwenhuizen, W., W.P. Daamen, P.M. van Egmond, A.L. Gerritse, P.H. Kersten, F.H. Kistenkast, G.B.M. Pedroli, J. Roos-Klein Lankhorst, M.B. Schöne en R.R.G. Schröder. 2008. Landschap in de Natuurbalans 2007: Hoe staan de rijksdoelen voor het landschap er voor. Rapport Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.

NIROV, Vertaling Nieuwe kaart GIS bestand 2006 → 2007

NIROV/De nieuwe kaart van Nederland (2007). Documentatie bij het Gis bestand van de Nieuwe Kaart van Nederland; versie: 19 april 2007, NIROV, Den Haag.

Ritsema van Eck, J & H. Farjon (2008) Monitor Nota Ruimte: de eerste herhalingsmeting. Rotterdam/Den Haag: NAI/RPB-MNP

Ministerie van VROM. (2007), RO-Online: dé toegangspoort voor ruimtelijke plannen. Brochure Ministerie van VROM, Den Haag.

Snellen D., H. Farjon, R. Kuiper & N. Pieterse (2006), Monitor Nota Ruimte: de opgave in beeld. Rotterdam/Den Haag: NAI/RPB-MNP.

Bijlage I: Interviews

Organisatie

Gelderse Milieufederatie
 Gelderse Milieufederatie
 Gemeente Alkemade
 Gemeente Alphen aan den Rijn
 Gemeente Boskoop
 Gemeente Jacobswoude
 Gemeente Waddinxveen
 Geonovum
 Milieudefensie
 Milieufederatie Groningen
 Milieufederatie Utrecht
 Milieufederatie Zuid Holland
 NIROV
 NIROV
 Provincie Gelderland
 Provincie Gelderland
 Provincie Groningen
 Provincie Noord-Holland
 Provincie Utrecht
 Provincie Zuid-Holland
 RIGO
 VROM Directie REO
 VROM Directie NIB
 VROM Directie VOS
 VROM Inspectie Zuid-West
 VROM Inspectie, Regio Oost, Gelderland
 VROM Inspectie, Regio Oost, Gelderland

Persoon

Volkert Vintges
 Bernhard Oosting
 H. Turk
 Fiona Belt
 A. Rotteveel
 Jan Beelen
 Jan van Kleef
 Rob van der Velde
 Klaas Breunissen
 Geert Jan Smits
 Claudia van Holsteijn
 Jeroen Boon, Ellen Verkoelen, Frank ter Beek
 Manon van Heusden
 Manon van Heusden, Jan Kadijk
 Bert Kiljan
 Pieter Rijzebol
 Francien van Soest
 Gerben Biermann
 Ingrid van Beuzekom, Hans Schienmaker
 Jos Wassens
 Hans van der Reijden
 Emile Dil
 Yigall Schilp
 Gijsbert Borgman
 Gian Bareman
 Theo Dijkstra
 Annemarie ter Weijden

Bijlage 2: Toelichting Nieuwe Kaart van Nederland

Binnen dit onderzoek is gekeken naar bouwplannen oftewel toekomstige nieuwe rode ontwikkelingen. Herstructurering waar de ene rode functie de andere vervangt zijn niet altijd relevant. Binnen de NKN zijn de gebieden voor herstructurering aangegeven als aparte categorie. Zowel binnen de casegebieden als bij de landelijke analyse blijkt dat er op diverse plaatsen sprake is van herstructurering maar dat dat niet als zodanig is opgenomen in de NKN. Vaak is dit te verklaren doordat een deel van een plan herstructurering is en een deel nieuwe rode ontwikkelingen betreft. Voor de Nationale Landschappen is dit nader geanalyseerd. Hierbij is gekeken welk aandeel van nieuwe rode ontwikkelingen die volgens de NKN geen herstructurering betreffen wel binnen de bebouwde kom vallen. Als bebouwde kom is het bestand uit 2003 gebruikt gemaakt in opdracht van VROM. Hieruit blijkt dat er 22% van het aantal woningen van de NKN binnen de deze grenzen van bebouwde kom vallen. Een derde deel hiervan is binnen de NKN opgenomen als herstructurering, de rest is niet aangemerkt als herstructurering binnen de NKN. Voor een deel zal er ook geen sprake zijn van herstructurering. Een mogelijke oplossing hiervoor is om alleen naar rode ontwikkelingen buiten de bebouwde kom te kijken. Nadelen hiervan zijn dat of het bestand met de huidige bebouwde kom verouderd is (op grond van CBS-bodemstatistiek) of vrij ruim begrensd is (bestand bebouwde kom van VROM), terwijl juist aan de grens van de bebouwing rode ontwikkelingen plaats vinden.

