

# Monitor Nota Ruimte

## De eerste vervolgmeting



NAi Uitgevers

**MONITOR NOTA RUIMTE DE EERSTE VERVOLGMETING**

Jan Ritsema van Eck  
Hans Farjon

NAi Uitgevers, Rotterdam  
Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven  
Ruimtelijk Planbureau, Den Haag  
2008

## INHOUD

### BEVINDINGEN

#### Monitor Nota Ruimte: de eerste vervolgmeting 9

Samenvatting 9

Inleiding 10

De beleidsthema's van de Nota Ruimte:

kernbevindingen 13

Het programma 'Mooi Nederland' 21

Methodische conclusies en aanbevelingen 24

### VERDIEPING

#### Werkwijze 33

Doelenboom 33

Definitie indicatoren 33

Gegevens 35

Beperkte significantie kortetermijn-

ontwikkelingen 35

Belevingsonderzoek nuttige aanvulling

op fysieke monitoring 36

#### Steden en netwerken 41

Stedelijke netwerken en centra 41

Krachtige steden 50

Balans rood-groen 62

Bereikbaarheid 68

Stedelijke milieukwaliteit en externe veiligheid 76

#### Water en groene ruimte 83

Herstructurering van het platteland 83

Algemene landschapskwaliteit 87

Nationale Landschappen en snelwegpanorama's 98

Natuur 106

Water 114

Literatuur 121

Over de auteurs 123

# Bevindingen

## Samenvatting

- Ontwikkelingen in de ruimtelijke constellatie van netwerken, steden, bedrijvigheid en groen, zoals bundeling van wonen in bundelingsgebieden, intensivering van wonen in bestaand bebouwd gebied, bundeling van industriële vormen van landbouw en realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur, waren in de periode 2004-2006 overwegend in lijn met de doelen op dit vlak uit de *Nota Ruimte*.
- De ontwikkeling van werkgelegenheid, bedrijfsvestigingen en bedrijventerreinen stagneerde in deze periode. De hiermee gepaard gaande ruimtelijke ontwikkelingen, zoals het beslag op de ruimte, waren beperkt van omvang, maar niet in lijn met de doelen van de nota als het gaat om de mate van bundeling in bundelingsgebieden en intensivering in bestaand bebouwd gebied. In een volgende meting van deze monitor zal moeten blijken of deze ontwikkelingen bij de aantrekkende economische groei in 2006 en daarna wel in lijn zijn met de doelen.
- De doelen voor ruimtelijke kwaliteit vergen in het algemeen een ombuiging van de geconstateerde ontwikkelingen. In de stad gaat het dan om een evenwichtiger ontwikkeling van rode en groene functies en een verdere verbetering van de luchtkwaliteit. Bij water en groen vragen vooral de bescherming tegen overstrooming en het waarborgen en ontwikkelen van de landschappelijke en natuurlijke kwaliteit aandacht van de nationale overheid.
- Bepaalde doelen voor de ruimtelijke constellatie van de verstedelijking, zoals bundeling en intensivering, en doelen voor de ruimtelijke kwaliteit van de stad kunnen op gespannen voet met elkaar staan. Zo veroorzaken verdichting binnen bestaand stedelijk gebied en uitbreidingen aan de rand van of nabij dat gebied, extra druk op de luchtkwaliteit en op de bereikbaarheid van recreatief groen rondom de stad.
- Bij de geformuleerde tijdsgebonden doelen (externe veiligheid, milieukwaliteit, natuur) gaan de ontwikkelingen in het algemeen in de gewenste richting, ook al gaan deze niet altijd snel genoeg om de doelen tijdig te halen. Het stellen van tijdsgebonden doelen blijkt een goede stimulans te zijn voor het daadwerkelijk in gang zetten van gewenste ontwikkelingen.
- De voorgaande bevindingen komen grotendeels overeen met de resultaten uit de nulmeting over de periode 2000-2004. Voor enkele indicatoren is de situatie duidelijk veranderd:

– Sinds 2000 blijven, zoals in de *Nota Ruimte* wordt beoogd, de midden- en hoge-inkomensgroepen meer in de grote steden wonen dan in de periode daarvoor. Het verschil tussen stad en ommeland in het aandeel van deze inkomensgroepen neemt namelijk af, terwijl dit verschil tot 2002 nog toenam.

– De emissie van ammoniak vanuit de intensieve veehouderij in beschermingszones rond kwetsbare natuurgebieden is duidelijk afgenomen.

- Bij dit alles geldt de kanttekening dat deze eerste vervolgmeting is verricht over een periode waarin de effecten van het beleid van de *Nota Ruimte* nog maar zeer beperkt zichtbaar zijn, zelfs wanneer overheden hebben geanticipeerd op de formele inwerkingtreding ervan begin 2006. Bij de volgende vervolgmeting zal moeten blijken in hoeverre de ontwikkelingen na inwerkingtreding van de nota in de gewenste richting zijn omgebogen.

## Inleiding

### De Monitor Nota Ruimte

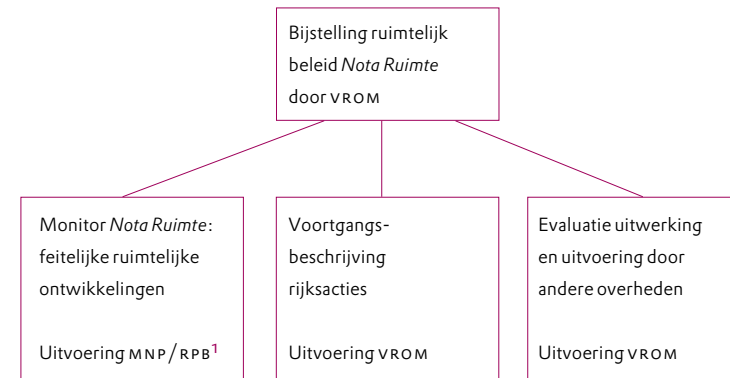
In de Monitor Nota Ruimte worden de feitelijke ruimtelijke ontwikkelingen beschreven in relatie tot de in de *Nota Ruimte* (vrom e.a. 2004) omschreven doelstellingen voor het ruimtelijk beleid. Deze monitor is geen beleidsevaluatie in de zin van een analyse van de uitvoering, doorwerking en effectiviteit van het beleid, maar een instrument om de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (vrom) te ondersteunen in het zicht houden op het bereiken van de doelen uit de nota.

De Monitor Nota Ruimte, die wordt uitgevoerd door het Milieu- en Natuurplanbureau (mnp) en het Ruimtelijk Planbureau (rpb), maakt deel uit van de monitoringssystematiek van het ministerie van vrom voor de *Nota Ruimte*. In de sturingsfilosofie van deze nota is de beleidsuitvoering voor een groot deel de verantwoordelijkheid van decentrale overheden (provincies, gemeenten, waterschappen), waardoor de rijksoverheid minder dicht dan voorheen bij de uitvoering van het beleid is betrokken. Om de voortgang en effecten van het beleid in het oog te houden en om het beleid te kunnen bijsturen, omvat de monitoringssystematiek naast de Monitor Nota Ruimte ook een beschrijving van de voortgang van de rijksacties en een evaluatie van de doorwerking en uitvoering van het beleid bij decentrale overheden. In figuur 1 is deze systematiek schematisch weergegeven, met onderaan de uitvoerende partijen.

