

Startnotitie effectrapportage

Stedelijke ontwikkeling Flevoland

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
1.1	aanleiding	1
1.2	functie en inhoud van het Omgevingsplan	2
1.3	milieu-effectrapportage	3
1.4	procedure effectrapportage	5
2.	Bestaande situatie en vigerend beleid	6
3.	Verstedelijkingsalternatieven voor de periode tot 2030	8
3.1	inleiding	8
3.2	te onderzoeken alternatieven	9
4.	In beschouwing te nemen effecten	10
	bijlage 1: procedureschema en tijdpad	13

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Aanleiding

In januari 1998 heeft de provincie Flevoland de *Discussienota "Toekomst op goede gronden"* openbaar gemaakt. Deze discussienota is een eerste stap in een proces dat moet leiden tot een in het jaar 2000 vast te stellen *Omgevingsplan Flevoland*. Dit Omgevingsplan zal de huidige drie provinciale plannen Streekplan, Milieubeleidsplan en Waterhuishoudingsplan vervangen. Het Omgevingsplan zal in drie delen worden opgebouwd. In het eerste kwartaal van 1999 zal een *Ontwikkelingsvisie* worden vastgesteld, waarin de beoogde ontwikkeling van de provincie Flevoland tot het jaar 2030 indicatief wordt beschreven. Vervolgens wordt de visie geconcretiseerd en uitgewerkt in een medio 2000 vast te stellen zogenaamd *Kaderstellend Deel*, dat zich voor wat betreft de stedelijke ontwikkeling toespitst op de periode tot 2015. Het derde deel, dat tegelijk met het Kaderstellend Deel zal verschijnen, is een *Programmatisch Deel*. Voor deze startnotitie zijn alleen de eerste twee delen relevant; het derde deel blijft daarom verder buiten beschouwing. De Ontwikkelingsvisie, het Kaderstellend Deel en het Programmatisch Deel tezamen vormen het Omgevingsplan, dat zal gelden voor de periode 2000-2004. In 2004 wordt een volgend plan vastgesteld. Het plan zal voor de provincie onder meer het beoordelingskader vormen voor gemeentelijke ruimtelijke besluiten die in de planperiode door de provincie moeten worden goedgekeurd.

De provincie Flevoland wil het Omgevingsplan in een open discussie met andere overheden, met organisaties en met bewoners tot stand brengen. In de Discussienota zijn daarom, onder meer op basis van een beschrijving van ontwikkelingen en trends, mogelijke keuzen voor de ontwikkeling van Flevoland beschreven. Mede op basis van de discussie die in de eerste helft van 1998 zal plaatsvinden, zal in de tweede helft van 1998 een ontwerp van de Ontwikkelingsvisie worden opgesteld en ter visie gelegd.

De te maken keuzen kunnen echter niet uitsluitend op basis van de discussie worden gemaakt. Op een aantal punten is nader onderzoek noodzakelijk. Zo is voor de stedelijke ontwikkeling van Flevoland (met name voor het aanwijzen van grotere nieuwe locaties voor woningbouw en bedrijvigheid) een beschrijving en vergelijking van de effecten van de diverse mogelijkheden gewenst. Volgens de Wet milieubeheer is bij de voorbereiding van dit soort locatiekeuzen het maken van een milieu-effectrapport (MER) verplicht. Omdat bij de voorbereiding van deze keuzen behoefte bestaat aan een samenhangend overzicht van alle effecten - en niet alleen milieu-effecten - spreekt de provincie Flevoland liever van een effectrapport dan van een MER. Vanzelfsprekend moet bij het opstellen van het effectrapport wel worden voldaan aan alle procedurele en inhoudelijke voorschriften die de Wet milieubeheer aan een MER stelt. Conform de Wet milieubeheer is de voorliggende startnotitie de eerste stap in de procedure die moet leiden tot het effectrapport.

