

# Bijlage 1 Evaluatie van beleid voor de leefomgeving

In bijlage 1 komt aan de orde in welke mate het rijk zijn belangrijkste doelen realiseert voor milieu (zie bijlage B1.1), voor netwerken en steden (zie bijlage B1.2), en voor natuur en het landelijk gebied (zie bijlage B1.3).

## B1.1 Evaluatie van het milieubeleid

### Inleiding

De bijlage B1.1 geeft een samenvatting van de evaluatie van het milieubeleid, ingedeeld volgens de onderdelen: klimaatbeleid, luchtbeleid, energiebeleid, milieubeleid voor de stedelijke leefomgeving en milieubeleid voor het landelijk gebied. Tabel B1.1 geeft een overzicht van de resultaten van de evaluatie voor alle actuele doelen van het milieubeleid. De tabel verwijst naar webdocumenten, waarin de beoordeling in de tabel door middel van kleurcodes wordt verantwoord. De tekst in deze bijlage belicht de belangrijkste recente ontwikkelingen in het milieubeleid. Belangrijke ontwikkelingen op onderdelen van het milieubeleid worden uitgebreider beschreven in verschillende hoofdstukken in de Verdieping.

### Klimaatbeleid vergt extra inspanning

Het Nederlandse klimaatbeleid is sterk verweven met het Europese klimaatbeleid maar hanteert voor 2020 ambitieuzere doelen dan de Europese. Het nationale klimaatbeleid is ter discussie komen te staan door de tegenvallende resultaten van de klimaatop in Kopenhagen (december 2009), de val van het kabinet-Balkenende IV (maart 2010), de klaarblijkelijke noodzaak tot forse bezuinigingen en de commotie rond de rapportages van het IPCC (voorjaar 2010). Het kabinet dat na de verkiezingen van juni 2010 zal aantreden, zal mogelijk opnieuw bezien welke emissiedoelen het wil nastreven en welke instrumenten het daarvoor wil inzetten.

### Nationaal klimaatbeleid moet onder de loep

Met het vastgestelde beleid is het onwaarschijnlijk dat de huidige Nederlandse én Europese doelen voor klimaat (en energie) in 2020 zullen worden gehaald. Ook als het voorgenomen beleid wordt uitgevoerd, blijft het onwaarschijnlijk dat de Nederlandse doelen worden gehaald, hoewel de Europese doelen voor klimaat en energie hiermee wel binnen bereik komen. Het nationale klimaatbeleid moet dus onder

de loop worden genomen om doelen, instrumenten en maatregelen met elkaar in overeenstemming te brengen.

Overigens is het vastgestelde klimaatbeleid waarschijnlijk wel toereikend om de verplichtingen uit het Kyoto Protocol na te kunnen komen, zij het dat dit nog wel afhankelijk is van het tempo van economisch herstel en van de invloed daarvan op de emissies tot en met 2012. Mocht het economisch herstel versnellen, dan groeien de emissies harder waardoor het mogelijk is dat de overheid extra buitenlandse emissierechten zal moeten aankopen om de extra emissies te compenseren. Dat kan variëren van 1-8 Mton CO<sub>2</sub>-emissierechten, afhankelijk van de daadwerkelijke levering van emissierechten uit de gecontracteerde CDM- en JI-projecten.

#### Extra beleidsopgave voor emissies van ETS-sectoren en niet-ETS-sectoren

Met het vastgestelde klimaatbeleid dalen de Nederlandse emissies van niet-ETS-sectoren tot 94-110 Mton CO<sub>2</sub>-eq. in 2020. Die daling is onvoldoende om het EU-doel van 99 Mton (16% reductie) met zekerheid te bereiken. De kans daarop neemt wel toe als ook het voorgenomen beleid wordt uitgevoerd; dan dalen de emissies tot 87-104 Mton. Alleen onder gunstige omstandigheden (lage economische groei, geen beleidstegenvallers) is het doel dus haalbaar. Hierbij is overigens niet bekend of de emissies in de tussenliggende jaren (2013-2019) lineair dalen, zoals de EU de lidstaten heeft verplicht. Als de omstandigheden tegenzitten, kan de overheid extra buitenlandse emissierechten aankopen om het doel alsnog te halen; hiervoor heeft zij overigens nog geen geld gereserveerd.

Om het nationale doel (30% reductie) voor de ETS-sector te halen, moeten de emissies in 2020 met 12 Mton extra dalen ten opzichte van het verwachte effect van vastgesteld beleid. Door de huidige constructie om de Nederlandse ETS-emissies te bepalen, noopt dit beleidstekort de overheid tot aankoop van extra buitenlandse emissierechten of tot extra reductiemaatregelen voor sectoren die niet aan het ETS deelnemen, zoals consumenten, dienstverlenende bedrijven, overheden en de transportsector. Het nationale doel voor de niet-ETS-sector van 87 Mton (30% reductie) wordt met het vastgestelde beleid in 2020 met 7-23 Mton overschreden. Voor beide sectoren samen resulteert het vastgestelde beleid dus in een beleidsopgave van 19-35 Mton extra emissiereductie in 2020. Met het pakket voorgenomen maatregelen uit het werkprogramma *Schoon en Zuinig* van het vorige kabinet zou het beleidstekort in 2020 afnemen tot 12-29 Mton CO<sub>2</sub>-eq. Er zijn aanvullende beleidsalternatieven onderzocht (zie paragraaf 2.6), die de beleidsopgave voor de niet-ETS-sector waarschijnlijk kunnen wegwerken. Het nieuwe kabinet moet echter nog beslissen over de uitvoering van deze beleidsvoornemens en -alternatieven.

#### Bezuinigingen benadelen emissiereductie niet

De werkgroep *Klimaat en Energie* voor de Brede Heroverweging heeft voorstellen gedaan om de rijksuitgaven aan klimaat- en energiebeleid te beperken. De meeste voorstellen verschuiven de klimaatkosten van de overheid naar bedrijven en burgers. Uit een analyse van deze voorstellen blijkt dat bezuinigingen op het klimaat- en energiebeleid niet per se nadelig hoeven te zijn voor de emissiereductie. De meeste voorstellen lijken zelfs (bescheiden) extra emissiereducties te kunnen opleveren. Zeker is wel dat loslaten van de nationale doelen, zodat alleen de Europese doelen nog gehanteerd worden, tot een aanzienlijke lagere emissiereductie leidt.

## Luchtbeleid redelijk op schema, maar vertraging bij NO<sub>x</sub> en NH<sub>3</sub>

### Luchtbeleid effectief

Voor bestrijding van verzuring, vermisting en lokale luchtvervuiling zijn Europese emissieplafonds afgesproken voor de uitstoot van SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, NH<sub>3</sub>, en NMVOS vanaf 2010. Het luchtbeleid voor deze stoffen is effectief geweest: sinds 1990 is de uitstoot van deze stoffen met tientallen procenten gedaald tot niveaus onder of licht boven de plafonds voor 2010. Na 2010 zullen de emissies van NO<sub>x</sub> en NH<sub>3</sub> verder dalen terwijl die van SO<sub>2</sub> zullen stijgen. De emissies van NMVOS blijven nagenoeg constant.

### NO<sub>x</sub>-emissie daalt minder snel dan verwacht; gevolgen voor NO<sub>2</sub>-concentratie

Uit recente metingen van TNO aan emissies van auto's is gebleken dat (vooral) vrachtauto's in de praktijk meer NO<sub>x</sub> uitstoten dan de toelatingsnormen voor vrachtauto's. Op grond van deze nieuwe inzichten is geraamd dat de nationale NO<sub>x</sub>-emissie in 2010 nog circa 1,5% boven het plafond zal liggen. Doordat er steeds schonere vrachtauto's op de markt komen en de emissie-eisen nog verder worden aangescherpt, zal de NO<sub>x</sub>-emissie naar verwachting tussen 2010 en 2015 onder het plafond belanden en daarna nog verder dalen.

Deze nieuwe inzichten hebben ook gevolgen voor de berekende concentraties van NO<sub>2</sub>: deze zijn nu, ook door enkele andere oorzaken, bij stedelijke agglomeraties 2-3 µg/m<sup>3</sup> hoger dan in de GCN-kaarten van 2010 nog is gerapporteerd. Dicht bij snelwegen is de berekende verhoging circa 3-6 µg/m<sup>3</sup> in 2015. Dat betekent dat gemeenten, Rijkswaterstaat en andere NSL-participanten meer maatregelen moeten nemen om vanaf 2015 aan de Europese NO<sub>2</sub>-normen te kunnen voldoen.

### Emissiereductie NH<sub>3</sub> vertraagd

De emissie van ammoniak (NH<sub>3</sub>) blijft in 2010 volgens de raming nog 3 kiloton boven het plafond van 128 kiloton. Dat komt hoofdzakelijk doordat pluimvee- en varkenshouders tot 2013 uitstel hebben gekregen van de verplichting om hun stallen emissiearm te maken. In de raming is nog geen rekening gehouden met recente gegevens over de toepassing van verschillende typen mestaanwendingstechnieken. De werkelijke emissies kunnen hierdoor zowel hoger als lager uitkomen dan nu geraamd.