Het beleid van de *Nota Ruimte* is bijgesteld en aangescherpt in de *Uitvoeringsagenda Nota Ruimte* (vrom e.a. 2006) en in het programma 'Mooi Nederland'. Ook de doelstellingen van dit programma kunnen, met enkele aanvullende indicatoren, goed worden gemonitord aan de hand van indicatoren uit de Monitor Nota Ruimte.

In deze rapportage worden de ruimtelijke ontwikkelingen tussen 2000 en 2006 beschreven en waar mogelijk de situatie op 1 januari 2006. Bij deze

**Figuur 1.** De monitoringssystematiek voor de *Nota Ruimte*



1. Vanaf april 2008 vormen het mnp en rpb het Planbureau voor de Leefomgeving (pbl).

beschrijving is een onderscheid gemaakt in de periode voor en na 1 januari 2004, de peildatum van de nulmeting. Omdat de *Nota Ruimte* op 1 januari 2006 formeel nog niet van kracht was, zullen directe effecten van het nota-beleid slechts beperkt zichtbaar zijn in de hier gepresenteerde gegevens.

De Monitor Nota Ruimte is afgestemd op twee andere monitors die relevant zijn voor het ruimtelijk beleid. Het gaat hierbij om:

– De *Nationale Mobiliteitsmonitor van het ministerie van Verkeer en Waterstaat*, waarin de relevante ontwikkelingen voor de doelen van de *Nota Mobiliteit* worden gemonitord. De dienst Verkeer en Scheepvaart (voorheen de Adviesdienst Verkeer en Vervoer) voert deze monitor uit. De Nationale Mobiliteitsmonitor verschijnt jaarlijks; de nulmeting verscheen in mei 2006.

– Het *Monitoring en Evaluatiesysteem Agenda Vitaal Platteland (me-avp) van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselveiligheid*, waarin de voortgang van de *Agenda Vitaal Platteland* en het meerjarenprogramma 'Vitaal Platteland' wordt gemonitord.

Voor zover in deze twee monitors dezelfde (uitvoerings)doelen worden gemonitord, zijn de bijbehorende indicatordefinities op elkaar afgestemd en zijn de cijfers zoveel mogelijk uit dezelfde databestanden betrokken.

Naast de gegevens over feitelijke ruimtelijke ontwikkelingen is ook aanvullende informatie verzameld in vier (deels nog in ontwikkeling zijnde) 'deelmonitors Nota Ruimte' van het mnp en/of rpb voor het ministerie van vrom (de Belevingswaardenmonitor, Planmonitor, Monitor Mooi Nederland en de Monitor Nationale Landschappen; zie voor een korte omschrijving het kader 'Deelmonitors Nota Ruimte').

### Leeswijzer

De rapportage van deze vervolgmeting heeft twee onderdelen: dit rapport en een website waarop informatie is te vinden over alle indicatoren van de

## Deelmonitors Nota Ruimte

*Belevingswaardenmonitor.* Deze monitor is door het MNP ontwikkeld om ook inzicht te krijgen in hoe burgers de feitelijke ruimtelijke ontwikkelingen beleven en waarderen. De eerste rapportage van deze monitor (zie Crommentuijn e.a. 2007) was gericht op de beleving van groen in en om de stad en van de landschapskwaliteit in en buiten Nationale Landschappen. De volgende rapportage van de Belevingswaardemonitor zal zijn gericht op de beleving van ruimtelijke kwaliteiten van het rijkswegennet, zoals bereikbaarheid, milieukwaliteit en landschapskwaliteit. Daarnaast zullen na vier jaar de metingen voor de eerste rapportage worden herhaald.

*Planmonitor.* De minister van VROM heeft aan het MNP en RPB gevraagd te onderzoeken of de ruimtelijke effecten van plannen zijn te monitoren, met als doel om plannen desgewenst nog te kunnen bijstellen. Het RPB onderzocht in een pilot de mogelijkheden om het bereiken van verstedelijkingsdoelen te monitoren aan de hand van gegevens uit planinventarisaties, waaronder de Nieuwe Kaart van Nederland. Het MNP heeft dit onderzocht voor rode ontwikkelingen in de groene Ruimtelijke Hoofdstructuur. Het gezamenlijke rapport zal tegelijkertijd met deze rapportage worden aangeboden.

*Monitor Mooi Nederland.* De minister van VROM heeft aan het RPB gevraagd te onderzoeken hoe het bereiken van de doelen van het programma 'Mooi Nederland' kan worden gemonitord. Hierover heeft het RPB in 2007 een briefadvies uitgebracht, waarin is aanbevolen deze doelen te monitoren aan de hand van twaalf indicatoren, waarvan er zeven al in de huidige Monitor Nota Ruimte zijn opgenomen. RPB en MNP ontwikkelen de vijf overige indicatoren in een separaat traject; deze zullen in een volgende vervolgmeting van de Monitor Nota Ruimte worden opgenomen (zie verder de paragraaf 'Het programma 'Mooi Nederland').

*Monitor Nationale Landschappen.* De ministeries van LNV en VROM hebben het MNP gevraagd om samen met Alterra een nulmeting uit te voeren van de kernkwaliteiten van de Nationale Landschappen. Na consultatie van provincies en een analyse van beschikbare databestanden zijn de te monitoren kernkwaliteiten en bijbehorende meetvariabelen uitgewerkt. Deze zijn vastgelegd in een brief van de directeur van het MNP aan de ministers van LNV en VROM. De inventarisatie van de meetvariabelen is begin 2008 afgerond. De resultaten zijn deels opgenomen in dit rapport (zie het Verdiepingshoofdstuk 'Water en groene ruimte'), maar zullen in september 2008 volledig beschikbaar komen op een website.

monitor (zie [www.monitornotaruite.nl](http://www.monitornotaruite.nl)). De opzet van dit rapport is sterk vergelijkbaar met die van de nulmeting (zie Snellen e.a. 2006). Niettemin kan dit rapport ook zelfstandig worden gelezen, omdat het, waar nodig, ook gegevens bevat die al eerder in de nulmeting zijn gepubliceerd.

In het vervolg van dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen van de vervolgmeting gepresenteerd over de beleidsthema's van de *Nota Ruimte*, het programma 'Mooi Nederland' en de methode van monitoring.

Deze bevindingen worden in de Verdieping uitgebreider toegelicht. In het eerste Verdiepingshoofdstuk ('Werkwijze') wordt ingegaan op de indicatoren van de monitor. In dat hoofdstuk komt ook de vraag aan bod in hoeverre een vergelijking tussen de periodes 2000-2004 en 2004-2006 zinvol is, en in hoeverre hieraan conclusies kunnen worden verbonden over (het ombuigen van) trends op de langere termijn. In de twee daaropvolgende Verdiepingshoofdstukken ('Steden en netwerken' en 'Water en groene ruimte') worden de kernbevindingen van de indicatoren besproken. De beschrijving in deze hoofdstukken is voornamelijk gericht op de vraag hoe de ontwikkelingen die sinds de nulmeting van 2004 zijn gemeten, zich verhouden tot de conclusies uit die nulmeting: wijkt de ontwikkeling af van wat eerder is geconstateerd, en in welke mate? De twee hoofdstukken zijn opgedeeld in thema's, die elk een of meerdere operationele doelstellingen uit de *Nota Ruimte* omvatten. De gegevens in zowel de hoofdstukken als op de website worden in vrijwel alle gevallen gerapporteerd op het niveau van provincies. Daarnaast worden in enkele gevallen relevante gebiedsindelingen gebruikt die direct voortkomen uit de formulering van de doelstellingen van de *Nota Ruimte*.