De effectrapportage is een hulpmiddel bij de voorbereiding van de Ontwikkelingsvisie en het Kaderstellend Deel van het Omgevingsplan en zal daarom, als onderdeel van het planproces, ook in twee delen worden opgesteld. Bij de voorbereiding van de Ontwikkelingsvisie worden de effecten onderzocht van de keuzen die in deze visie zullen worden gemaakt. Zoals gezegd is de horizon daarbij het jaar 2030. De aandacht in het effectrapport beperkt zich daarbij tot de onderdelen waarvoor het maken van een MER verplicht is: de keuze van grotere locaties voor woningbouw en bedrijventerreinen. In de Ontwikkelingsvisie zullen nog geen concrete locaties worden aangewezen, maar gaat het vooral om de wijze waarop de verdere stedelijke ontwikkeling van de provincie Flevoland op hoofdlijnen zal plaatsvinden. In hoofdstuk 3 van deel III van de Discussienota is een aantal schetsen voor mogelijke stedelijke ontwikkelingsrichtingen gegeven. Het Kaderstellend Deel zal de in de Ontwikkelingsvisie gemaakte keuzen

concretiseren en uitwerken voor de periode tot het jaar 2015. Het tweede deel van de effectrapportage zal de effecten van de in het Kaderstellend Deel te maken keuzen beschrijven. Daarbij gaat het wel om (min of meer) concrete locaties.

De procedure van de effectrapportage moet aansluiten bij de procedure van de totstandkoming van de Ontwikkelingsvisie en het Kaderstellend Deel van het Omgevingsplan. Dit betekent dat het eerste deel van de effectrapportage in de tweede helft van 1998 als bijlage bij de ontwerp-Ontwikkelingsvisie ter visie zal worden gelegd. Over beide documenten zal dan gelijktijdig inspraak plaatsvinden. In de loop van 1999 zal het tweede deel van de effectrapportage als bijlage bij het ontwerp van het Kaderstellend Deel ter visie worden gelegd. Ook daarover vindt vervolgens gelijktijdig inspraak plaats.

De eerste stap in het proces om te komen tot een effectrapport wordt gevormd door de voorliggende startnotitie. Omdat de Discussienota reeds in januari 1998 in discussie is gebracht en naar aanleiding daarvan momenteel een gedachtenwisseling plaatsvindt, is de startnotitie zo beperkt mogelijk gehouden. In het eerste deel van het effectrapport zullen de effecten van mogelijke stedelijke ontwikkelingsrichtingen beschreven en vergeleken. In deel III van de Discussienota zijn drie alternatieven beschreven.

Gedeputeerde Staten zullen conform de Wet milieubeheer richtlijnen vaststellen, waarin de gewenste inhoud van het effectrapport wordt vastgelegd. Deze richtlijnen vormen, als het effectrapport gereed is en ter visie wordt gelegd, het kader voor de beoordeling van de volledigheid en juistheid ervan. In de Wet milieubeheer is aangegeven dat bij de voorbereiding van die richtlijnen een ieder suggesties kan doen over de gewenste inhoud van het effectrapport. Daarnaast wordt aan een aantal wettelijke adviseurs advies gevraagd. Op basis van de Discussienota is inmiddels een interactief planvormingsproces gestart, in het kader waarvan informatie-bijeenkomsten, workshops en werkconferenties worden georganiseerd. Alle informatie die in dit proces naar voren wordt gebracht, zal bij de vast te stellen richtlijnen worden betrokken. Dit betekent dat de richtlijnen pas na afloop van het interactief proces (dat wil zeggen in juli 1998) worden vastgesteld. Om daarnaast aan de bepalingen van de Wet milieubeheer te voldoen, zal deze startnotitie (als bijlage bij de Discussienota) bekend worden gemaakt en zal een ieder gelegenheid worden gegeven ook schriftelijk opmerkingen te maken ten behoeve van de vast te stellen richtlijnen. Als bijlage bij deze startnotitie is een procedureschema inclusief tijdspad opgenomen.