De Milieubalans 2009 vermeldde een mogelijke onderschatting van de emissies met 5-10 kiloton NH<sub>3</sub>. Die extra emissies komen voort uit een mogelijke onderschatting van emissies uit melkveestallen, uit aanwijzingen dat voorschriften voor mestaanwending werden overtreden en uit onduidelijkheid over de toegepaste technieken voor mestaanwending. Deze bijdragen zijn niet in de Emissieregistratie opgenomen omdat zij nog onvoldoende onderbouwd of gekwantificeerd kunnen worden.

Voor 2020 wordt de NH<sub>3</sub>-emissie geraamd op 118 kiloton. Daarbij is rekening gehouden met de verwachte uitbreiding van de melkproductie na beëindiging van de melkquotering en met het vervallen van het stelsel van varkens- en pluimveerechten vanaf 2015. De overheid studeert op nieuwe instrumenten om vanaf 2015 de NH<sub>3</sub>-emissie uit de veehouderij toch effectief te blijven beperken, maar kan nog geen concrete voorstellen laten evalueren.

### Strengere emissieplafonds voor 2020

De plafonds voor 2010 zijn tussendoelen, die nog verder moeten worden aangescherpt om schadelijke effecten voor de gezondheid van de mens en de natuur verder te reduceren. Binnen de EU en de UNECE wordt daarom vanaf 2009 onderhandeld over strengere emissieplafonds voor SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, NH<sub>3</sub> en NMVOS voor 2020 en daarna. Besluitvorming wordt op zijn vroegst in 2011 verwacht. Naar verwachting zal het huidige luchtbeleid moeten worden aangescherpt om de emissies onder die nieuwe plafonds te krijgen. Het is uit kostenoverwegingen van belang die aanscherping te integreren in het klimaat- en energiebeleid. Daarbij is het van belang onderscheid te maken tussen 'verzurende' emissies met effecten op natuur en primaire verbrandingsemissies en emissies die bijdragen aan ozonvorming (zomersmog) met effecten op gezondheid.

### Tegenvallers beleid energiebesparing en hernieuwbare energie

Energiebesparing en energieproductie uit hernieuwbare bronnen zijn belangrijke maatregelen om de uitstoot van broeikasgassen en luchtverontreinigende emissies te reduceren. Daarnaast leveren die een bijdrage aan andere doelen van het nationale energiebeleid (vergroten van de leveringszekerheid en verkleinen van de afhankelijkheid van andere landen) en aan het verbeteren van de luchtkwaliteit. Een beoordeling van deze maatregelen moet dus plaatsvinden tegen de achtergrond van deze meervoudige doelen.

#### Beleid voor energiebesparing niet voldoende

Energiebesparing lijkt vaak een aantrekkelijke manier om emissies van broeikasgassen te reduceren. Het blijkt echter erg moeilijk het gewenste besparingstempo van gemiddeld 2% per jaar te bereiken. De laatste jaren schommelt de energiebesparing rond de 1,1% per jaar. Met het vastgestelde beleid, dat hoofdzakelijk bestaat uit convenanten met bedrijven en woningcorporaties, kan dat oplopen tot 1,0 à 1,5% per jaar, onvoldoende dus om het doel te halen. De grootste vertragingen treden op bij de uitvoering van het convenant *Meer met Minder*, dat gericht is op energiebesparing in woningen en kantoren. Er zijn veel aanwijzingen dat de inzet van alleen convenanten onvoldoende is om de ambitieuze doelen te realiseren.

#### Beleid voor hernieuwbare energie niet effectief genoeg; nieuw beleid in de maak

Nederland wil in 2020 het aandeel hernieuwbare energie laten toenemen tot 20% van het primaire energiegebruik in 2020. Met het vastgestelde beleid wordt echter maar een aandeel van tussen de 6% en 7% in 2020 bereikt. Bij uitvoering van het voorgenomen beleid, kan dit aandeel oplopen tot 13% à 16%. Het huidige en voorgenomen beleid legt de meeste nadruk op stimulering van de productie van hernieuwbare elektriciteit en geeft nog onvoldoende aandacht aan warmte- en koudeopslag en duurzame energie voor transport. De tussendoelen voor 2010 (9% hernieuwbare elektriciteit en 4% biobrandstoffen) worden waarschijnlijk wel gehaald. Anders ligt dit voor de tussendoelen voor 2011 voor hernieuwbare energie (2.285 MW) en windenergie op land (2.000 MW): die worden zeker niet gehaald. Dat komt doordat de SDE-regeling minder effectief is dan verwacht. Zo zijn tot en met 2009 subsidieafspraken gemaakt over investeringen in slechts 337 MW hernieuwbare energieproductie, terwijl de beschikbare subsidies toereikend waren voor 1.660 MW.

Volgens EZ was vertraging in de vergunningverlening voor windmolens op land de voornaamste oorzaak voor deze onderbenutting van het budget. Daarnaast twijfelen potentiële investeerders aan de continuïteit van de regelingen, die de afgelopen jaren geregeld zijn veranderd.

Het kabinet-Balkenende IV heeft omwille van de continuïteit aangekondigd de SDE-subsidies minder afhankelijk te maken van rijksfinanciering door de subsidies te financieren uit een opslag op de energietarieven. De werkgroep Energie en Klimaat van de Brede Heroverweging oordeelde gunstig over dit voorstel.

Andere voorstellen van deze werkgroep kunnen de productie van hernieuwbare energie verder vergroten; voorbeelden hiervan zijn een verplichting voor elektriciteitscentrales om een deel van de fossiele brandstof te vervangen door (duurzame) biomassa en een verplichting voor energiebedrijven om een in de tijd oplopend minimumaandeel hernieuwbare energie te leveren. Om de kosten te beperken, zou zo'n verplichting internationaal verhandelbaar gemaakt moeten worden. Het gaat zeker tien jaar duren om een dergelijk systeem te introduceren.

#### Indirecte landconversie voor productie biobrandstoffen tegengaan

De biobrandstoffen die nu in Nederland aan de pomp worden verkocht, veroorzaken waarschijnlijk per saldo een toename van de mondiale CO<sub>2</sub>-uitstoot, terwijl ze bedoeld zijn om CO<sub>2</sub>-emissies te reduceren. Het netto mondiale effect ten opzichte van fossiele brandstoffen is onzeker en varieerde in 2008 van 40% minder CO<sub>2</sub> tot 180% meer CO<sub>2</sub>. De meeste emissies ontstaan bij de omzetting van natuurgebieden in landbouwgrond en daar zit ook de grootste onzekerheid in de effectschatting. Die landconversie kan namelijk zowel een direct als een indirect effect zijn van de teelt van grondstoffen voor biobrandstoffen, zoals palmolie en suikerriet. De nieuwste duurzaamheidscriteria voor biobrandstoffen van de EU adresseren weliswaar de directe landconversie al, maar de indirecte effecten blijven nog buiten beschouwing. Het is dan ook raadzaam te zoeken naar manieren om ook de indirecte landconversie door productie van biobrandstoffen te verhinderen.

#### Milieubeleid voor de stedelijke leefomgeving deels succesvol

Het milieubeleid voor de stedelijke leefomgeving is er vooral op gericht de bevolking te beschermen tegen nadelige effecten van luchtvervuiling (zowel buiten als binnen), geluid, geur, afval, bodemverontreiniging, luchtvaart en transport en productie van gevaarlijke stoffen. De stedelijke milieukwaliteit is de afgelopen decennia flink verbeterd. Ondanks dit succes van het vooral sectorale beleid, kent de huidige milieukwaliteit toch nog een aantal weerbarstige gezondheidsrisicoproblemen, zoals luchtverontreiniging (fijnstof, ozon), geluidsoverlast, externe veiligheid (luchtvaart, transport), binnenmilieu en microbiologische kwaliteit van oppervlaktewater. Door steeds dichter bevolkte en bebouwde omgevingen staat de stedelijke leefomgevingskwaliteit onder druk, waardoor gezondheid ook van belang is bij ruimtelijke planvorming en (duurzame) stedelijke inrichting. Ook doemen wellicht gezondheidseffecten op die verband houden met klimaatverandering, zoals toename van infectieziekten, allergieën, (stedelijke) hittestress, zomersmog en overstromingsrisico's.

Het milieubeleid voor de stedelijke leefomgeving is in de afgelopen decennia breder en integraler geworden. De Nationale Aanpak Milieu en Gezondheid 2008-2012 is hiervan een voorbeeld. Dit programma is een aanvulling op het reguliere milieubeleid en bevat activiteiten om, vooral via bewustwording en gedrag, de gezondheid van burgers te bevorderen. Zo kan een aangepaste stedelijke inrichting bewoners aanmoedigen meer te bewegen.