### De beleidsthema's van de Nota Ruimte: kernbevindingen

Tabel 1 laat per thema zien of de gemeten ruimtelijke ontwikkelingen in lijn zijn met de doelen van de *Nota Ruimte* (tij mee) of niet (stroom tegen). Deze bevindingen zijn gebaseerd op de ontwikkeling van de indicatoren in de periode 2000-2006. In het vervolg van deze paragraaf worden de bevindingen per thema samengevat. Meer informatie per indicator is te vinden in de Verdieping en op de website ([www.monitornotaruite.nl](http://www.monitornotaruite.nl)).

#### *Ontwikkeling van bevolking en werkgelegenheid*

De regionale verschillen in ontwikkeling van de bevolking en de werkgelegenheid bepalen veel van de ruimtelijke ontwikkelingen die in de monitor worden gemeten. Zowel de bevolking als de werkgelegenheid groeide in de periode 2004-2006 duidelijk minder hard dan in 2000-2004. Deze terugval in de groei lijkt tijdelijk te zijn. In relatieve zin was de groei van bevolking en werkgelegenheid in deze periode het grootst in het midden van het land, en bleef deze achter in Limburg, Groningen en Zuid-Holland. De werkzame beroepsbevolking in deze drie provincies is zelfs in omvang gekrompen. Binnen de Randstad is de bevolkings- en werkgelegenheidstoename in de Zuidvleugel duidelijk achtergebleven bij die in de Noordvleugel en de

**Tabel 1.** De ruimtelijke ontwikkelingen in de periode 2000-2006, afgezet tegen de doelen van de *Nota Ruimte*

| Thema en bijbehorende indicatoren<br>(nummer verwijst naar indicator op website<br>www.monitornotaruumte.nl) | Trend<br>2000-<br>2006 | Toelichting   |
|--|------------------------|---|
| <b>Stedelijke netwerken en centra</b>  |                        |   |
| Bundelingspercentage woningen [1.1]  | ●                      |   |
| Bundelingspercentage arbeidsplaatsen [1.2]   | ●                      | Bundelingspercentage toevoeging na 2004 was erg laag  |
| Dichtheid en functiemenging wonen, werken en detailhandel Nieuwe Sleutelprojecten en stadscentra [2.1, 3.1]  | ●                      |   |
| <b>Krachtige steden</b>  |                        |   |
| Aandeel woninguitbreiding binnen bebouwd gebied 2000 [2.2]   | ●                      |   |
| Aandeel uitbreiding arbeidsplaatsen binnen bebouwd gebied 2000 [2.3]   | ●                      |   |
| Aantal nieuwe woningen op verspreide locaties [1.4]  | ●                      | Geen kwantitatief doel; aandeel verspreide nieuwbouw laag   |
| Toename arbeidsplaatsen op verspreide locaties [1.5]   | ●                      | Geen kwantitatief doel; aandeel verspreide banengroei hoger   |
| Herstructurering verouderd haven- en industriegebied [4.1]   | ●                      | Oppervlak verouderd terrein neemt toe   |
| Geherstructureerd stedelijk gebied [4.2]   | –                      | Geen kwantitatief doel  |
| Detailhandelsstructuur winkelcentra en binnensteden [3.2]  | ●                      |   |
| Verskil stad-land naar woningtype en huishoudensinkomen [3.4, 3.5]   | ●                      |   |
| <b>Balans groen-rood</b> [1.6, 6.1, 6.2, 6.3]  | ●                      | Beschikbaarheid groen nam af rond steden en in nieuwbouwwijken, maar bleef in overige wijken gelijk |
| <b>Bereikbaarheid</b>  |                        |   |
| Bereikbaarheid, deur-tot-deurreistijd per auto en betrouwbaarheid hoofdwegennet [5.1, 5.3, 5.4]              | ●                      | Neemt licht af  |
| Aanbod openbaar vervoer [5.2]  | –                      | Geen doel voor aanbod   |
| Ontsluitingskwaliteit hoofdwegennet nieuwbouwwoningen en bedrijven/voorzieningen [5.5]                       | ●                      |   |
| Ontsluitingskwaliteit openbaar vervoer nieuwbouwwoningen [5.6]   | ●                      |   |
| Ontsluitingskwaliteit openbaar vervoer bedrijven/voorzieningen [5.7]   | ●                      |   |

Vervolg Tabel 1

| Thema en bijbehorende indicatoren                          | Trend | Toelichting   |
|--|-------|---|
| <b>Veiligheid en milieukwaliteit</b>                       |       |   |
| Externe veiligheid [7.1]                                   | ●     | Streefdatum: 2010   |
| Externe veiligheid vliegvelden [18.1, 18.3]                | ●     | Ruim 5.000 woningen met plaatsgebonden risico > 10 <sup>-6</sup> voldoen aan beleid |
| Veiligheid primaire waterkeringen [11.4]                   | ●     |   |
| Milieukwaliteit [7.5, 7.6, 7.7, 7.8]                       | ●     | Streefdatum: 2010   |
| Geluid Schiphol [18.2]                                     | ●     |   |
| <b>Herstructurering platteland</b>                         |       |   |
| Clustering intensieve teelten [8.1, 8.2, 8.3]              | ●     | Uitzondering: bollen bleef gelijk   |
| Recreatie [15.1, 15.2]                                     | ●     |   |
| <b>Algemene landschapskwaliteit</b>                        |       |   |
| [14.1, 14.2, 16.1, 16.2]                                   | ●     | Geen afrekenbare doelen voor fysieke kenmerken                                      |
| <b>Specifieke landschapskwaliteit</b>                      |       |   |
| Nationale Landschappen [14.3, 14.5, 14.6]                  | ●     | Migratiesaldo ontwikkelt zich in 2004-2006 in de goede richting                     |
| Snelwegpanorama's [14.7]                                   | –     | Beleid nog in ontwikkeling  |
| <b>Natuur</b>  |       |   |
| Biodiversiteit [13.8]                                      | –     |   |
| Ruimtelijke condities voor natuur [13.1, 13.2, 13.3, 13.6] | ●     | Vererving EHS stagneert in 2004-2006 (Streefdatum: 2018)                            |
| Milieukundige condities voor natuur [12.1, 12.2, 13.4]     | ●     | Ammoniakuitstoot in randzones verminderd in 2004-2006 (Streefdatum: 2015)           |
| Spelregels 'nee, tenzij' [13.5, 13.9]                      | ●     | Gegevensvoorziening natuurcompensatie (nog) onvolledig                              |
| <b>Ruimte voor water</b> [9.4, 10.3, 11.2, 11.3, 11.5]     | ●     | Nulmeting van trend voordat richtlijnen zijn vastgesteld                            |

- Trend tegen richting beoogde doel (stroom tegen)
- Trend in richting beoogde doel, maar doel wellicht niet tijdig gehaald
- Trend in de richting van beoogde doel (tij mee)
- Geen betekenisvolle trend



Utrechtse steden. Almere was, evenals in 2000-2004, een van de gemeenten met de hoogste stijging van het aantal woningen, inwoners en banen. Maar ook hier was de groei veel geringer dan in de periode 2000-2004, namelijk de helft.