Er wordt voortdurend gewerkt aan de NKN. Iedere maand wordt een nieuwe versie online beschikbaar gesteld. Echter bij dit proces zijn enkele kanttekeningen te plaatsen.

- Ieder gebied wordt per jaar 1 maal 'ge-update', deze lage frequentie kan een behoorlijk effect hebben op het kaartbeeld.
- De kwaliteit van de 'update' is sterk afhankelijk van de vrijwillige medewerking van de planmakende instanties.
- De criteria op grond waarvan een plan wel of niet in de NKN wordt opgenomen. Indien meer varianten bekend zijn is de keuze welke variant wordt opgenomen in de NKN is niet geheel eenduidig.
- Het verwijderen van gerealiseerde plannen of plannen die 'waarschijnlijk' niet doorgaan gebeurt niet consequent.
- Binnen een bepaald gebied kunnen diverse plannen van kracht zijn, die verschillen in schaalniveau en herkomst (bijvoorbeeld provincie en gemeente). In de NKN wordt in principe bij overlappende plannen voor hetzelfde gebied met dezelfde functie alleen het meest nieuwe gedetailleerde en harde plan opgenomen. Dit vraagt maatwerk en een interpretatie slag voor de gegevens van het bovenliggende plan. Dit wordt niet overal even consequent doorgevoerd.
- Of een plan en met welk detail wordt opgenomen wordt niet alleen bepaald door het belang van het plan, maar ook door de beschikbaarheid daarvan. Plannen waar geen duidelijk locatie voor bekend is, worden nu niet of als symbool opgenomen in de NKN.
- Het onderscheid tussen zoekgebied en symbool is niet eenduidig in de plannen en bij overname dus ook niet in de NKN.

Verbeterpunten vanuit behoefte Planmonitor

- Formuleer vanuit VROM, als financier van de NKN, een duidelijk doel en doelgroep voor de NKN. Door deze afbakening kan gericht aan verbeteringen worden gewerkt.
- Opschonen van het huidige bestand. Projecten waarvan politiek rond is deze niet door te laten gaan (bijvoorbeeld de treinverbinding naar Noord-Nederland) of al grotendeels

gerealiseerd zijn verwijderen of duidelijk per plan aangeven wat de status is waardoor selecties mogelijk zijn.

- De informatie van de opgenomen plannen compleet maken. Hierbij een selectie maken welke informatie belangrijk is voor het geven van een goed inzicht in de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen. Met name informatie over de planstatus, realisatietermijn, start en einddatum uitvoering is voor dit soort onderzoek van belang.
- Zorg dat de opgenomen informatie ook in de zuivere vorm aanwezig is. Dus naast een interpretatie slag over bijvoorbeeld de hardheid ook de feitelijke informatie waarop dit is gebaseerd.
- Voor het maken van 1 landelijk bestand, is een interpretatieslag nodig. De criteria op grond waarvan de medewerkers beslissen welke plannen worden opgenomen en in welke vorm eenduidig vastleggen in de vorm van beslisbomen. De volgende beslissingen kunnen eenduidiger:
 - Plan wel of niet opnemen c.q. verwijderen;
 - Plan opnemen als symbool of zoekgebied;
 - Plan of gedeelte van een plan duidelijk wel of niet opnemen als herstructurering;
 - Indien er meerdere varianten zijn van een plan (bijv. een infrastructuurproject), criteria welke variant in NKN komt vastleggen.
 - Bij het ontbreken van een duidelijke locatie van een plan hier eenduidig mee omgaan.
- Doorvoeren van technische verbeteringen:
 - De verschillende plannen niet meer GIS matig met elkaar koppelen (dit bemoeilijkt analyses en indien een deel nader wordt ingevuld moet dit ontkoppeld worden).
 - Het maken van selecties op een gebruikersvriendelijk manier mogelijk maken.
 - Onterecht overlap voorkomen.

Bijlage 3: Toelichting methoden

3.1 Methodiek bundeling verstedelijking

Voor de begrenzing van bundelingsgebieden zijn de medio 2007 door provincies vastgestelde grenzen gebruikt, aangevuld met de voorlopige grenzen uit de Nota Ruimte voor de provincies waar nog geen bundelingsgebied was vastgesteld. De door provincies aangewezen regionale bundelingsgebieden zijn buiten beschouwing gelaten.