#### Luchtkwaliteit bereikt EU-normen maar blijft gevoelig voor tegenvallers

Met EU-normen voor de concentratie van NO<sub>2</sub>, PM<sub>10</sub> en PM<sub>2,5</sub> wil de overheid beschadiging van hart, bloedvaten en luchtwegen verminderen en voorkómen. Het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) lijkt een succesvol instrument om de concentraties van deze stoffen tijdig onder de normen te brengen, hoewel nog onbekend is in welke mate de gezondheid hiervan profiteert. Met wettelijke afspraken is in 2010 geregeld dat de voortgang van het NSL jaarlijks wordt vastgesteld en zo nodig aanvullende maatregelen worden getroffen. Het systeem is nog wel kwetsbaar voor tegenvallers en weerfluctuaties. De werkelijke (te meten) concentraties kunnen langs een beperkt aantal wegen toch boven de norm komen in geval van tegenvallende effectiviteit van het beleid en bij ongunstige weersomstandigheden.

Gemeenten, Rijkswaterstaat en andere NSL-partners zullen waarschijnlijk extra maatregelen moeten nemen om de NO<sub>2</sub>-norm voor 2015 te halen, omdat vooral vrachtauto's meer NO<sub>2</sub> blijken uit te stoten dan tot nu toe, op grond van Europese toelatingseisen aan auto's, werd verondersteld. Het bureau Monitoring NSL zal in oktober rapporteren over de exacte gevolgen van deze tegenvaller voor het halen van de NO<sub>2</sub>-norm.

Overschrijdingen van de PM<sub>10</sub>-norm komen lokaal ook voor bij circa 150 pluimvee- en varkensbedrijven. Het is onzeker of deze normoverschrijdingen overal tijdig (medio 2011) kunnen worden weggewerkt.

#### Geluidbeleid kan gevolgen toename verkeer nauwelijks bijbenen

De gerapporteerde geluidhinder in Nederland is de laatste tien jaar min of meer stabiel gebleven. Wegverkeer vormt de grootste bron van geluidhinder, vooral rond gemeentelijke wegen. Het rijksbeleid bevat doelen voor reductie van de geluidsproductie van wegverkeer en railverkeer. Voor auto's is de nagestreefde reductie van 2 dB door stillere banden niet bereikt. Mogelijk komt dit na 2016 tot stand door Europees beleid. Veel treinen zijn wel stiller geworden door montage van stille remsystemen, maar het effect daarvan werd teniet gedaan door toename van het treinverkeer.

Naast deze aanpak aan de bron neemt het rijk effectbeperkende maatregelen bij woningen met toenemende of met relatief hoge geluidbelasting. Daar worden geluidschermen geplaatst en spoorlijnen en wegdekken stiller gemaakt. Dit zijn echter relatief dure maatregelen om geluidhinder te reduceren. Het rijk heeft een wetsvoorstel voor zogenaamde geluidproductieplafonds ingediend en een nieuw criterium voor de financiële afweging van maatregelen ingevoerd. Hierdoor moeten bij snelwegen per saldo op méér plaatsen maatregelen worden getroffen maar die zijn vaak wel goedkoper en reduceren minder geluid dan bij de huidige wetgeving

was voorgeschreven. Het aantal plaatsen waar de geluidbelasting van woningen boven de norm ligt (knelpunten genoemd) zal dan fors dalen, zodat het doel om in 2020 langs rijkswegen geen knelpunten meer te hebben, binnen bereik komt. Naar verwachting blijft op circa 10% van de huidige knelpunten langs snelwegen de geluidbelasting toch nog boven de norm.

Ook overweegt het rijk nu de regels voor gemeentelijke en provinciale wegen in de Wet geluidhinder aan te passen. Gemeenten hebben er namelijk moeite mee het gedecentraliseerde geluidbeleid in de geest van de huidige wet uit te voeren: bij de lokale belangenafweging delft het belang van geluidhinderreductie vaak het onderspit. De wetwijziging beoogt de preventieve werking van de regelgeving te versterken en normen te vereenvoudigen.

#### Luchtvaart in 2009 iets stiller

De maximaal toegestane geluidbelasting op handhavingspunten rond Schiphol is in 2009 niet overschreden. Het aantal gehinderden en slaapverstoorden rond Schiphol in 2009 was 10% lager dan in 2008. Dat kwam vooral doordat vliegtuigen stiller werden. Het aantal vliegbewegingen daalde in 2009, mede als gevolg van de recessie, met 10% maar dat had weinig effect op de hinder. Het huidige normen- en handhavingstelsel staat een aantal verbeteringen in de weg (zie paragraaf 4.4.2).

Het plaatsgebonden risico rond Schiphol was in 2009, dankzij een geringer aantal vluchten, iets lager dan in 2008.

#### Geen nieuwe inzichten in effectiviteit overig beleid stedelijke leefomgeving

Wat staat in de rapportage in de Milieubalans 2009 over de voortgang in het beleid voor afval, bodemsanering, externe veiligheid, geur en straling is nog steeds van toepassing op de situatie in 2010. Met de geraamde ontwikkelingen bij afvalbeheer en bodemsanering zijn de doelen voor 2015 haalbaar, maar de resultaten zijn wel gevoelig voor tegenslagen. De meeste resterende knelpunten bij externe veiligheid zijn op te lossen wanneer er een doorbraak komt in de hittebestendige coating van LPG-tankwagens. De reductie van geurhinder stagneert en ondervindt vergelijkbare moeilijkheden als de aanpak van geluidhinder door gemeenten. De effecten van de integrale benadering van de Nationale Aanpak Milieu en Gezondheid 2008-2012 kunnen nog niet worden bepaald.

#### Succes milieubeleid voor het landelijk gebied varieert

Het milieubeleid voor het landelijk gebied dient vooral de natuur te beschermen tegen ongunstige milieucondities. De vochtvoorziening en de bovenmatige aanwezigheid van stikstof, fosfaat, en toxische stoffen (onder andere afkomstig van gewasbeschermingsmiddelen) blijken erg bepalend voor het voortbestaan van kwetsbare planten- en diersoorten, zowel op land als in water.

#### Doelen nutriëntenoverschotten landbouw 2010 (P) en 2013 (N) binnen bereik

Het beleid voor mest en ammoniak beperkt de verspreiding van ammoniak, nitraat en fosfaat door het milieu via regulering van het agrarisch gebruik van stikstof (N) en fosfor (P). Daartoe heeft het beleid doelen geformuleerd voor toelaatbare over-

schotten op de N- en P-balansen van de landbouwsector<sup>1)</sup>. In de periode 2000-2007 is dit N-overschot met 25% gedaald tot 388 mln kg in 2007 en nam het P-overschot met 46% af tot 64 mln kg. Door aanscherping van mestgebruiksnormen worden de doelen van maximaal 360 mln kg N vanaf 2013 en maximaal 55 mln kg P vanaf 2010 waarschijnlijk gehaald.

#### Aanscherping gebruiksnormen vergroot druk op de mestmarkt

De N- en P-overschotten op de bodembalans zijn bepalend voor de emissie naar bodem en (grond)water. Deze overschotten zijn de laatste jaren gedaald, vooral door aanscherping van de gebruiksnormen in de Meststoffenwet vanaf 2006. Het N-overschot daalde tussen 2000 en 2008 met 35% tot gemiddeld 120 kg/ha en het P-overschot (als fosfaat) daalde in dezelfde periode met 55% tot gemiddeld 25 kg/ha. Deze reducties zijn bereikt door de export van meer mest en door minder kunstmest te gebruiken. De gebruiksnormen voor mest worden de komende jaren nog verder aangescherpt. Hiermee wordt de druk op de mestmarkt vergroot. Dat maakt het voor producenten van dierlijke mest extra moeilijk hun mest tegen acceptabele kosten kwijt te raken. Behalve van export en verbranding van mest wordt veel verwacht van het onderzoek naar verwerking tot kunstmestvervangers. Als dat onvoldoende lukt, zal de fraudedruk toenemen.

#### Nitraatconcentratie in zandgebieden nadert het doel; in lössgebieden nog niet

Door de gerealiseerde reductie van het N-overschot verminderde de uitspoeling van nitraat naar het bovenste grondwater. De regionale verschillen in de gemiddelde nitraatconcentraties zijn echter groot. In de zandgebieden bleven de concentraties lange tijd ver boven het doel van 50 mg/l, maar tussen 2005 en 2009 daalde de gemiddelde concentratie van 72 mg/l naar 52 mg/l; daar komt het doel dus binnen bereik. In het Zuid-Limburgse lössgebied ligt de gemiddelde concentratie echter nog ver boven het doel, namelijk op circa 80 mg/l. In de overige regio's (klei en veen) is de concentratie al geruime tijd lager dan 50 mg/l. Het is nog niet duidelijk welke mate van middeling Nederland mag toepassen om te voldoen aan de nitraatdoelstelling van de EU-nitraatrichtlijn.