Zoals gezegd is de effectrapportage een hulpmiddel bij de voorbereiding van het Omgevingsplan. Om deze functie goed te vervullen, zal de effectrapportage een beknopt en overzichtelijk document moeten zijn, dat als informatieve bijlage bij de ontwerp-Ontwikkelingsvisie en het ontwerp-Kaderstellend Deel wordt gevoegd. Het bestaande beleid van de provincie Flevoland en andere provincies om te komen tot meer toegespitste milieu-effectrapportages zal de komende jaren actief door de rijksoverheid worden gestimuleerd.

1.2 Functie en inhoud van het Omgevingsplan

Zoals in de *Discussienota* is aangegeven, vindt het provinciaal bestuur het noodzakelijk te verkennen wat er op langere termijn in Flevoland kan gebeuren. Immers, de keuzen die nu worden gemaakt, kunnen in belangrijke mate de toekomstige mogelijkheden beïnvloeden. Anticiperen op maatschappelijke veranderingen, het inspelen op nieuwe inzichten en gewijzigde omstandigheden, het bieden van een visie op mogelijkheden, wenselijkheden en streefbeelden voor de lange termijn, daar gaat het om. De provincie rekent het tot haar taak de mogelijkheden die zij heeft om sturing te geven aan ontwikkelingen in de toekomst zo goed

mogelijk te benutten. Het lange termijn perspectief in de *Ontwikkelingsvisie* richt zich daarom op ontwikkelingen tot 2030. De Ontwikkelingsvisie wordt, na overleg met en inspraak door betrokkenen en na vaststelling door Provinciale Staten, een politiek document dat richtinggevend zal zijn voor het provinciale omgevingsbeleid.

De Ontwikkelingsvisie biedt op hoofdlijnen aanknopingspunten voor het concrete beleid op de korte en middellange termijn, dat wordt vastgelegd in het *Kaderstellend Deel*. Het Kaderstellend Deel heeft een juridische binding op grond van de Wet op de ruimtelijke ordening, de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer. Het Kaderstellend Deel zal daarom als toetsingsinstrument dienen voor de provincie bij het al dan niet verlenen van medewerking aan plannen en voornemens van gemeenten, waterschappen, andere instellingen, bedrijven en burgers. Daarom zal het Kaderstellend Deel voor wat betreft woningbouw en bedrijven-terreinen alle omvangrijke locaties moeten bevatten waarvan de realisatie vóór 2015 zal starten. De gemeentelijke ruimtelijke plannen waarover de provincie zich in de planperiode tot 2004 een oordeel moet vormen, zullen namelijk ongeveer op de periode tot 2015 betrekking hebben. Het detailniveau van de aanwijzing van de locaties in het Kaderstellend Deel zal aansluiten bij het niveau waarop de provincie zich een oordeel moet vormen.

Op dit moment vormt met name het Streekplan Flevoland (1993) het kader voor de beoordeling van de ruimtelijke ontwikkeling van Flevoland. In het streekplan is een aantal locaties voor woningbouw en bedrijvigheid als "te ontwikkelen" aangeduid, waarvoor over het algemeen geldt dat realisering binnen de planperiode van het streekplan (dat wil zeggen uiterlijk in 2003) aan de orde zal komen. Daarnaast is een aantal locaties en ontwikkelingsrichtingen als "nader te bepalen" aangeduid, hetgeen betekent dat realisering naar verwachting op langere termijn zal plaatsvinden.

In het Omgevingsplan zal een zelfde onderscheid tussen "te ontwikkelen" en "nader te bepalen" locaties worden gehanteerd. In het *Kaderstellend Deel* wordt vooruit gekeken tot het jaar 2015. Alle grotere locaties voor woningbouw en bedrijvigheid die naar verwachting in die periode zullen worden gerealiseerd, zullen als "te ontwikkelen" in het Kaderstellend Deel worden opgenomen. De mogelijke ontwikkelingsrichting voor de periode daarna (tot 2030), die in de ontwikkelingsvisie wordt bepaald, zal als "nader te bepalen" worden aangeduid. Dit zal in een aantal gevallen een wijziging of aanvulling ten opzichte van het huidige streekplan betekenen.