De plancontouren uit de geografische bestanden van de planinventarisaties voor woningbouw van Utrecht en Noord-Holland zijn met deze bundelingsgebieden geconfronteerd. Er is steeds uitgegaan van de “bruto” woningbouw, waarin sloop dus niet is verrekend. Woningen die vallen in plannen die gedeeltelijk binnen een bundelingsgebied liggen, zijn naar rato van de oppervlakte van dat plan binnen en buiten het bundelingsgebied toegewezen.

De plannen in de gemeente Amsterdam zijn verondersteld geheel binnen het bundelingsgebied te liggen. Weliswaar ligt niet de hele gemeente binnen bundelingsgebied, maar het gedeelte dat daarbuiten valt betreft alleen een klein gebied achter Durgerdam en het lijkt onwaarschijnlijk dat hier veel woningbouwplannen voor bestaan. Waar de plannen in de gemeente Amsterdam niet konden worden meegenomen (omdat de planstatus in de inventarisatie niet bekend is), is het bundelingspercentage berekend op basis van de totale woningbouw in Noord-Holland met uitzondering van Amsterdam.

3.2 Methodiek bundeling bedrijventerreinen

Met behulp van de bruto contouren van bedrijventerreinen uit de IBIS-database is bepaald welke terreinen binnen bundelingsgebieden liggen. Alleen terreinen met nog uitgeefbaar oppervlak zijn hierbij meegenomen. Uit de IBIS-database zijn de bijbehorende oppervlaktegegevens geselecteerd. Bij terreinen die deels binnen bundelingsgebied liggen is het oppervlak naar rato toegedeeld.

Voor de begrenzing van bundelingsgebieden zijn de medio 2007 door provincies vastgestelde grenzen gebruikt, aangevuld met de voorlopige grenzen uit de Nota Ruimte voor de provincies waar nog geen bundelingsgebied was vastgesteld. De door provincies aangewezen regionale bundelingsgebieden zijn buiten beschouwing gelaten.

Toelichting op de in IBIS gehanteerde planfasen:

planfase, procedurele fase van het betreffende bestemmingsplan

Deze procedurele fase is van toepassing op het grootste nog uitgeefbare deel of op de nog uitgeefbare delen van het bedrijventerrein.

Een bindend of vigerend plan is een plan dat, nadat de goedkeuring onherroepelijk is geworden, ter gemeentesecretarie voor eenieder ter inzage ligt (art.31 WRO).

Een goedgekeurd plan is een door de gemeenteraad vastgesteld plan, waarover door Gedeputeerde Staten, geheel of gedeeltelijk, onherroepelijk is beslist of waartegen een Kroonberoep loopt

(art.29.1 WRO). Een vastgesteld plan is een door de gemeenteraad vastgesteld plan, waarover door Gedeputeerde Staten geacht wordt nog geen beslissing te zijn genomen (art. 28 WRO).

Een ontwerp plan is een nog niet door de gemeenteraad vastgesteld plan wat in ontwerp ter inzage is gelegd (art. 23 WRO).

3.3 Methodiek intensivering woningbouw

Bebouwd gebied is afgebakend door DG Ruimte, waarbij gebruik is gemaakt van het bestand bodemgebruik 2000 van het CBS (basis voor CBS bodemstatistiek).

De plancontouren uit de geografische bestanden van de planinventarisaties voor woningbouw van Utrecht en Noord-Holland zijn met dit bebouwd gebied. Er is steeds uitgegaan van de “bruto” woningbouw, waarin sloop dus niet is verrekend. Woningen die vallen in plannen die gedeeltelijk binnen bestaand bebouwd gebied liggen, zijn naar rato van de oppervlakte van dat plan binnen en buiten het bebouwd gebied toegewezen.

De plannen in de gemeente Amsterdam zijn niet meegenomen omdat deze plannen niet in het geografisch bestand zijn opgenomen; de aandelen binnen bestaand bebouwd gebied zijn berekend op basis van de totale woningbouw in Noord-Holland met uitzondering van Amsterdam.

Referenties

VROM (2004), Begrenzing bebouwd gebied 2000, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Directoraat-Generaal Ruimte.

3.4 Methodiek ontsluitingskwaliteit hoofdwegenet

De afritten zijn gebaseerd op de hoofdwegen uit het navtech wegennetwerk en aangevuld met gegevens over nieuwe snelwegen uit de streekplannen van Utrecht en Noord-Holland. Rondom deze afritten zijn cirkels getrokken met een straal van 2500 meter (hemelsbreed).