#### Aanpak verdroging komt nauwelijks van de grond

De bestrijding van verdroging is vanaf 2007 onderdeel geworden van de prestatieafspraken tussen rijk en provincies (bestuursovereenkomsten, ILG-budget). Deze afspraken bieden tot nu toe geen garantie dat de doelstelling voor verdroging tijdig wordt bereikt. Het doel om tussen 2007 en 2013 circa 70.000 hectare verdroogd areaal te herstellen (ofwel 10.000 ha per jaar), zal in ieder geval niet worden gehaald. Zo is in 2007 en 2008 in totaal slechts 650 ha aangepakt. Dit komt vooral doordat veel provincies de aanpak hebben doorgeschoven naar 2010. Het belangrijkste knelpunt bij de aanpak is de moeizame verwerving van grond rond verdroogde gebieden. De provincies zijn er nog niet in geslaagd een adequaat monitoringsysteem te ontwikkelen waarmee de beleidsvoortgang kan worden gevolgd.

---

1) De sectoroverschotten zijn indicatoren voor de totale emissies van N en P naar het milieu. De overschotten op de bodembalans zijn relevante indicatoren voor de emissies van N en P naar water en bodem, maar daarvoor hanteert de overheid geen doelstellingen. De emissie van N naar de lucht (in de vorm van NH<sub>3</sub>) is in de vorige subparagraaf reeds behandeld.



### Kwaliteit oppervlaktewater verbetert te langzaam

De uitwerking van de Kaderrichtlijn Water (KRW), die de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater moet verbeteren, heeft het afgelopen jaar niet geleid tot nieuwe inzichten in de te verwachten resultaten. Bij uitvoering van de voorgestelde maatregelen zou 25% van alle waterlichamen kunnen voldoen aan de ecologische doelen voor 2015. Dat lijkt echter een optimistische schatting. Het is namelijk onduidelijk of die maatregelen allemaal voldoen aan de beleidsuitgangspunten van haalbaarheid, betaalbaarheid en grondverwerving op vrijwillige basis die Nederland bij de uitwerking van de KRW hanteert. Verder is de milieubelasting door gewasbeschermingsmiddelen weliswaar sinds 1998 gedaald, maar stagneert de vooruitgang de laatste jaren. Het grootste resultaat is geboekt bij de belasting van het oppervlaktewater, het enige type belasting waarvoor een kwantitatief doel is geformuleerd. Dat doel, 95% reductie tussen 1998 en 2010, wordt echter niet gehaald.

Doelen	Huidig beleid <sup>1</sup>	Voor- genomen beleid <sup>2</sup>	Toelichting	Verwijzing <sup>3</sup>
<b>KLIMAATVERANDERING</b>				
<b>H 2</b>				
Kyotoverplichting 2008-2012			Bij versnelling huidig economisch herstel of veel strenge winters heeft de overheid mogelijk extra buitenlandse emissierechten nodig	Webdoc 0001
Broeikasgasemissies, EU-doel voor Nederlandse niet-ETS-sectoren 2020			Extra binnenlandse emissiereducties mogelijk nodig, door gemaximeerde inzet buitenlandse emissierechten	Webdoc 0002
Broeikasgasemissies <i>Schoon en Zuinig</i> , nationaal doel 2020			Nationale doelstelling lastig te rijmen met Europese systematiek emissiehandel	Webdoc 0003
Broeikasgasemissies <i>Schoon en Zuinig</i> , tussendoel 2011			Bij versnelling huidig economisch herstel zijn aanvullende emissiereducties noodzakelijk	Webdoc 0004
Reductie overige broeikasgasemissies 2020			In 2008 reeds 42% reductie bereikt; doel is 50% reductie	Webdoc 0005
<b>LUCHTVERONTREINIGING</b>				
<b>H 2</b>				
SO <sub>2</sub> -emissie vanaf 2010			Recente daling bij raffinaderijen	Webdoc 0017
NO <sub>x</sub> -emissie vanaf 2010			Doel enkele jaren na 2010 haalbaar Emissies vrachtverkeer hoger dan tot nu toe gedacht	Webdoc 0018
NH <sub>3</sub> -emissie vanaf 2010			Doel enkele jaren na 2010 haalbaar. Rapportage onderschat emissie mogelijk met 5-10 kiloton	Webdoc 0019
NMVOs-emissie vanaf 2010			Grootste daling na 2008 bij verkeer	Webdoc 0020
<b>HERNIEUWBARE ENERGIE en ENERGIEBESPARING</b>				
<b>H 2</b>				
Hernieuwbare energie <i>Schoon en Zuinig</i> 2020			Voorgenomen beleid is inclusief hervorming van de financiering van de SDE-regeling	Webdoc 0006
Hernieuwbare energie <i>EU-richtlijn</i> 2020			Voorgenomen beleid is inclusief hervorming van de financiering van de SDE-regeling	Webdoc 0007
Hernieuwbare elektriciteit 2010			Doel in 2009 al bijna gehaald	Webdoc 0008
Stimulering duurzame energieproductie <i>Schoon en Zuinig</i> tussendoel 2011			Subsidieverstrekking blijft achter bij verwachtingen	Webdoc 0009
Windenergie op land, <i>Schoon en Zuinig</i> tussendoel 2011			Investering loopt achter bij verwachtingen door trage vergunningverlening	Webdoc 0010
Bijmenging biobrandstoffen 2010			Rekenregels negeren indirecte effecten op CO <sub>2</sub> -emissies	Webdoc 0011
Energiebesparingstempo <i>Schoon en Zuinig</i> 2011-2020			Convenanten met sectoren leveren onvoldoende energiebesparing op	Webdoc 0012
Energiebesparingstempo <i>Schoon en Zuinig</i> tussendoel 2011			Geen recente raming beschikbaar; beoordeling op basis van Verkenning effecten <i>Schoon en Zuinig</i> uit 2009	Webdoc 0013
Energiezuinige verlichting 2011			Monitoring nog onvoldoende vormgegeven	Webdoc 0014
<b>MILIEUKWALITEIT VAN DE STEDELIJKE LEEFOMGEVING</b>				
<b>H 3</b>				
Geluidsproductie van wegverkeer 2010			Geluidbeleid kan gevolgen toename wegverkeer niet voldoende terugdringen	Webdoc 0074
Knelpunten geluid door verkeer rijkswegen 2020			Na uitvoering voorgenomen beleid resteren 10% hardnekkige knelpunten	Webdoc 0075
Geluidsproductie van railverkeer			Toepassing stille remsystemen geringer dan beoogd	Webdoc 0035
Knelpunten geluid door railverkeer 2020				Webdoc 0076
Geluidbelasting Schiphol			Geluidbelasting erg gevoelig voor samenstelling vloot en fluctuaties in het weer	Webdoc 0036

Tabel B1.1 vervolg Realisatie van de doelen van het milieubeleid

Doelen	Huidig beleid <sup>1</sup>	Voor- genomen beleid <sup>2</sup>	Toelichting	Verwijzing <sup>3</sup>
Veiligheidsrisico Schiphol 2009			Op basis van veiligheidsnorm Totaal Risico Gewicht	Webdoc 0040
Oplossing knelpunten externe veiligheid 2010			Te weinig LPG-tankwagens met hittebestendige coating	Webdoc 0065
Ernstige geurhinder 2010			Geurhinder door open haarden neemt toe	Webdoc 0045
Nuttige toepassing van afval 2015			Voorlopige resultaten	Webdoc 0078
Bodemsanering 2015			Saneringstempo o.a. afhankelijk van tempo herinrichting landelijke en stedelijke gebieden en bedrijfsterreinen	Webdoc 0079
Lokale luchtkwaliteit PM <sub>10</sub> 2011 en NO <sub>2</sub> 2015			Bij 150 grote stallen wordt de PM <sub>10</sub> norm overschreden. Doelbereik drukke stadswegen gevoelig voor tegenvallers in effectiviteit maatregelen	Webdoc 0023
Reductie stedelijke achtergrondconcentratie PM <sub>2,5</sub> 2010-2020			Reductiedoel wordt waarschijnlijk 15%. Als het doel 20% wordt, is extra beleid nodig	Webdoc 0024
<b>MILIEUKWALITEIT IN HET LANDELIJK GEBIED</b>				<b>H 5</b>
N-overschot landbouw 2013			Geen langetermijndoel vastgesteld	Webdoc 0033
P-overschot landbouw 2010			Geen langetermijndoel vastgesteld	Webdoc 0033
Nitraat in het bovenste grondwater			Doel voor zand binnen bereik, voor klei en veen bereikt; in lössgebied nog niet binnen bereik	Webdoc 0026
Chemische kwaliteit oppervlaktewater 2015			Effect inspanning nu nog onduidelijk	Webdoc 0027
Ecologische kwaliteit oppervlaktewater 2015			Beoordeling conform 'one out – all out' principe uit de Kaderrichtlijn Water (KRW)	Webdoc 0027
Zwemwaterkwaliteit			Doelbereik voor 2015 conform nieuwe EU- richtlijn onduidelijk	Webdoc 0029
Verdroging 2013			Systeem om beleidsvoortgang te monitoren ontbreekt. T/m 2008 maatregelen ingezet op 650 van 70.000 ha	Webdoc 0030
Milieudruk gewasbeschermingsmiddelen 2010			Reductie milieudruk oppervlaktewater stagneert sinds 2006	Webdoc 0031
Geluidbelasting stiltegebied in de EHS in 2010			Circa 70% van EHS op land had in 2000 een geluidbelasting van verkeer boven de norm. Dat blijft ongeveer zo	Webdoc 0063
Depositie stikstof op natuur vanaf 2010			Depositieniveaus blijken lager dan eerder berekend; deze blijven wel knelpunt voor natuur	Webdoc 0058

1 Huidig (vastgesteld) beleid is beleid waarvoor de instrumenten, financiering en bevoegdheden aanwezig zijn, en waarover de besluitvorming uiterlijk 1 januari 2010 was afgerond.