#### *Stedelijke netwerken en centra*

Verstedelijking en economische activiteiten moeten bijdragen aan het zo optimaal mogelijk omgaan met de schaarse ruimte en de bestaande infrastructuur. Met centrumvorming en differentiatie in centra beoogt de rijksoverheid een vergroting van het draagvlak voor voorzieningen en de geschiktheid van steden voor de netwerksamenleving. Het rijk streeft daarom naar bundeling van wonen en werken in bundelingsgebieden en naar verdichting en functiemenging van stedelijke centra. In de afgelopen jaren was de ontwikkeling voor wonen wel en voor werken niet in lijn met deze ambitie; de bundeling van woningen is gelijk gebleven, terwijl de bundeling van werken iets afnam. In 2004-2006 bleef de groei van werken (werkgelegenheid, bedrijfsvestigingen, bedrijventerreinen) in de bundelingsgebieden namelijk achter bij de landelijke groei. De beoogde verdichting van en functiemenging in stedelijke centra is in de afgelopen jaren nauwelijks toegenomen, mede omdat de economie in deze periode nauwelijks groeide.

#### *Krachtige steden*

Het bevorderen van de kracht van steden is een van de hoofddoelstellingen in de *Nota Ruimte*. Deels moet dit worden bereikt door een versterking en intensivering van wonen en werken in de steden, deels door een betere kwaliteit van de bedrijventerreinen, de woningvoorraad en de voorzieningen.

In 2004-2006 is de mate van intensivering en concentratie van wonen gelijk gebleven en nam die van werken iets af. Dit laatste is niet in lijn met de gewenste ontwikkeling die het rijk in de *Nota Ruimte* heeft vastgelegd. Van de nieuwbouwwoningen werd 45 procent binnen bestaand bebouwd gebied (zoals in het jaar 2000) gerealiseerd. Slechts 1 procent van de netto groei van de woningvoorraad komt voor rekening van gespreide locaties buiten bestaand bebouwd gebied. Omdat er in bestaand stedelijk gebied ook werd gesloopt, werd daar slechts 34 procent van de netto groei van de woningvoorraad gerealiseerd. Van de nieuwe bedrijfsvestigingen kwam netto 66 procent binnen bestaand bebouwd gebied terecht. Maar de werkgelegenheid binnen bestaand bebouwd gebied is afgenomen, terwijl de werkgelegenheid landelijk licht toenam. Het aantal bedrijfsvestigingen op gespreide locaties buiten bestaand bebouwd gebied nam met 10 procent toe.

De opgave voor herontwikkeling van bedrijventerreinen is in de afgelopen jaren ten minste gelijk gebleven. Dat is niet wat het rijk beoogt. Een derde van het oppervlak bedrijventerreinen is als verouderd te beschouwen. Als de herontwikkeling van oude bedrijventerreinen zich in de komende jaren in het huidige tempo voortzet, zal het areaal verouderde bedrijventerreinen zelfs toenemen.

Het rijk wil dat steden midden- en hoge-inkomensgroepen vasthouden. Dit lijkt de afgelopen jaren beter te lukken dan daarvoor. Tussen 2000 en 2003 is het verschil in het aandeel van midden- en hoge-inkomensgroepen tussen stad en ommeland kleiner geworden. Bovendien nam het aandeel koopwoningen in de steden toe, ook in vergelijking met het ommeland. Herstructurering van steden is een belangrijk middel om deze inkomensgroepen voor de steden te behouden. De woningvoorraad in de herstructureringsgebieden is langzamerhand diverser geworden. Het aandeel koopwoningen nam er ongeveer even snel toe als landelijk. De gemiddelde woZ-waarde in herstructureringsgebieden is gestegen van 79 procent van het landelijk gemiddelde in 2000 tot 84 procent in 2006, wat kan wijzen op een verbetering van de waardering voor woning en woonomgeving in de herstructureringsgebieden.

De ontwikkelingen in voorzieningen in binnensteden en hoofdwinkelcentra zijn in lijn met de doelstelling om bestaande detailhandelsstructuren te behouden. Het aantal vestigingen en de samenstelling naar branches zijn tussen 2004 en 2006 grofweg gelijk gebleven.

#### *Balans groen-rood*

In de *Nota Ruimte* constateert de rijksoverheid dat de ontwikkeling van voorzieningen voor dagrecreatie in en om de stad is achtergebleven bij de toename van stedelijk gebied. Daarom streeft zij naar een goede balans tussen rode en groene functies, waarbij zowel in als om de stad voldoende groene voorzieningen beschikbaar moeten zijn. Daarbij dicht zij de rijksbufferzones een belangrijke rol toe in het bieden van ontspanning en dagrecreatie.

De beschikbaarheid van groen in de stad is in de meeste steden gelijk gebleven. De balans tussen rood en groen is vooral onevenwichtig in de stedelijke netwerken van de Randstad en in nieuwbouwwijken; daar blijft de beschikbaarheid van groen duidelijk achter bij de vraag. In de afgelopen jaren is de hoeveelheid groen om de steden en in nieuwbouwwijken zelfs afgenomen. Ook in de rijksbufferzones is in het algemeen geen duidelijke toename zichtbaar van het recreatief grondgebruik. Wel nemen rode functies, waaronder wonen, in alle bufferzones toe, in een aantal substantieel. Als deze ontwikkelingen van de afgelopen jaren doorzetten, haalt het rijk de gestelde doelen niet.

#### *Bereikbaarheid*

Verbetering van de bereikbaarheid van wonen en werken en een betere benutting van de bestaande infrastructuur door verstedelijking en economische activiteiten te bundelen op goed ontsloten locaties, zijn in de *Nota Ruimte* de hoofddoelstellingen van het ruimtelijk mobiliteitsbeleid. Daarbij moet er zowel aandacht zijn voor de auto als het openbaar vervoer.

De bereikbaarheid per auto is in de afgelopen jaren langzaam afgenomen. Dit is niet in lijn met wat het rijk in de nota voorstaat. Gemeten naar de

gemiddelde deur-tot-deurreissnelheid, de betrouwbaarheid op het hoofdwegennet en het aantal banen dat binnen 35 minuten van huis uit kan worden bereikt, is de bereikbaarheid afgenomen. Het aanbod van openbaar vervoer laat een wisselend beeld zien. Landelijk is het aanbod van treinvervoer gestegen, vooral in het westen en zuiden van het land, terwijl het aanbod van overig openbaar vervoer is gedaald, vooral in het noorden en in Zeeland.

Wat betreft de benutting van de bestaande infrastructuur is er een duidelijk verschil tussen de ontwikkelingen in de woningbouw en die in de werkgelegenheid. De nieuwe woningbouwlocaties zijn overwegend goed ontsloten voor zowel de auto als het openbaar vervoer. Dit is in lijn met de doelen van de nota. De nieuwe werklocaties daarentegen, zijn vooral voor de auto goed ontsloten, maar minder voor het openbaar vervoer. Dit laatste komt niet overeen met de gestelde doelen.