De plancontouren uit de geografische bestanden van de planinventarisaties voor woningbouw van Utrecht en Noord-Holland zijn met deze nabijheidscirkels geconfronteerd. Er is steeds uitgegaan van de “bruto” woningbouw, waarin sloop dus niet is verrekend. Woningen die vallen in plannen die gedeeltelijk in de nabijheidscirkel van een afslag liggen, zijn naar rato van de oppervlakte van dat plan binnen en buiten de cirkel toegewezen.

De plannen in de gemeente Amsterdam zijn niet meegenomen omdat deze plannen niet in het geografisch bestand zijn opgenomen; de aandelen woningbouw in de nabijheid van afslagen zijn berekend op basis van de totale woningbouw in Noord-Holland met uitzondering van Amsterdam.

3.5 Methodiek ontsluitingskwaliteit spoorwegennet

De stations zijn gebaseerd op het Nationaal Wegenbestand (NWB) aangevuld met gegevens over nieuwe stations uit de streekplannen van Utrecht en Noord-Holland. Rondom de stations zijn cirkels getrokken met een straal van 1500 meter (hemelsbreed), of in het geval van intercity-stations van 3000 meter (hemelsbreed).

De plancontouren uit de geografische bestanden van de planinventarisaties voor woningbouw van Utrecht en Noord-Holland zijn met deze nabijheidscirkels geconfronteerd. Er is steeds uitgegaan van de “bruto” woningbouw, waarin sloop dus niet is verrekend. Woningen die vallen in plannen die gedeeltelijk in de nabijheidscirkel van een station liggen, zijn naar rato van de oppervlakte van dat plan binnen en buiten de cirkel toegewezen.

De plannen in de gemeente Amsterdam zijn niet meegenomen omdat deze plannen niet in het geografisch bestand zijn opgenomen; de aandelen woningbouw in de nabijheid van stations zijn berekend op basis van de totale woningbouw in Noord-Holland met uitzondering van Amsterdam.

3.6 Methodiek nationale landschappen, Rijksbufferzones, natuurgebieden in Ruimtelijke Hoofdstructuur en Ruimte voor water

Selectie van rode bestemmingen in NKN

Welke bestemming het stempel rood of bouwplan krijgen is gebaseerd op de indicatoren die gebruikt worden in de Monitor Ruimte. De analyse wordt gebaseerd om het NKN bestand, de selectie van bestemmingen is dan ook toegespitst op de gehanteerde indeling bij de NKN. Binnen de NKN wordt onderscheid gemaakt in 21 bestemmingen. Het bepalen van welke bestemmingen wel en niet zijn meegenomen als rode ontwikkelingen is mede gebaseerd op een document waarin de vertaling van de NKN uit 2006 naar 2007 is beschreven (vertaling Nieuwe kaart GIS bestand 2006 → 2007, NIROV). In de NKN van 2006 en daarvoor werden ongeveer 300 bestemmingen benoemd, in de nieuwe versie is dit teruggebracht naar 21 bestemmingen. In een vertaaltabel is aangegeven welke oorspronkelijke bestemmingen (die gelijk zijn aan de IMRO indeling) zijn gegroepeerd binnen een nieuwe bestemming. Met behulp van deze vertaaltabel en overleg met het NIROV zijn de volgende bestemmingen geselecteerd die binnen dit project worden aangemerkt als ‘rode ontwikkelingen’:

- bedrijventerrein,
- detailhandel,
- gemengd stedelijk,
- glastuinbouw,
- kantoor,
- nutsvoorzieningen,
- verblijfsrecreatie,
- verkeer: spoor,
- verkeer: weg,
- voorzieningen,
- wonen.

Daarnaast is handmatig een selectie uitgevoerd van enkele rode ontwikkelingen die in de NKN binnen andere bestemmingen vallen.

Binnen dit onderzoek wordt gekeken naar toekomstige rode ontwikkelingen. Locaties die al een ‘rode’ bestemming hebben en een nieuwe rode functie krijgen zijn niet meegenomen in de analyse. In de NKN wordt onderscheid gemaakt tussen herstructureringsgebieden en overige gebieden. Alle herstructureringsgebieden (gebieden waar een nieuwe bestemming komt waar een vergelijkbare (lees: rode) bestemming al aanwezig was) zijn **niet** meegenomen in de analyse.