2 Voorgenomen beleid is beleid dat het kabinet momenteel in ontwikkeling heeft.

3 De Balans heeft een eigen website: [www.pbl.nl/balansvande leefomgeving](http://www.pbl.nl/balansvande leefomgeving). Door de 4-cijferige 'Webdoc'-code in te vullen op de website krijgt u direct het gewenste webdocument te zien.

#### Legenda

- Uitvoering van het beleid leidt waarschijnlijk tot het halen van het doel
- Geraamde ontwikkeling ligt rond het doel  
Beleid zou robuust gemaakt kunnen worden voor tegenvallers
- Geraamde ontwikkeling leidt waarschijnlijk niet tot het halen van het doel  
Met intensivering van het beleid is het doel wel realiseerbaar
- Geraamde ontwikkeling leidt waarschijnlijk niet tot het halen van het doel  
Vraagt fundamentele herziening van de huidige aanpak door andere beleidsinstrumenten in te zetten of door de doelen aan te passen
- Op dit moment niet te bepalen

## B1.2 Evaluatie van het beleid voor netwerken en steden

### Inleiding

In de bijlage B1.2 lichten we toe in welke mate het rijk zijn belangrijkste doelstellingen voor netwerken en steden realiseert. Tabel B1.2 geeft deze evaluatie in kleur op bondige wijze grafisch weer. De tabel verwijst naar webdocumenten, waarin nadere informatie staat. De tekst in deze bijlage gaat kort in op de doelstellingen. In de hoofdstukken 3 en 4 is dit uitgebreider beschreven.

### Bundelen intensiveren en vernieuwen van wonen

#### Bundeling wonen vrijwel gelijk gebleven

Het beleid van de Nota Ruimte is gericht op het bundelen van stedelijke ontwikkelingen in daarvoor aangewezen nationale bundelingsgebieden. Het doel is om het bundelingspercentage (het aandeel stedelijke ontwikkelingen binnen deze gebieden) minimaal gelijk te houden vanaf het jaar 2000. Het aandeel woningen binnen bundelingsgebieden bleef tussen 2000 en 2008 vrijwel gelijk, namelijk 54%.

#### Woningbouw vindt steeds meer plaats binnen bestaand bebouwd gebied

Het rijk wil bundeling en verdichting van de verstedelijking bereiken door minimaal 40% en voor de Randstad als geheel gemiddeld 60% van de groei van de woningvoorraad binnen bestaand bebouwd gebied te laten plaatsvinden (verdichting).

Het aandeel van de uitbreiding van de woningvoorraad binnen bestaand bebouwd gebied 2000, nam toe van 32% in 2002 naar de 37% in 2008. Wel zijn er grote regionale verschillen. Vergroting van de woningvoorraad binnen bestaand bebouwd gebied gaat beter dan werd verwacht. Niet zo zeer de fysieke ruimte voor binnen stedelijk bouwen is bepalend voor de toename van de woningvoorraad binnen steden maar de koopkrachtige vraag op de regionale woningmarkt. Deze markt bepaalt namelijk de mogelijkheden om relatief dure binnenstedelijke locaties te ontwikkelen.

#### Aansluiting van wonen en werken op vervoernetwerken is verbeterd

Door de bundeling en verdichting van verstedelijking is de afgelegde afstand tussen wonen en werken waarschijnlijk minder toegenomen dan zonder inzet van dit instrument het geval zou zijn geweest (zie paragraaf 4.2). De rijksoverheid streeft naar optimale benutting van bestaande infrastructuur en potenties van vervoersknooppunten en stimuleert dat ook woon- en werklocaties zo goed mogelijk hierop aansluiten (ontsluitingskwaliteit). De onsluitingskwaliteit ontwikkelt zich zoals de overheid beoogt, zij het dat er minder banen in de nabijheid van trein en regionaal openbaar vervoer zijn geschapen dan zij had gewild. Het percentage woningen dat goed bereikbaar was vanaf autosnelweg, trein of regionaal openbaar vervoer, nam met 3% toe. Ook het aantal arbeidsplaatsen in de nabijheid van snelwegen nam met 3% toe. Het percentage arbeidsplaatsen nabij treinstations of een halte van regionaal openbaar vervoer bleef echter vrijwel gelijk.

### Bouwen voor hoge en middeninkomens in steden toegenomen

Het beleid van de *Nota Ruimte* streeft naar een meer evenwichtige verdeling van lusten en lasten tussen steden en randgemeenten. Het beleid wil daarom graag de midden- en hoge inkomensgroepen voor de steden behouden. Deze blijken in het hele land een lager aandeel te hebben in de steden dan in het ommeland (gemiddeld 12 procentpunten verschil in 2006). Het verschil in aandeel midden en hoge inkomens is na een lichte daling tussen 2000 en 2004 in de meeste regio's tussen 2004 en 2006 weer iets toegenomen.

### Woningbouwprogramma zowel kwantitatief als kwalitatief op peil, maar toekomst onzeker

In de afgelopen jaren is de woningbouwproductie gegroeid naar de 80.000 nieuwe woningen per jaar die de rijksoverheid noodzakelijk acht. Dit is ook in 2008 en 2009 gehaald. Bovendien is het toelaatbaar geachte woningtekort van 1,7% niet overschreden. Op korte termijn is een terugval in de woningbouwproductie te verwachten als gevolg van de economische crisis.

Ook is er een kwalitatieve bouwopgave om de doorstroming op de woningmarkt te bevorderen en de herstructurering van oude stadswijken een impuls te geven. De beoogde transitie van huur- naar koopwoningen verloopt conform de beleidsambitie: was in 1988 43% van de woningvoorraad een koopwoning, momenteel is dit 59%. In absolute aantallen groeit het aantal koopwoningen gestaag en krimpt het aantal huurwoningen zelfs. De verwachting is dat deze trend doorzet.

De doelstelling om één derde van de nieuwbouwwoningen door particuliere opdrachtgevers te laten bouwen, wordt alleen buiten de grote steden gehaald.

### Stedelijke vernieuwing, herstructurering en revitalisering

In de *Nota Ruimte* is aangegeven dat de revitaliserings-, herstructurerings- en transformatieopgave in bestaand bebouwd gebied met kracht ter hand moet worden genomen. Dit is van belang voor het vergroten van de diversiteit van het woningaanbod, het voorkómen van het ontstaan van achterstandswijken en voor het optimaal benutten van kansen om het grond- en oppervlaktewatersysteem op orde te brengen.

In de 141 geselecteerde gebieden waar de meeste herstructurering plaatsvindt, is tussen 1998 en 2008 3 à 4 maal zo veel gesloopt dan landelijk gemiddeld. De woningvoorraad en de woningdichtheid zijn in de herstructureringsgebieden gelijk gebleven. De samenstelling van de woningvoorraad verandert wel en wordt langzaam diverser. Vooral het aandeel koopwoningen neemt gestaag toe.

Bij het ontbreken van een duidelijke kwantitatieve doelstelling is het moeilijk vast te stellen in hoeverre de herstructurering 'met kracht ter hand is genomen'.

## Bundelen, intensiveren en vernieuwen van werken

### Bundelingspercentage arbeidsplaatsen nagenoeg gelijk

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 afgelopen periode (2006-2008) is het bundelingspercentage voor werken (bedrijfsvestigingen en werkzame personen) nagenoeg gelijk gebleven.