#### *Veiligheid en milieukwaliteit*

Het waarborgen van de veiligheid is een van de vier algemene doelen in de *Nota Ruimte*, en vergroting van milieukwaliteit een van de operationele doelstellingen. Daarbij gaat het vooral om zaken als luchtkwaliteit, de geluidsbelasting van woningen en de risico's door LPG-stations en diverse vormen van vervoer (luchtvaart, gevaarlijke stoffen), en bescherming tegen overstromingen.

Het aantal woningen met een te hoge belasting door verkeersgeluid, stikstofoxiden en fijn stof is in de afgelopen jaren, zoals in de *Nota Ruimte* wordt beoogd, duidelijk afgenomen. Deze positieve ontwikkeling gaat echter veelal zo langzaam dat de (Europese) normen niet tijdig zullen worden gehaald.

De ontwikkelingen rond externe veiligheid (het beheersen van de risico's voor de omgeving bij gebruik, opslag en vervoer van gevaarlijke stoffen en de risico's van het gebruik van luchthavens) zijn in het algemeen in lijn met het voorgestane beleid. In 2006 waren ruim 20.000 mensen blootgesteld aan een te hoog extern veiligheidsrisico, vooral rond LPG-tankstations, regionale luchthavens en hogedrukaardgasleidingen. Twee grote knelpunten zijn de beoogde sanering van LPG-stations voor 2010 en de beoogde veiligheidsafstanden tussen hogedrukgasleidingen en woonbebouwing, waarvoor nog beleid in ontwikkeling is. In de gebieden rond Schiphol waar de saldo-benadering voor bouwen in gebieden met een te hoge geluidsbelasting door luchtverkeer geldt, zijn in de afgelopen jaren nog steeds huizen bijgebouwd. Dit is niet in lijn met de gestelde doelen.

Van een derde van de primaire waterkeringen en de helft van daarin voorkomende waterkerende kunstwerken is niet bekend of deze voldoen aan de wettelijke veiligheidsnormen. Een derde van de beoordeelde dijken en bijna de helft van de beoordeelde kunstwerken voldeden in 2006 niet aan de normen.

#### *Herstructurering platteland*

De herstructurering van het platteland ontwikkelt zich in het algemeen in lijn met de doelen van de *Nota Ruimte*, die erop zijn gericht de functieveranderingen op het platteland zodanig vorm te geven dat ook de ruimtelijke kwaliteit verbetert. Hierbij zijn onder andere de ontwikkelingen in de intensieve vormen van landbouw (intensieve veehouderij, glastuinbouw, boom- en bollenteelt) en de recreatie van belang.

Voor de intensieve vormen van landbouw streeft de overheid naar ruimtelijke concentratie, bijvoorbeeld in greenports en concentratiegebieden. De gewenste bundeling van intensieve agrarische bedrijven is vooral zichtbaar in de reconstructiegebieden voor de intensieve veehouderij. In de glastuinbouw is geen verdere bundeling in greenports opgetreden. In de concentratiegebieden heeft wel enige bundeling plaatsgevonden. De bundeling van de boom- en de bollenteelt is tot stilstand gekomen, of licht achteruitgegaan.

Wat betreft de ontwikkelingen in de recreatie, is vooral het feit dat in de afgelopen jaren verreweg de meeste nieuwe recreatiewoningen in complexen zijn gebouwd in lijn met de beleidsdoelstellingen. Dit draagt bij aan het voorkómen van oneigenlijk gebruik van deze woningen. Het aanbod van mogelijkheden om recreatief te wandelen en te fietsen is in de periode 2000-2003 vrijwel gelijk gebleven, met kleine veranderingen in het Groene Hart en Flevoland. Dit aanbod is het grootst in het zuiden en oosten van Nederland en langs de kust.

#### *Algemene landschapskwaliteit*

Het rijk wil de algemene landschapskwaliteit behouden en versterken. Het belangrijkste doel daarbij is het verbeteren van de belevingskwaliteit van het landschap, in de zin van de beleving en waardering daarvan door burgers. Dat betekent niet dat de drie overige kernkwaliteiten die in de *Nota Ruimte* voor het landschap worden onderscheiden (de natuurlijke, culturele en gebruikskwaliteiten) van minder belang zijn, maar dat deze meer dan voorheen worden beoordeeld op hun bijdrage aan de waardering van het landschap door burgers.

In 2006 gaf de Nederlandse bevolking de aantrekkelijkheid van het landschap een ruime voldoende, een rapportcijfer waarvan de betekenis pas op termijn duidelijk zal worden. Het oordeel over die aantrekkelijkheid wordt in ieder geval positief beïnvloed door natuurlijkheid, samenhang en historische kenmerken, en negatief door verstedelijking en horizonvervuiling. Wel signaleren velen verrommeling, vooral door de visuele verstoring veroorzaakt door grote bedrijfsgebouwen (inclusief kassen en grote stallen) en infrastructuur. In 2005 werd de belevingswaarde in één derde van het Nederlandse landschap matig tot sterk negatief beïnvloed door de zichtbaarheid van snelwegen, grote bedrijfsgebouwen en hoge bouwsels. Daarnaast is in de afgelopen jaren het vrije uitzicht van de Hollandse kust op de Noordzee verder afgenomen door uitbreiding van windmolens en boorplatforms. Op basis van de landelijke trends in bouwen op het land en in de grote wateren is

aannemelijk dat deze visuele verstoring in de afgelopen jaren is toegenomen. Deze ontwikkeling is niet in lijn met de doelen van de *Nota Ruimte*.

#### *Specifieke landschapskwaliteit (Nationale Landschappen en snelwegpanorama's)*

Het rijk streeft in twintig Nationale Landschappen naar behoud en ontwikkeling van specifiek benoemde kernkwaliteiten. Ruimtelijke ontwikkelingen zijn mogelijk, mits de kernkwaliteiten behouden blijven of zich verder ontwikkelen. Hierbij worden in de *Nota Ruimte* twee aanvullende voorwaarden gesteld: voor woningbouw geldt de beperking dat er ruimte is voor ten hoogste de eigen bevolkingsgroei (het zogeheten migratiesaldo-nulprincipe), en grootschalige ontwikkeling van verstedelijking, infrastructuur en glastuinbouw is niet toegestaan.

De bevolking waardeert Nationale Landschappen duidelijk hoger dan het landschap daarbuiten. Van de kernkwaliteiten staat vooral de openheid van het landschap onder druk van bouwplannen voor woongebieden en bedrijventerreinen. In de toekomst kan een afname van de kernkwaliteiten optreden, ook als de norm van migratiesaldo-nul niet wordt overschreden. Dit migratiesaldo was de afgelopen jaren in alle nationale landschappen negatief. Een neutraal of negatief migratiesaldo (bovendien gemeten over een periode van enkele jaren) geeft op zichzelf geen garantie voor het behoud van de landschappelijke kernkwaliteiten van de Nationale Landschappen.