1.3 Milieu-effectrapportage

Volgens het Besluit milieu-effectrapportage 1994 (Stb. 1994, 540) is het maken van een milieu-effectrapport onder meer verplicht bij de voorbereiding van "de vaststelling van een ruimtelijk plan dat als eerste voorziet in":

- de bouw van tenminste 4.000 woningen in een verstedelijkt gebied (waartoe volgens het Besluit milieu-effectrapportage in Flevoland de gemeente Almere behoort) of tenminste 2.000 woningen in overige gebieden;
- de aanleg van een bedrijventerrein of glastuinbouwgebied met een oppervlakte van tenminste 100 hectare.

Het Omgevingsplan is een ruimtelijk plan dat een aantal van dergelijke besluiten zal bevatten. Daarom moet bij de voorbereiding van het plan een milieu-effectrapport worden gemaakt. Hiervoor is reeds aangegeven dat de provincie Flevoland kiest voor een ruimer opgezette studie, in de vorm van een effectrapportage.

Het Besluit milieu-effectrapportage (m.e.r.) wijst ook diverse andere activiteiten en besluiten aan waarvoor de zogenaamde m.e.r.-procedure verplicht is. Gedacht kan worden aan tracé-vestigingen voor autowegen of andere grote wegen en railverbindingen. Hoewel in het Omgevingsplan wel de noodzaak of wenselijkheid van dergelijke infrastructuur aan de orde zal komen, heeft de provincie Flevoland het voornemen in het Omgevingsplan tracés slechts indicatief vast te stellen.

Het Besluit milieu-effectrapportage 1994 wijst het eerste ruimtelijke plan als m.e.r.-plichtig aan. Het feit dat de provincie Flevoland bij de voorbereiding van het Omgevingsplan voor de aanwijzing van een aantal locaties een MER opstelt, ontslaat de Flevolandse gemeenten van de verplichting om bij de voorbereiding van daarop volgende structuurplannen of bestemmingsplannen voor deze locaties een MER te maken. Uiteraard zal ook bij voorbereiding van dergelijke plannen wel milieu-informatie op het betreffende schaalniveau wenselijk zijn, maar een m.e.r.-procedure is niet meer verplicht.

De provincie Flevoland beschouwt de aanduiding van grotere locaties voor woningbouw en bedrijventerreinen als 'te ontwikkelen' als zodanig concreet en voorzienbaar, dat zij deze aanduiding m.e.r.-plichtig acht. De aanduiding 'nader te bepalen' zal in het Omgevingsplan echter een ontwikkelingsrichting voor de periode na 2015 aangeven, die in een volgend ruimtelijk plan (bv. het in 2004 vast te stellen volgende provinciale Omgevingsplan, of in een gemeentelijk structuur- of bestemmingsplan) geconcretiseerd zal worden. Hoewel ook deze locaties, die dus pas na 2015 aan de orde zullen komen, in het nu op te stellen milieu-effectrapport worden betrokken, stelt de provincie Flevoland zich op het standpunt dat het Omgevingsplan in de zin van het Besluit milieu-effectrapportage 1994 nog niet een ruimtelijk plan is dat in de mogelijke bouw of aanleg voorziet van deze als 'nader te bepalen' aan te wijzen locaties. Dat betekent dat in een later stadium alsnog de m.e.r.-procedure moet worden doorlopen, indien deze locaties in een volgend ruimtelijk plan tot 'te ontwikkelen' zullen worden geconcretiseerd. Daarbij kan uiteraard het Omgevingsplan en de daaraan ten grondslag liggende informatie wel als kaderstellend worden gebruikt. Overigens zullen de uitwerkingen op gemeentelijk niveau dikwijls niet de eerdergenoemde omvang van 2.000/4.000 woningen of 100 hectare hebben.

Relatie met andere m.e.r.-procedures

Er is een relatie met andere, door Flevolandse gemeenten opgestarte m.e.r.-procedures. De gemeente Dronten heeft enkele jaren geleden een MER gemaakt voor de ontwikkeling van Dronten-West. Deze locatie kan thans als bestaand beleid worden beschouwd en zal in het Omgevingsplan niet ter discussie worden gesteld.