### Arbeidsintensieve bedrijven vestigen zich op nieuwe locaties buiten steden

Het rijk wil verdichting van de verstedelijking bereiken door minimaal 40% van de groei van het aantal arbeidsplaatsen binnen bestaand bebouwd gebied te laten plaatsvinden. Tussen 2002 en 2008 is 23% van de uitbreiding van arbeidsplaatsen binnen bestaand bebouwd gebied terecht gekomen. Hiermee zijn de bundelings- en verdichtingsdoelen van werken de afgelopen jaren niet gehaald. Weliswaar nam het aantal bedrijfsvestigingen binnen bestaand bebouwd gebied sterker toe dan daarbuiten, maar de meest arbeidsintensieve bedrijven vestigden zich vooral op nieuwe locaties buiten steden en dorpen.

### Aansluiting van werken op openbaar vervoer blijft gelijk

De rijksoverheid stimuleert dat woon- en werklocaties zo goed mogelijk aansluiten bij openbaar vervoer (ontsluitingskwaliteit). Er zijn minder banen in nabijheid van trein en regionaal openbaar vervoer terechtgekomen. Het percentage werkgelegenheid nabij treinstations of een halte van regionaal openbaar vervoer bleef vrijwel gelijk.

### Aansluiting van werken op snelwegen verbetert

De rijksoverheid stimuleert dat woon- en werklocaties zo goed mogelijk aansluiten bij openbaar snelwegen (ontsluitingskwaliteit). Het percentage arbeidsplaatsen dat goed bereikbaar was vanaf autosnelwegen nam met 3% toe.

### Ruime uitgifte werklocaties past binnen plafond nieuwe beleid

Het rijk wil voldoende ruimte voor economische groei bieden, maar de groei van bedrijventerreinen wel toetsen aan randvoorwaarden van zorgvuldig en efficiënt ruimtegebruik.

De afgelopen jaren bleef de uitgifte van bedrijventerreinen iets achter bij de geraamde ontwikkeling, met uitzondering van de Randstad. De ruimtelijke ontwikkeling van bedrijventerreinen past hiermee binnen de kaders van het bedrijventerreinenbeleid.

### Aanpak herstructurering bedrijventerreinen net opgestart

Het rijk zet in op meer herstructurering van verouderde bedrijventerreinen. Om dit te bereiken, moeten de provincies plannen voor de herstructurering van verouderde terreinen bij het rijk indienen. In 2013 moeten zij zijn begonnen met de herstructurering van 6.500 ha. De kosten hiervan worden mede door rijk en provincies gedragen. Deze nieuwe aanpak is te kort geleden in gang gezet om beleidseffecten te kunnen meten.

## Mengen van wonen, werken en detailhandel

### Winkels blijven vooral in de stad

Ontwikkeling van detailhandel op nieuwe locaties dient volgens het beleid niet ten koste te gaan van deze structuur in binnensteden en wijkwinkelcentra. Momenteel staan winkelvoorzieningen in steden meer onder druk van filialisering, schaalvergroting en internetverkoop dan van ruimte voor winkelcentra langs snelweg en stadsrand. Meubelboulevards blijven groeien, individuele vestigingen worden groter en kleinere centra verliezen de strijd tegen grotere centra. Deze ontwikkelingen in de detailhandel zijn daarmee conform de wens van het rijk. Ook in de nabije toekomst is het niet te verwachten dat vele grote winkelcentra bij snelwegknooppunten of aan de stadsrand zullen verschijnen.

## Rood-groenbalans in stedelijke netwerken

### Bewoners Randstad minder tevreden met stedelijk groen

De rijksoverheid wil dat de tevredenheid en gebruik van recreatieve groenvoorzieningen in de Randstad in 2013 op hetzelfde niveau ligt als de rest van Nederland. Dit wil zij vooral bereiken door de recreatieve functie van stadsranden te versterken, ondermeer door het weren van verstedelijking in Rijksbufferzones en de aanleg groene recreatiegebieden. Bewoners van grote steden en nieuwbouwwijken zijn duidelijk minder tevreden over het groen in en om de stad, vooral in de Randstad.

### Randstad minder buurtgroen dan het rijk beoogt

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor groen in de stad. Het rijk stimuleert de aanleg van nieuwe parken en de verbetering van verbindingen en bestaande parken met het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing. Het richtgetal is 75 m<sup>2</sup> groen per woning.

Er is vooral weinig groen in de Randstad en Noord-Holland, de grotere steden in Noord-Brabant, Limburg, Achterhoek en Twente. Dit komt door de combinatie van relatief veel woningen en weinig openbaar groen in de directe omgeving. In grote delen van de Randstad zien we in de periode 2003-2006 nauwelijks een toename en vaak ook zelfs een afname van de hoeveelheid groen per woning. Maar ook buiten de Randstad, zoals in Noord-Brabant, Flevoland en Gelderland, is er sprake van een afname van het areaal groen per woning.



### 20% van de grote gemeenten minder dan 75 m<sup>2</sup> groen in nieuwbouwwijken

Voor het dagelijkse gebruik van groen (spelen, luieren en sporten) zijn openbare groengebieden (parken, bossen, natuurgebieden en dagrecreatieve terreinen) van belang. In 80% van de G50-gemeenten voldoen de nieuwbouwwijken aan de richtlijn van 75 m<sup>2</sup> groen per woning binnen 500 m van de woning. Gemeenten die onder deze richtlijn scoren zijn voornamelijk in de Randstad te vinden. Daarnaast is er sprake van een negatieve trend, want in de periode 2003-2006 is de hoeveelheid groen op veel nieuwbouwlocaties afgenomen. De belangrijkste oorzaak voor de teruglopende beschikbaarheid van groen is het feit dat de vraag sneller groeit dan het aanbod.

Doelen	Huidig beleid <sup>1</sup>	Toelichting	Verwijzing <sup>2</sup>
<b>BUNDELEN, INTENSIVEREN EN VERNIEUWEN VAN WONEN</b>			<b>H3</b>
Bundelingspercentage woningbouw		Percentage blijft vrijwel gelijk tussen 2000 en 2008	Webdoc 2018
Aandeel toename woningvoorraad binnen bebouwd gebied 2000		In grootste deel van land voldoende plancapaciteit maar grote onzekerheid woningmarkt	Webdoc 2019
Woningbouw nabij openbaar vervoer		Geen toename bevolkingsdichtheid en vergroting draagvlak openbaar vervoer	Webdoc 2008
Woningbouw aansluitend op snelwegen			Webdoc 2006
Meer bouwen voor hoge en middeninkomens in steden		Aandeel in de stad toegenomen in vergelijking met ommeland	Webdoc 2025
Beleidsdossier woningbouw		Vrijwel overal voldoende plancapaciteit maar grote onzekerheid woningmarkt	Webdoc 2021
Herstructurering stedelijk gebied		Een duidelijke kwantitatieve doelstelling ontbreekt	Webdoc 2026
<b>BUNDELEN, INTENSIVEREN EN VERNIEUWEN VAN WERKEN</b>			<b>H3</b>
Bundelingspercentage arbeidsplaatsen		Bundeling en verdichtingsdoelen van werken zijn de afgelopen jaren niet gehaald	Webdoc 2024
Aandeel toename arbeidsplaatsen binnen bebouwd gebied 2000		Het aantal arbeidsplaatsen nam veel minder sterk toe in bestaand stedelijk gebied dan beleid beoogt	Webdoc 2022
Groei arbeidsplaatsen nabij openbaar vervoer		Er zijn minder banen in nabijheid van trein en regionaal openbaar vervoer terechtgekomen	Webdoc 2009
Groei arbeidsplaatsen aansluitend op snelwegen		Het percentage arbeidsplaatsen dat goed bereikbaar was vanaf autosnelwegen nam met 3% toe	Webdoc 2007
Beleidsdossier werklocaties		Ruime uitgifte werklocaties past binnen plafond nieuwe beleid	Webdoc 2033
Herstructurering verouderde bedrijventerreinen (inclusief haven- en industriegebied)		Nieuwe aanpak is te kort geleden in gang gezet om beleidseffecten te kunnen meten	Webdoc 2061
<b>MENGEN VAN WONEN, WERKEN EN DETAILHANDEL</b>			<b>H3</b>
Beleidsdossier detailhandel		Deze ontwikkelingen in de detailhandel zijn in lijn met het rijksbeleid	Webdocs 2035 en 2062
Dichtheid wonen, werken en detailhandel stadcentra en sleutelprojecten			Webdoc 2063
Funciemenging wonen, werken en detailhandel stadcentra en sleutelprojecten		In sleutelprojecten afname detailhandel	Webdoc 2064
<b>ROOD-GROENBALANS IN STEDELIJKE NETWERKEN</b>			<b>H3</b>
Tevredenheid met groen in en om de stad		Blijft in Randstad achter, beleidsdoelen meer richten op kwaliteit dan kwantiteit	Webdoc 2028
Beschikbaarheid groen in de buurt		Blijft in Randstad achter	Webdoc 2029
Voldoende groen in nieuwbouwwijken		Blijft in Randstad achter	Webdoc 2032
<b>BEREIKBAARHEID</b>			<b>H4</b>
Bereikbaarheid met auto		Beter haalbaar met dan zonder prijsbeleid	Webdoc 2002
Gemiddelde reistijden regionale verplaatsingen per auto		Beter haalbaar met dan zonder prijsbeleid	Webdoc 2003
Betrouwbaarheid hoofdwegennet in de spits		Beter haalbaar met dan zonder prijsbeleid	Webdoc 2004
Aanbod openbaar vervoer			Webdoc 2005








Tabel B1.2 vervolg Benodigde inspanning om doelen voor netwerken en steden te bereiken

Doelen	Huidig beleid <sup>1</sup>	Toelichting	Verwijzing <sup>2</sup>
<b>INTERNATIONALE POSITIE RANDSTAD</b>			<b>H4</b>
Concurrentie bedrijvigheid Randstad met andere Europese regio's		Alleen nulmeting, geen afrekenbare doelstelling	Webdoc 2011
Bereikbaarheid Randstad in vergelijking met meest concurrerende regio's		Beter, maar congestie niet te meten, geen afrekenbare doelstelling	Webdoc 2011

1 Huidig beleid is beleid waarvoor de instrumenten, financiering en bevoegdheden aanwezig zijn, en waarover de besluitvorming uiterlijk 1 januari 2010 was afgerond.