Het rijksbeleid voor snelwegpanorama's is nog in ontwikkeling. Maar als het rijk deze uitzichten vanaf de snelwegen wil openhouden, zal de opgave voor het ruimtelijk beleid aanzienlijk zijn: voor ruim de helft van de snelwegpanorama's bestaan namelijk bouwplannen.

#### *Natuur*

De rijksoverheid is verantwoordelijk voor de waarborging en ontwikkeling van (inter)nationale natuurwaarden in de Ruimtelijke Hoofdstructuur (RHS), de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden (VHR), Natuurbeschermingswetgebieden en de overige delen van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Hiertoe wil zij de ruimtelijke en milieucondities verbeteren, onder andere door de aanleg van nieuwe natuurgebieden en zogeheten robuuste verbindingzones, het opheffen van barrières voor de migratie van dier- en plantensoorten, en zonering van de intensieve veehouderij. Verder geldt voor de natuurgebieden een 'nee, tenzij-regime' om aantasting van wezenlijke kenmerken en waarden te voorkomen of om negatieve effecten te compenseren.

De belangrijkste knelpunten zijn de achterblijvende ontwikkeling van de milieukwaliteit (verdroging en vermesting) en de onvoldoende ruimtelijke samenhang van natuurgebieden. De natuurwaarden en de bijbehorende ruimtelijke en milieucondities in de EHS ontwikkelen zich in het algemeen in de richting van de doelen van de *Nota Ruimte*. Vooral de ammoniakuitstoot door de intensieve veehouderij in de randzones van kwetsbare natuurgebieden is duidelijk afgenomen. Als de ontwikkelingen in het tempo van de afge-

lopen jaren doorgaan, worden de doelen echter niet tijdig gehaald; zo verliep de aanleg van nieuwe natuurgebieden en robuuste verbindingzones in 2005 en 2006 minder snel dan in voorafgaande jaren, en zal in het huidige tempo de beoogde omvang voor de EHS in 2018 niet zijn gerealiseerd.

Of de spelregels voor het 'nee, tenzij-regime' in de EHS in de afgelopen jaren zijn toegepast, is nog niet duidelijk. Wel werd er in natuurgebieden van de RHS nog gebouwd, voornamelijk in die delen die (nog) niet planologisch worden beschermd door de Natuurbeschermingswet en VHR-richtlijn.

#### *Ruimte voor water*

Het rijk wil de bescherming tegen overstroming waarborgen, de overlast van en het tekort aan water voorkomen, en de waterkwaliteit verbeteren.

Het rijksbeleid voor 'ruimte voor water' uit de *Nota Ruimte* krijgt steeds meer vorm. Zo zijn recentelijk richtlijnen voor de grote rivieren, de kust en de grote wateren vastgesteld of zullen deze binnenkort verschijnen. De uitwerking van het beleid voor regionale wateren door waterschappen vordert langzaam maar gestaag, of is vooral in procesafspraken vastgelegd (Blauwe Knopen, Watertoets). Dit betekent dat de waargenomen ontwikkelingen vooral zicht geven op de beleidsopgave en nauwelijks op de mate waarin de doelen voor 'ruimte voor water' van de *Nota Ruimte* worden bereikt.

Als de ontwikkelingen zich doorzetten van woningbouw in gebieden die (mogelijk) ruimte moeten bieden voor voldoende rivierafvoer bij hoge waterstanden of waterkering, is deze beleidsopgave voor 'ruimte voor de rivier' beperkt: er zijn in de afgelopen jaren nauwelijks huizen bij gekomen, met uitzondering van de Beersche Overlaat die voorlopig is gereserveerd als noodoverloopgebied. De overige huizen zijn gerealiseerd in plannen die voor de inwerkingtreding van de richtlijnen waren goedgekeurd.

De ruimtelijke opgave voor 'ruimte voor regionale wateren' is aanzienlijk. In de huidige plannen voor het oplossen van wateroverlast vanuit oppervlaktewater wordt vooral ingezet op bergen en veel minder op vasthouden en afvoeren. De totale ruimteclaim voor berging van water is ongeveer 35.000 hectare. Hiervan is tot nu toe slechts 3 procent begrensd door waterschappen. Wel is de ruimteclaim in vergelijking met de deelstroomgebiedsvisionen uit 2003 gehalveerd, voornamelijk als gevolg van bestuurlijke keuzes, zoals acceptatie van wateroverlast in laaggelegen gebieden en natuur.

De ruimtelijke opgave is ook aanzienlijk in stedelijk gebied. Het richtgetal van minimaal 10 procent oppervlaktewater in nieuwbouwwijken, werd in de periode voor de vaststelling van de Watertoets in de meeste gemeenten niet gehaald.

#### *Het programma 'Mooi Nederland'*

Sinds het verschijnen van de *Nota Ruimte* heeft Nederland tweemaal een nieuw kabinet gekregen. Het huidige kabinet-Balkenende IV, aangetreden in maart 2007, heeft enkele beleidsprogramma's geformuleerd waarin de inhoudelijke prioriteiten van het kabinet zijn vastgelegd. Het programma

## Voorstel voor indicatoren<sup>1</sup> voor de Monitor Mooi Nederland

1. Mismatch tussen vraag naar en aanbod van woningen per woonmilieu.
2. Mismatch tussen vraag naar en aanbod van werklocaties per werkmilieu.
3. De omvang van het te herstructureren areaal aan bedrijventerreinen in relatie tot de omvang van het geherstructureerde areaal (deze indicator is reeds beschikbaar via de Monitor Nota Ruimte, maar vergt wellicht aanpassing).
4. Ruimtegebruik voor stedelijke functies, uitgewerkt in een dichtheidsmaat (aantal stedelijke functies, zoals woningen, arbeidsplaatsen enzovoort, per hectare).
5. De mate van bundeling van verstedelijking.
6. Uitbreiding van woningen/arbeidsplaatsen in, aan de rand van en nabij stedelijke gebieden.
7. Ontsluitingskwaliteit van nieuwe woon- en werklocaties.
8. De verhouding tussen rood en groen in en om de stad.
9. De omvang van de verstening van het buitengebied.
10. Afname snelwegpanorama's.
11. Verschuivingen in het ruimtegebruik in rijksbufferzones.
12. Gerealiseerde capaciteit windenergie.

1. De indicatoren onder punt 1, 2, 4, 9, en 12 zijn nieuw, de overige indicatoren zijn reeds beschikbaar in de Monitor Nota Ruimte

'Mooi Nederland' is er daar een van. In dit programma wordt voortgebouwd op de *Nota Ruimte*, maar zijn onderdelen van het beleid geconcretiseerd en andere prioriteiten gesteld. Hiermee probeert de rijksoverheid meer dan in de voorgaande periode invulling te geven aan het tweede deel van het adagium 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. De twee belangrijkste ruimtelijke ambities in het programma zijn het tegengaan van verrommeling van het landschap en het realiseren van een klimaatbestendige inrichting van Nederland.

Het tegengaan van verrommeling van het landschap is uitgewerkt in zes prioriteiten:

- het stimuleren van duurzaam en efficiënt ruimtegebruik voor wonen en werken;
- het behouden en versterken van de openheid van het landschap;
- het versterken van de ruimtelijke kwaliteit in de ruimtelijke planvorming en uitvoering;
- het vergroten van de ruimte voor windenergie;
- het realiseren van complexe ruimtelijke opgaven; en
- duurzame en concurrerende ontwikkeling van de Randstad

De tweede ambitie, het 'realiseren van een klimaatbestendige inrichting van Nederland', is vooral procesmatig uitgewerkt.