In de eerste helft van 1997 is de gemeente Zeewolde een m.e.r.-procedure gestart voor twee woningbouwlocaties, aansluitend aan de bestaande kern. Deze locaties zullen tot minimaal het jaar 2010 voldoende capaciteit bieden voor de groei van de kern Zeewolde. De locaties passen binnen het vastgestelde provinciale beleid; ze zijn daarin deels als 'te ontwikkelen' en deels als 'nader te bepalen' aangewezen. De locaties zijn opgenomen in het structuurplan dat Zeewolde in 1997 heeft vastgesteld. Het MER en het door Zeewolde vast te stellen bestemmingsplan zullen betrekking hebben op de inrichting van de gekozen locaties. Het bestemmingsplan wordt naar verwachting eerder vastgesteld dan het Omgevingsplan en is daarmee het m.e.r.-plichtige besluit. De provincie Flevoland zal de twee locaties in haar MER als gegeven beschouwen en zal ze in het Omgevingsplan als te ontwikkelen locaties aanwijzen. In de effectrapportage van de provincie zal de aandacht vooral uitgaan naar de mogelijke ontwikkeling van de gemeente Zeewolde ná het jaar 2010.

De gemeente Almere is in december 1997 gestart met een m.e.r.-procedure voor Almere (strand-)Poort. Daarnaast is in februari 1998 een m.e.r.-procedure gestart voor Almere-Hout. Het gaat grotendeels om locaties die passen binnen de stedelijke ontwikkeling die de provincie in het streekplan heeft voorzien. De procedure voor (Strand-)Poort heeft betrekking op de mogelijke inrichting van de gekozen locatie. De procedure voor Hout heeft een ander karakter, omdat zij anticipeert op de uitkomst van een lopende discussie over de fasering van de ontwikkelingsrichting van Almere. Op dit moment werken de rijksoverheid, de provincies

Utrecht en Flevoland en de meest betrokken gemeenten gezamenlijk aan de zogenaamde Gebiedsstudie Oostflank over de mogelijke verstedelijking in globaal de zone Amsterdam-Almere-Utrecht-Amersfoort. De uitkomsten van deze studie, die in de zomer van 1998 wordt afgerond, vormen een bouwsteen voor de toekomstige Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening. Mede op basis van de effectrapportage zal de provincie Flevoland in de Ontwikkelingsvisie haar visie op de ontwikkeling van het Flevolandse deel van de Oostflank bepalen. Met de m.e.r.-procedure voor Almere-Hout bereidt de gemeente Almere zich vast voor op de toekomstige uitbreiding in oostelijke richting. Met de gemeente is afgesproken dat het MER van de gemeente en de effectrapportage van de provincie in nauw overleg zullen worden opgesteld.

1.4 Procedure effectrapportage

In § 1.1 is in hoofdlijnen reeds de opzet van de effectrapportage beschreven. De procedure die bij de totstandkoming van het effectrapport wordt gevolgd, is gelijk aan de procedure van milieu-effectrapportage die in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer is vastgelegd. De fasering in twee delen is niet wettelijk geregeld, maar met een dergelijke opzet is in den lande reeds enige ervaring opgedaan (bijvoorbeeld bij de woningbouwlocatie Amsterdam-IJburg en bij het baggerspeciedepot in het Ketelmeer).

De eerste stap in het proces om te komen tot een Omgevingsplan was de bekendmaking in januari 1998 van de Discussienota. Een onderdeel van dit proces is het maken van een effectrapport. Met de bekendmaking van deze startnotitie start de provincie met het opstellen van dat effectrapport. Met deze startnotitie maken Gedeputeerde Staten van Flevoland (als initiatiefnemer) bekend dat zij een besluit willen voorbereiden over de locaties voor woningbouw en bedrijventerreinen in de provincie Flevoland in de periode tot 2015, met een doorkijk naar 2030. In de startnotitie wordt - op basis van de Discussienota - kort aangegeven welke verstedelijkingsmodellen en locaties in beeld kunnen komen en op welke effecten deze locaties worden vergeleken. Voor een meer uitgebreide beschrijving wordt verwezen naar de Discussienota. Het effectrapport is een hulpmiddel bij de vaststelling van het Omgevingsplan door Provinciale Staten van Flevoland (het bevoegd gezag). In dat plan, vast te stellen in 2000, worden de gekozen locaties vastgelegd.