In de NKN is heel veel informatie opgenomen. Zowel het aantal plannen (van vaag tot concreet) en de hoeveelheid informatie per plan is groot. Deze informatie is opgeslagen in een GIS bestand, waardoor ook de geografische ligging bekend is. In deze paragraaf wordt ingegaan op de bewerkingen die uitgevoerd zijn op het NKN bestand. Dit is een proces van 'trial and error' geweest, tijdens dit proces is inzicht verkregen in de mogelijkheden en beperkingen van het uitvoeren van analyses op het NKN-bestand en welke uitspraken mogelijk zijn.

Binnen het NKN bestand zijn de bestemmingen zoals beschreven in 3.2.2 geselecteerd. Met behulp van bestanden met de begrenzing van de beleidsgebieden is een ruimtelijke selectie gemaakt binnen de NKN. Het bestand met het resultaat hiervan is geëxporteerd naar een database (excel), waar de berekeningen zijn uitgevoerd.

Veel ruimtelijke ontwikkelingen vallen geheel binnen of geheel buiten de grenzen van een onderzoeksgebied. Voor deze projecten is het helder of de ontwikkelingen wel of niet worden meegenomen. Maar er spelen ook ruimtelijke ontwikkelingen op de grens, bijvoorbeeld op de grens van de EHS. Om een indruk te krijgen in hoeverre dit een rol speelt, is dit voor de Rijksbufferzones verder geanalyseerd. Bij de Rijkbufferzones ligt bijna 50% van de records op de grens. Besloten is om naar verhouding van het oppervlakte het aantal woningen en andere ruimtelijke ontwikkelingen aan het gebied toe te kennen.

Deze berekening kan niet gemaakt worden voor de symbolen omdat het oppervlakte niet representatief is voor de omvang van het plan. Voor de plannen aangegeven met een symbool is de volgende selectie toegepast: de plannen aangegeven met een symbool die voor 90% of meer in een gebied vallen zijn volledig meegenomen bij de analyse. Door deze keuze kan het aantal woningen of het percentage rode ontwikkelingen binnen het gebied dus hoger of lager uitvallen dan in werkelijkheid het geval is.

In paragraaf 3.4 zijn de resultaten van de landelijke analyses toegelicht. Hierbij is met name gebruik gemaakt van het aantal woningen en het oppervlakte rode ontwikkelingen.

Bepaling woningenaantallen binnen beleidsgebied

Binnen de NKN is voor ieder project waar woningbouwplannen bekend zijn het aantal woningen opgenomen. Dit zijn het aantal daadwerkelijk opgegeven woningen en anders het door NIROV geschat aantal woningen. Op grond van deze gegevens in de NKN is het totaal aantal woningen binnen de bestemming wonen en gemengd stedelijk (binnen functievlakken, symbolen en zoekgebieden) berekend binnen de diverse beleidsgebieden. Zoals aangegeven in paragraaf 3.2.2 zijn de woningen binnen de herstructureringsgebieden niet meegerekend. Als referentie kader is dezelfde berekening uitgevoerd voor heel Nederland.

Bepaling percentage rode ontwikkelingen binnen beleidsgebied.

Om een bredere indruk te krijgen van het totaal aan rode ontwikkelingen, is het oppervlakte aan rode ontwikkelingen uitgerekend. Hiervoor zijn alleen de oppervlaktes binnen de NKN van de functievlakken gebruikt. (De oppervlaktes van de zoekgebieden zijn niet representatief voor het uiteindelijke daadwerkelijke oppervlakte aan rode ontwikkelingen, de opgenomen symbolen geven totaal geen informatie over het oppervlakte.) Binnen bijvoorbeeld een Nationaal Landschap is uitgerekend in hoeveel procent van het huidige oppervlakte volgens de NKN rode ontwikkelingen gaan plaatsvinden. Indien relevant is dit onderverdeeld in het aandeel veroorzaakt door woningsbouwplannen, bedrijventerreinen en overige rode ontwikkelingen. Ook voor deze berekening zijn de herstructureringsgebieden niet meegenomen. Als referentie kader is dezelfde berekening uitgevoerd voor heel Nederland.