In oktober 2007 bracht het RPB op verzoek van de minister van VROM een advies uit over de monitoring van de doelstellingen van het programma 'Mooi Nederland'. Het RPB concentreerde zich in zijn advies (met het oog op de procesmatige uitwerking van de tweede ambitie) op het tegengaan van verrommeling. Daarbij kwam het op basis van een analyse van de inhoud van het programma tot de conclusie dat het bereiken van de doelen van deze beleidsambitie kan worden gemonitord met twaalf indicatoren (zie voor een samenvatting van deze indicatoren het kader 'Voorstel voor indicatoren voor de Monitor Mooi Nederland').

Het RPB en MNP zullen binnenkort met een voorstel komen voor de uitwerking van de nieuwe indicatoren en de uitvoering van een nulmeting daarvoor. Hiervoor zullen nieuwe uitwerkingen van de begrippen 'woonmilieu' en 'werkmilieu' moeten worden ontwikkeld, omdat de huidige uitwerkingen niet geschikt zijn voor monitoringsdoeleinden. Bij indicator 9 zal gebruik worden gemaakt van inzichten uit de Belevingswaardenmonitor: niet elke vorm van verstening heeft evenveel invloed op de beleving en waardering van het landschap.

Op basis van de reeds beschikbare indicatoren (zie ook tabel 2) kan voorlopig de conclusie worden getrokken dat het programma 'Mooi Nederland' wat betreft de bundeling van wonen, de uitbreiding van wonen in, aan de rand van of nabij stedelijke gebieden, en de onsluitingskwaliteit van woon- en werklocaties per auto het tijt mee heeft, maar wat betreft de bundeling van werken, herstructurering van bedrijventerreinen, de onsluitingskwaliteit van woningen en werklocaties per openbaar vervoer, de verhouding groen-

rood, de verschuivingen in het ruimtegebruik in rijksbufferzones en mogelijk ook de verstening in het buitengebied en de afname van snelwegpanorama's de stroom tegen heeft.

### Methodische conclusies en aanbevelingen

#### Belevingsonderzoek nuttige aanvulling op fysieke monitoring

Een doelbereikingsmonitor op basis van uitsluitend fysieke kenmerken is minder geschikt voor de beoordeling van doelen van de *Nota Ruimte* waarbij verschillen in waardeoriëntaties van burgers een rol spelen. Voorbeelden zijn de doelen voor landschappelijke kwaliteit en de balans tussen rood en groen. Bij zulke doelen zijn niet alleen objectief meetbare criteria van belang, maar ook sociale normen en individuele verschillen in beleving (zie ook Jacobs 2006). Om die reden heeft de minister van vrom destijds de planbureaus gevraagd om naast de monitoring van fysieke kenmerken ook de beleving en waardering van ruimtelijke ontwikkelingen door burgers te monitoren. Sindsdien heeft het kabinet-Balkenende IV die beleving in zijn beleid meer centraal gesteld dan in de *Nota Ruimte*. Dit heeft geleid tot de *Nulmeting Belevingswaardenmonitor Nota Ruimte* (Crommentuijn e.a. 2006) voor landschappelijke kwaliteit en groen in en om de stad.

Vanuit het beleid ligt het dus voor de hand om de doelbereiking voor landschap en de balans rood-groen primair af te meten aan de waardering van burgers zoals gemeten in de Belevingswaardenmonitor. Een belangrijke nuancering bij een dergelijk primaat van de beleving is echter op haar plaats. Belevingsonderzoek en fysieke monitoring vullen elkaar vooral aan, en kunnen dus beter in samenhang worden gebruikt om de doelbereiking te bepalen. Daarvoor zijn twee argumenten. Ten eerste hebben Crommentuijn e.a. (2006) vastgesteld dat niet alleen fysieke kenmerken de verschillen in waardering bepalen. Sociaal-culturele kenmerken, zoals leeftijd en herkomst, spelen eveneens een rol. Dit betekent dat de mogelijkheden om de waardering door burgers met de gebruikelijke instrumenten van het ruimtelijk beleid (ruimtelijke investeringen en regelgeving) te beïnvloeden, beperkt kunnen zijn. Ten tweede blijken de fysieke indicatoren van de Monitor Nota Ruimte slechts een beperkte verklarende waarde te hebben voor de waardering. De beschikbare databestanden geven namelijk slechts een grove benadering van de beleefde fysieke werkelijkheid. Het gebruik van beide manieren van meten biedt de mogelijkheid om de keuze van fysieke indicatoren te onderbouwen met statistisch onderzoek naar de relatie tussen waardering en gebiedskenmerken, en om de uitwerking van de indicatoren te verbeteren (zie verder de paragraaf 'Algemene landschapskwaliteit' in het laatste Verdiepingshoofdstuk).

Bovendien is het aan te bevelen dat de rijksoverheid een beleidstheorie ontwikkelt waarin is aangegeven hoe de instrumenten van het ruimtelijk beleid de waardering beïnvloeden. Inzichten uit de Belevingswaardenmonitor bieden aanknopingspunten voor het ontwikkelen van een dergelijke theorie.

Tabel 2. De ruimtelijke ontwikkelingen in de periode 2000-2006, afgezet tegen de doelen van het programma 'Mooi Nederland'

| Indicator 'Monitor Mooi Nederland'   | Ontwikkeling | Indicatornummer op website <a href="http://www.monitornotaruite.nl">www.monitornotaruite.nl</a> | Trend  |
|--|--------------|---|--|
| 1. Mismatch vraag-aanbod woningen per woonmilieu   | –            | Indicator nog te ontwikkelen  | ● Trend tegen richting beoogde doel (stroom tegen)                       |
| 2. Mismatch vraag-aanbod werklocaties per werkmilieu   | –            | Indicator nog te ontwikkelen  | ● Trend in richting beoogde doel, maar doel wellicht niet tijdig gehaald |
| 3. Omvang te herstructureren areaal bedrijven-terrein in relatie tot areaal geherstructureerd bedrijventerrein | ●            | Indicator 4.1 mogelijk nog aanpassen  | ● Trend in de richting van beoogde doel (tij mee)                        |
| 4. Dichtheid stedelijke functies   | –            | Indicator nog te ontwikkelen  | ● Geen betekenisvolle trend  |
| 5a. Mate van bundeling van wonen   | ●            | Indicator 1.1   |  |
| 5b. Mate van bundeling van werken  | ●            | Indicator 1.2   |  |
| 6a. Uitbreiding woningen naar locatie in, aan de rand van en nabij stedelijke gebieden                         | ●            | Indicator 1.4   |  |
| 6b. Idem uitbreiding arbeidsplaatsen   | ●            | Indicator 1.5   |  |
| 7a. Ontsluitingskwaliteit auto nieuwe woon- en werklocaties  | ●            | Indicator 5.5a, 5.5b  |  |
| 7b. Ontsluitingskwaliteit openbaar vervoer nieuwe woonlocaties   | ●            | Indicator 5.6   |  |
| 7c. Ontsluitingskwaliteit openbaar vervoer nieuwe werklocaties   | ●            | Indicator 5.7   |  |
| 8. Verhouding rood-groen in en om de stad  | ●            | Indicator 6.1, 6.2, 6.3   |  |
| 9. Omvang van verstening in het buitengebied   | –            | Indicator nog te ontwikkelen  |  |
| 10. Afname snelwegpanorama's   | –            | Alleen nulmeting  |  |
| 11. Verschuivingen in ruimtegebruik rijksbufferzones   | ●            | Indicator 1.6   |  |
| 12. Gerealiseerde capaciteit windenergie   | –            | Indicator nog te ontwikkelen  |  |