2 De Balans heeft een eigen website: [www.pbl.nl/balansvandeleeftomgeving](http://www.pbl.nl/balansvandeleeftomgeving). Door de 4-cijferige 'Webdoc'-code in te vullen op de website krijgt u direct het gewenste webdocument te zien.

#### Legenda

-  Uitvoering van het beleid leidt waarschijnlijk tot het halen van het doel
-  Geraamde ontwikkeling ligt rond het doel  
Beleid zou robuust gemaakt kunnen worden voor tegenvallers
-  Geraamde ontwikkeling leidt waarschijnlijk niet tot het halen van het doel  
Met intensivering van het beleid is het doel wel realiseerbaar
-  Geraamde ontwikkeling leidt waarschijnlijk niet tot het halen van het doel  
Vraagt fundamentele herziening van de huidige aanpak door andere beleidsinstrumenten in te zetten of door de doelen aan te passen
-  Op dit moment niet te bepalen

## Bereikbaarheid

### Bereikbaarheid licht afgenomen door sterk toegenomen congestie

De afgelopen jaren is de bereikbaarheid in Nederland verslechterd. Het doel om Nederland beter bereikbaar te maken uit de *Nota Ruimte* en de *Nota Mobiliteit* is dan ook niet dichterbij gekomen. De belangrijkste oorzaak van de afgenomen bereikbaarheid over de weg is het feit dat de mobiliteit veel sterker is toegenomen dan de netwerkcapaciteit. Daarom nam de congestie sterker toen dan in de *Nota Mobiliteit* werd verwacht.

### Reistijd langer en betrouwbaarheid hoofdwegen net geringer

Door de toegenomen congestie was de reistijd op regionale ritten in 2008 gemiddeld 2% langer dan in 2000. De betrouwbaarheid van het hoofdwegen net nam in die periode met met 4% af.

### Aanbod openbaar vervoer sterk toegenomen

Het gebruik van het openbaar vervoer is tussen 2000 en 2008 toegenomen. Vooral het aantal gereisde kilometers op het spoor is het afgelopen jaar sterk gegroeid, voor de bus, tram en metro is dit ongeveer gelijk gebleven. Zo nam het aantal reizigerskilometers bij de Nederlandse spoorwegen in die periode met 11% toe. Ook is in die periode het aanbod van openbaar vervoer sterk gestegen. Het aantal treindiensten is met ongeveer 7% toegenomen, en het aantal diensten van stad- en streekvervoer met ongeveer 9%.

## Internationale positie Randstad

### Randstad concurreert vooral met regio's Parijs, Milaan en Antwerpen

De bedrijven in de Randstad concurreren binnen de Europese Unie vooral met de regio's Parijs, Milaan, Antwerpen, Dublin, Londen, Düsseldorf en München. Het zijn regio's die een grote afzetmarkt hebben in dezelfde regio's waar ook een groot deel van de export van de Randstad naar toegaat. Het rijk heeft geen afrekenbare doelstelling.

### Bereikbaarheid Randstad gelijk aan concurrerende Europese regio's

Op het gebied van bereikbaarheid, het aantal plekken dat bereikt kan worden binnen een bepaalde reistijd, scoort de Randstad vergelijkbaar als de best scorende regio's in Europa. Ten opzichte van de twintig meest concurrerende regio's doet de Randstad het zelfs beter, zowel over land als door de lucht.

### B1.3 Evaluatie van het beleid voor natuur en landelijk gebied

In de bijlage B1.3 lichten we toe in welke mate het rijk zijn belangrijkste doelstellingen voor de natuur en het landelijk gebied realiseert. Tabel B1.3 geeft deze evaluatie in kleur op bondige wijze grafisch weer. De tabel verwijst naar paragrafen waarin verdere informatie staat. De tekst in deze bijlage gaat kort in op de doelstellingen.

#### Biodiversiteit

##### Achteruitgang natuurkwaliteit wel geremd, maar niet gestopt

Minder kwetsbare planten- en diersoorten zijn momenteel in aantal stabiel of herstellen zich, terwijl kwetsbare soorten juist een verdergaande achteruitgang laten zien. Bij ecosystemen is hetzelfde beeld zichtbaar. Van moerassen, bossen, natuurgraslanden en zoete wateren is de achteruitgang gestopt of is verbetering zichtbaar. Maar van kwetsbare systemen zoals heide, heidevennen en open duin gaat de natuurkwaliteit nog steeds achteruit. Het snelst gaat de natuurkwaliteit achteruit in gebieden die intensief worden gebruikt, zoals het agrarisch gebied en de Noordzee.

##### Eerste 100.000 hectare nieuwe EHS gerealiseerd

De oppervlakte Ecologische Hoofdstructuur neemt toe door aankoop, inrichting en beheer van gronden. De beoogde nieuwe EHS is 275.000 hectare. Het verworven en overgedragen oppervlak ten behoeve van de nieuwe EHS is per 1 januari 2009 gestegen tot circa 80.500 hectare; 42.000 hectare is ingericht. Er is 5.500 hectare particulier natuurbeheer en 54.000 hectare agrarisch natuurbeheer. In totaal is ruim 100.000 hectare gerealiseerd.

##### Stoppen achteruitgang biodiversiteit in 2010 nog niet gelukt

De algemene doelstelling 'het stoppen van de achteruitgang van de biodiversiteit in 2010' is niet gehaald ondanks verbeteringen die wel tot een rem van de achteruitgang geleid hebben. Omdat de Europese Raad van regeringsleiders onlangs versterkte doelen voor biodiversiteitbehoud met als doeljaar 2020 heeft aangenomen, blijft het halen van de natuur- en biodiversiteitdoelen urgent.

##### Verbeteren ruimte- en milieucondities natuur vordert langzaam

De belangrijkste oorzaken voor biodiversiteitsverlies in Nederland zijn het gebrek aan geschikt leefgebied, versnippering, verdroging, vermesting, en verzuring van natuurgebieden. Ondanks verbeteringen ten aanzien van deze ruimte- en milieucondities is dit nog onvoldoende voor duurzame instandhouding van kwetsbare natuur.

##### Duurzame landbouw en visserij vorderen langzaam

Het rijk zet in op verduurzaming van de landbouw en visserij opdat ook daar behoud van biodiversiteit optreedt. Voor duurzame landbouw zijn de doelen niet concreet. De vooruitzichten op het behoud van biodiversiteit in het agrarisch gebied zijn niet hoopvol: agrarisch natuurbeheer is nu niet effectief genoeg, agrobiodiversiteit wordt beperkt ingezet en het aantal soorten van bijvoorbeeld planten, vogels en dagvlinders gaat sterk achteruit. De visserij beantwoordt nog niet aan de duurzaamheidsdoelen.

## Landschap

### Ambitie voor verhoging waardering landschap is hoog

Het rijk heeft zich tot doel gesteld dat Nederlandse het hele landschap gemiddeld een rapportcijfer 8 geven. Daar in de hoogst gewaardeerde landschappen, de nationale landschappen, het rapportcijfer gemiddeld een 7,9 is, is het niet te verwachten dat dit doel bereikt zal worden.

### Bundeling intensieve landbouw 2006-2020 ligt rond doel

Het doel van het beleid is onder andere het verspreid voorkomen van glastuinbouw te verminderen en deze te concentreren in daarvoor aangewezen gebieden. Dit lukt redelijk. Zo is de oppervlakte verspreid voorkomende kassen in de periode 2002-2008 met 33% gedaald en de concentratie in de aangewezen gebieden toegenomen van 46% in 2000 naar 63% in 2008.