Gebruikt kaartmateriaal voor beleidsgebieden

Beleidsgebied	Versie	Bron	Opmerking
Nationale Landschappen	combinatie VROM-versie september 2007 en Alterra-versie zomer 2007	VROM-Alterra	Middag-Humsterland Hoekse Waard Noordoost Twente Groene Woud Stelling van Amsterdam
Rijksbufferzones	Herbegrenzing Rijksbufferzones Nota Ruimte (Rijksbufferzones 2007)	VROM DG-ruimte, Directie Visievorming, Ontwerp en Strategie, Cluster GEO	
Natuurbeschermingswetgebieden	Nota Ruimte (PKB Nota Ruimte deel 3)	Ministerie van LNV	
Ecologische hoofdstructuur (land en water)	Nota ruimte kaart voor de EHS + erratum Gelderland	LNV (via WOT)	Land: Selectie op EHS-veld: EHS – DEF-EHS Water: Selectie op EHS-veld: EHS-water
Ecologische hoofdstructuur zee	Nota ruimte kaart voor de EHS	LNV (via WOT)	
Robuuste verbindingzones	Nota ruimte kaart voor de EHS + erratum Gelderland	LNV (via WOT)	
Vogel- en habitatrictlijngebieden	Combinatie van de habitatrictlijnen_2006 en vogelrichtlijngebieden_2006.	Alterra (via WOT)	
Ruimte voor de Rivier	PKB Ruimte voor de rivier deel 4 (januari 2007)	Bureau Bovenrivieren	Selectie van plangebieden + Beersche Overlaat, Volkerak Zoommeer
Beleidslijn grote rivieren	Versie van 14-07-2006	Rijkswaterstaat-RIZA, afd. Rivieren	

Handmatig toegevoegde plannen uit NKN

UNIEKNR	PLANNAAM	PLANSOORT
1673.03.00.281	Nieuw Amstel West	gemeentelijk plan: bestemmingsplan
0983.19.00.13	Manresa	gemeentelijk plan: bestemmingsplan
0531.01.00.41	De Volgerlanden	gemeentelijk plan: bestemmingsplan
0531.01.00.42	De Volgerlanden	gemeentelijk plan: bestemmingsplan
0181.09.00.04	Eeserwold	gemeentelijk plan: bestemmingsplan
0933.04.00.41	Ontwikkelingsvisie Zuidrand Linne	gemeentelijk plan: structuurvisie
0852.P009.990	Uitbreiding jachthavens Monnickendam	project
0202.G6.07	Papendal Natuur	project
0034.22.00.04	Ontwikkelingsvisie Blocq Van Kuffeler	gemeentelijk plan: structuurvisie
0034.24.00.53	Kustzone + Oostrand Almere Haven	gemeentelijk plan: bestemmingsplan
0181.06.00.53	Stadsbeeld Steenwijk 2020/2030	gemeentelijk plan: structuurvisie
0181.06.00.57	Stadsbeeld Steenwijk 2020/2030	gemeentelijk plan: structuurvisie
1709.01.00.57	Structuurvisie Plus Moerdijk	provinciaal plan: structuurvisie
0505.08.00.57	Stadswerven	gemeentelijk plan: bestemmingsplan
0893.05.00.57	Maaspark Well	gemeentelijk plan: structuurvisie
0537.0030.0001	Zeejachthaven Katwijk	gemeentelijk plan
0392.20.00.51	Oostpoort En Stadion Haarlem	gemeentelijk plan: bestemmingsplan

Planmonitor nuttige aanvulling op Monitor Nota Ruimte

De rijksoverheid wil het liefst in de planfase weten welke effecten bouwprojecten hebben voor de doelen van haar ruimtelijk beleid, zoals bundeling van verstedelijking of de kwaliteit van het landschap. Vanaf het eerste idee voor een bouwproject tot de uitvoering verstrekken vele jaren. Een planmonitor moet dus ruim tien jaar vooruit kunnen kijken en inzicht geven in de kans dat plannen ook werkelijk worden uitgevoerd. Bovendien moet dit instrument een landelijk overzicht geven dat overal even volledig is.

Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft op verzoek van de Minister van VROM onderzocht of een dergelijke Planmonitor mogelijk is. Voor doelen die direct gebonden zijn aan het verstedelijkingspatroon, zoals bundeling en het tegengaan van verstedelijking in bufferzones, is dit mogelijk met de beschikbare inventarisaties van plannen, zoals de Nieuwe Kaart van Nederland en de IBIS werklocaties enquête. Wel is een verbetering van deze inventarisaties gewenst, ondermeer door ze beter op elkaar af te stemmen. Ook zal de komende jaren nog moeten blijken, hoe groot de voorspellende waarde van een Planmonitor feitelijk is.