### *Doelen Nota Ruimte slechts gedeeltelijk afgedekt*

In de nulmeting is geconstateerd dat de indicatoren van de Monitor Nota Ruimte slechts een deel van de doelstellingen van de *Nota Ruimte* kunnen monitoren. Een eerste oorzaak hiervan is dat een deel van de doelen van de *Nota Ruimte* vrij abstract is geformuleerd, dan wel is geformuleerd als procesdoel. Abstracte doelen (zoals 'basiskwaliteit voor de gehele hoofdinfrastructuur') en procesdoelen (zoals 'integraal gebiedsgericht ontwerp bij aanleg van nieuwe/verbreding van bestaande infrastructuur') lenen zich niet voor monitoring via ruimtelijke kenmerken. Een tweede oorzaak is dat de indicatoren zijn gericht op de uitvoeringsdoelen. Deze doelen lenen zich immers het beste voor monitoring aan de hand van feitelijke ontwikkelingen, maar dekken gezamenlijk niet volledig de operationele doelen van de *Nota Ruimte*. Daarmee zou ten onrechte de indruk kunnen ontstaan dat wanneer de uitvoeringsdoelen worden uitgewerkt, geïmplementeerd en bereikt, de doelbereiking op de hogere niveaus van operationele en algemene doelen ook een succes is. De monitor zou aan waarde kunnen winnen wanneer deze meer is gericht op de operationele doelen. Die zouden daarvoor dan wel eenduidiger en concreter moeten worden uitgewerkt.

In de nulmeting is er, in overleg met het ministerie van VROM, voor gekozen om de monitor vooral op de uitvoeringsdoelen te richten. Met het oog op de consistentie van de monitoring, is in deze vervolgmeting zoveel mogelijk vastgehouden aan de toen gekozen indicatoren. In combinatie met het hoge abstractieniveau en het hoge aandeel procesdoelen in de *Nota Ruimte*, heeft dat ertoe geleid dat de monitor een selectief beeld geeft van de doelbereiking. De kracht van dit selectieve beeld is echter dat het helder maakt waar de nota wél concreet is geformuleerd en gericht is op gewenste feitelijke ruimtelijke ontwikkelingen. De indicatoren geven aan in hoeverre die ontwikkelingen ook daadwerkelijk plaatsvinden.

### *Databeperkingen*

Bij de nulmeting is eveneens opgemerkt dat het monitoren van de ruimtelijke ontwikkelingen gebaat zou zijn bij gegevens die beter aansluiten bij de informatiebehoefte van de monitor en die eenvoudiger zijn te gebruiken dan de huidige. Op enkele punten, zoals de monitoring van Nationale Landschappen, is de situatie sindsdien verbeterd door initiatieven van het rijk, maar beperkingen zijn er nog steeds. Zo zouden de indicatoren voor de bedrijventerreinen en de herstructurering daarvan gebaat zijn bij een vollediger respons op de verschillende onderdelen van de IBS-enquête. Indicatoren die zijn gebaseerd op de CBS-bodemstatistiek zijn gebonden aan de verschijningsfrequentie van deze statistiek, en lopen daardoor uit de pas met de tweejaarlijkse metingen voor de meeste andere indicatoren. Voor de volgende onderwerpen ontbreken gegevensbronnen, die noodzakelijk zijn om indicatoren op een adequate manier te volgen:

- de herstructurering van verouderde stedelijke spoorwegemplacementen;
- de aanwezigheid van kleine groenelementen in de gebouwde

omgeving die de waardering in belangrijke mate bepalen (bomen in de straten, tuinen, perken en plantsoentjes);

- de begrenzing van de gebieden 'ruimte voor water';
- de centrale registratie natuurcompensatie;
- monitoring van de algemene landschapskwaliteit (buiten de Nationale Landschappen).

Het ministerie van VROM zou het initiatief kunnen nemen om samen met andere departementen, provincies, de planbureaus en het CBS de geo-informatievoorziening voor monitoring op de genoemde punten te verbeteren.

### *Meetfrequentie en trendrapportage*

Deze eerste vervolgmeting verschijnt twee jaar na de nulmeting. Hoewel de ontwikkelingen in die twee jaar uiteraard niet hebben stilgestaan, leveren de indicatoren over die twee jaar maar in beperkte mate nieuwe inzichten op. Dit komt ten eerste doordat ruimtelijke ontwikkelingen in het algemeen een zekere traagheid hebben en de meeste trends op dit terrein maar langzaam ombuigen. Ten tweede laat de lengte van de meetperiode geen statistisch betrouwbare uitspraken toe. Ook als de indicatorwaarden zich wel duidelijk in een andere richting ontwikkelen dan in de nulmeting, is het meestal niet mogelijk hier duidelijke conclusies aan te verbinden: gaat het om een blijvende ombuiging van de trend, of om een tijdelijke schommeling, veroorzaakt door conjunctuurwisselingen of meer toevallige factoren?

Bij een rapportage over een periode van twee jaar is dit laatste niet onwaarschijnlijk. Zo zijn in dit rapport de indicatoren voor het ruimtelijk patroon van de werkgelegenheids- en bevolkingsgroei sterk beïnvloed door de recessie van 2003 en de nasleep daarvan in 2004 en 2005. De groei vertoont vergeleken met de voorgaande periode een sterk afwijkend ruimtelijk patroon, en de ontwikkelingen waren in een aantal opzichten beslist niet in lijn met de doelen van de *Nota Ruimte*. Deze ontwikkelingen waren echter ook zeer gering van omvang, in veel gebieden was er zelfs krimp in plaats van groei. Op het moment dat er weer substantiële groei optreedt, zoals in 2006 en 2007 inderdaad het geval was, is het goed denkbaar dat deze weer een vergelijkbaar (met de jaren voor 2003) patroon volgt, dat in de meeste opzichten meer in lijn is met de beleidsdoelen. Per saldo vormen 2004 en 2005 dan geen werkelijke trendbreuk.

Om deze reden wordt voor het vaststellen van trends meestal over een langere periode gemeten dan twee jaar. Niet voor niets werd in de nulmeting ook vier jaar teruggekeken, met metingen aan het begin van 2000 en 2004. Dat er toch is gekozen voor een tweejarige verschijningsfrequentie, is vooral vanwege het belang van de indicatoren voor de begrotingsverantwoording van het ministerie van VROM en voor de *Uitvoeringsagenda Nota Ruimte*. Met het oog op zowel de informatiebehoefte van het beleid als de wetenschappelijke betekenis van de metingen in een korte periode, lijkt het verstandig opnieuw te overwegen welke combinatie van frequentie en verschijningsvorm het meest geschikt is.