### Onzekerheid over doorwerking beleid voor Nationale Landschappen

De provincies zullen de regels voor Nationale Landschappen nog goed in hun provinciale ruimtelijke verordeningen moeten opnemen als de AMvB Ruimte na de zomer van 2010 in werking treedt. Een vergelijking tussen de huidige stand van zaken en het voorstel voor de AMvB Ruimte laat nog een groot gat zien. Dit betekent in de praktijk een periode van onzekerheid voor gemeenten over de exacte doorwerking van het beleid voor de Nationale Landschappen.

### Migratiesaldo nul stuurt woningbouw niet

Om verdere verstedelijking van het landelijk gebied tegen te gaan zijn in de *Nota Ruimte* en in de uitvoerende *Agenda Vitaal Platteland* diverse doelstellingen voor ontwikkelingen in het landelijk gebied opgenomen. Zo is voor de Nationale Landschappen een grens gesteld aan nieuwbouw het zogenaamde 'migratiesaldo nul'. In de periode 2000-2008 zijn uit de meeste Nationale Landschappen meer mensen vertrokken dan zich er in hebben gevestigd. De meeste Nationale Landschappen hebben te maken met een negatief migratiesaldo in combinatie met een geringe bevolkingsgroei. De woningvoorraad is echter in alle Nationale Landschappen toegenomen.

### Instandhouden succes rijksbufferzonebeleid blijft aandacht vergen

Het rijk heeft in 1958 Rijksbufferzones rondom een aantal grote steden aangewezen om te voorkomen dat deze steden aan elkaar zouden groeien. Het rijksbufferzonebeleid is succesvol. De belangrijkste succesfactoren zijn continuïteit, een geslaagde combinatie van beschermen en ontwikkelen en sterke planologische waarborgen. Wel vragen veranderingen door de komst van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) veel aandacht van het rijk om het succes van het rijksbufferzonebeleid voort te zetten.

## Recreatie

### Waardering groen rond steden in de Randstad blijft achter bij doelstelling

Het rijk wil de tevredenheid over het groen om steden in de Randstad in 2013 op hetzelfde niveau brengen als in de rest van Nederland. Dit doel is nog niet in zicht.

Vijfenzeventig procent van de Nederlanders is tevreden of zeer tevreden. Bewoners in de grote steden zijn minder tevreden, namelijk 65%. De vragen over groen om de stad zijn in 2006 voor het eerst in WoON opgenomen zodat niet bekend is hoe de tevredenheid zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld.

#### Recreatieve gebruikswaarde blijft achter in de Randstad

Al decennia investeren overheden in de versterking van de recreatieve gebruiksmogelijkheden door het weren van bebouwing en de aanleg van groengebieden, paden en andere voorzieningen. Toch is de verhouding tussen vraag en aanbod in de Randstad verslechterd omdat de vraag door bevolkingsgroei en vergrijzing sneller toenam dan de uitbreiding van de wandel- en fietsmogelijkheden.

#### Realisatie Recreatie om de stad

Het rijk wil in 2013 circa 14.500 ha grootschalig groen om de steden. Daarnaast is er nog een doel om 500 hectare regionaal groen gekoppeld met woningbouw te bereiken in 2010. De realisatie in 2006/2007 laat zien dat ongeveer tweederde van het beoogde areaal recreatiegebied om de steden is verworven en een derde deel ook is ingericht. Maar het huidige tempo van verwerving en inrichting is te laag om het doel tijdig te realiseren.

### Nederlandse voetafdruk buitenland

#### Ecologische voetafdruk mede afhankelijk van groei consumptie




















De Nederlandse economie staat midden in de wereld. Keuzes die in Nederland genomen worden ten aanzien van landbouwproductie of Nederlandse economische ontwikkelingen hebben hun weerslag op het gebruik van de ruimte in het buitenland. Zo komt een fors deel van de Nederlandse consumptie van elders. Ook de productie die weer geëxporteerd wordt heeft grondstoffen nodig die van elders komen. Beleid dat aangeeft hoe met deze ecologische voetafdruk en importen omgegaan kan worden is nog niet concreet geformuleerd.

#### Certificering van handelsketens laat uiteenlopende resultaten zien

Certificering moet de duurzame productie borgen door certificaten af te geven als de productie aan duurzaamheidsvoorwaarden voldoet. Het aandeel gecertificeerde producten groeit, maar onvoldoende om de doelen te halen.

#### Biodiversiteit en armoedebestrijding: sturing op eindresultaat lastig






Het beleid dat op het grensvlak van biodiversiteit en armoede gericht is, bestaat grotendeels uit kortlopende projecten. De bijdrage van Nederland is een deelbijdrage in de internationale problematiek en resultaten hangen af van de inspanning van veel andere partijen. Het gezamenlijk opheffen van armoede en behouden van biodiversiteit vergt voortdurende aandacht en de kennis van lokale omstandigheden. De sturing op het eindresultaat is lastig vanwege het internationale karakter van de steun.

Doelen	Huidig beleid <sup>1</sup>	Toelichting	Verwijzing <sup>2</sup>
<b>BIODIVERSITEIT</b>			<b>H5, 6</b>
Kwaliteit Natuur		Verkorten rode lijsten. Sturen op kwaliteitsverbetering via aankoop en milieuverbetering	Webdocs 0027, 1003 en 1015
Oppervlakte nieuwe EHS		Met huidige budgetten wordt doel niet gehaald. Perspectieven in minder vrijwilligheid en gericht op samenhang aankopen	Webdocs 1004 en 2045
Stop achteruitgang biodiversiteit 2010		Kwetsbare soorten en ecosystemen gaan achteruit. Perspectieven liggen in voortzetting EHS en innovatieve combinaties tussen gebruiksectoren en biodiversiteit	Webdoc 1001
Ruimtelijke samenhang		Trend onvoldoende om doel te halen	Webdoc 2046
Milieudruk op natuur		Afname milieudruk stagneert	Webdoc 1002, 0030 en 0058
Duurzame landbouw		Doelen niet concreet geformuleerd	Webdoc 1009
Duurzame visserij		Grootste deel vispopulaties niet duurzaam bevist	Webdoc 1011
<b>LANDSCHAP</b>			<b>H5</b>
Waardering landschap		Waardering neemt licht toe maar onvoldoende om doel te halen; herformulering beleid	Webdoc 2040
Natuurlijke en culturele kernkwaliteiten		Doelen SMART maken	Webdoc 2050
Bundeling intensieve landbouw 2006-2020		Op basis trend	Webdocs 2042, 2043 en 2044
Kernkwaliteiten nationale landschappen		Regels voor gemeenten nog onduidelijk	Webdoc 2051
Migratiesaldo nationale landschappen		Bijstellen om woningbouw te sturen	Webdoc 2037
Bouwen in Rijksbufferzones		Aandacht voor handhaving continueren	Webdoc 2031
<b>RECREATIE</b>			<b>H5</b>
Waardering groen om de stad		Blijft in Randstad achter	Webdoc 2041
Recreatieve gebruikswaarde om de steden		Blijft in Randstad achter	Webdoc 2047
Realisatie recreatie om de stad			Webdoc 2030
<b>NEDERLANDSE VOETAFDruk IN HET BUITENLAND</b>			<b>H6</b>
Ecologische voetafdruk consumptie		Doelen niet concreet geformuleerd	Webdoc 1007
Certificering van handelsketens		Bij hout liggen doelen met enige extra inspanning binnen bereik, aandacht voor tropisch hardhout. Bij vis is certificatie zeer beperkt en worden veel soorten niet duurzaam bevist. Bij soja loopt de internationale discussie over duurzaamheidscriteria nog	Webdoc 1007
Armoede biodiversiteit projecten		Beleid gericht op diverse projecten. Nederland heeft deelbijdrage in grote internationale problematiek, zodat sturing op eindresultaat lastig is	Webdoc 1008

1 Huidig beleid is beleid waarvoor de instrumenten, financiering en bevoegdheden aanwezig zijn, en waarover de besluitvorming uiterlijk 1 januari 2010 was afgerond.

2 De Balans heeft een eigen website: [www.pbl.nl/balansvandeleeftomgeving](http://www.pbl.nl/balansvandeleeftomgeving). Door de 4-cijferige 'Webdoc'-code in te vullen op de website krijgt u direct het gewenste webdocument te zien.

### Legenda

-  Uitvoering van het beleid leidt waarschijnlijk tot het halen van het doel
-  Geraamde ontwikkeling ligt rond het doel  
Beleid zou robuust gemaakt kunnen worden voor tegenvallers
-  Geraamde ontwikkeling leidt waarschijnlijk niet tot het halen van het doel  
Met intensivering van het beleid is het doel wel realiseerbaar
-  Geraamde ontwikkeling leidt waarschijnlijk niet tot het halen van het doel  
Vraagt fundamentele herziening van de huidige aanpak door andere beleidsinstrumenten in te zetten of door de doelen aan te passen
-  Op dit moment niet te bepalen