De startnotitie ligt vier weken ter visie. De exacte data worden in de Staatscourant, de Flevopost en het Groene Weekblad bekend gemaakt. Gedurende deze periode kan iedereen schriftelijk aan Provinciale Staten van Flevoland kenbaar maken welke onderwerpen in het effectrapport aan de orde moeten komen. Over de gewenste inhoud van het effectrapport zal voorts advies worden gevraagd aan een aantal vaste adviseurs, te weten:

- de zes Flevolandse gemeenten;
- de regionale Inspecteur voor de Ruimtelijke Ordening;
- de Inspecteur Milieuhygiëne in de regio Noordwest;
- de Directeur Noordwest van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij;
- de onafhankelijke Commissie voor de milieu-effectrapportage;
- de Provinciale Omgevingscommissie.

Reacties moeten worden gestuurd naar:

Gedeputeerde Staten van Flevoland
Postbus 55
8200 AB Lelystad

De inspraakreacties en adviezen worden betrokken bij de Richtlijnen voor de inhoud van het Effectrapport, die door Gedeputeerde Staten worden vastgesteld. In het algemeen worden de richtlijnen vastgesteld door Provinciale Staten, omdat die het m.e.r.-plichtige besluit (het Omgevingsplan) moeten nemen. In Flevoland hebben Provinciale Staten echter de bevoegdheid om richtlijnen vast te stellen gedelegeerd aan Gedeputeerde Staten. De richtlijnen geven aan wat in het effectrapport aan de orde moet komen en vormen daarvoor ook het toetsingskader. Zoals reeds in § 1.1 gezegd, zullen voorts alle opmerkingen die tijdens de informatiebijeenkomsten, workshops en werkconferenties over de Discussienota naar voren worden gebracht, bij de op te stellen richtlijnen worden betrokken.

Het effectrapport is een hulpmiddel bij de besluitvorming. Het effectrapport zal in twee fasen worden opgesteld. Het eerste deel van het effectrapport zal als bijlage bij de ontwerp-Ontwikkelingsvisie in de tweede helft van 1998 ter visie worden gelegd. Een ieder kan zich dan gedurende acht weken een oordeel vormen over de vraag:

- of het effectrapport voldoet aan de vastgestelde richtlijnen;
- hoe de informatie uit het effectrapport is gebruikt bij de vaststelling van de ontwerp-Ontwikkelingsvisie;
- wat men vindt van de in de ontwerp-Ontwikkelingsvisie voorgestelde keuzen;
- welke informatie bij de voorbereiding van het ontwerp-Kaderstellend Deel moet worden betrokken.

Deze reactie kan men mondeling inbrengen tijdens een informatie- en inspraakavond, maar men kan ook gedurende deze acht weken schriftelijk een reactie geven. De provincie zal ook advies vragen aan de bovengenoemde adviseurs.

De inspraakreacties en adviezen worden verzameld en gebundeld in een inspraaknota. Gedeputeerde Staten zullen in een Antwoordnota ingaan op deze reacties en adviezen. Daarbij wordt aangegeven welke wijzigingen in de ontwerp-Ontwikkelingsvisie zullen worden aangebracht. Indien voorafgaand aan vaststelling van de Ontwikkelingsvisie aanvullende informatie gewenst is, wordt deze in de Antwoordnota opgenomen. Vervolgens zal de definitieve Ontwikkelingsvisie begin 1999 door Provinciale Staten van Flevoland worden vastgesteld.

Het effectrapport, de Antwoordnota en de Ontwikkelingsvisie vormen mede de input voor het tweede deel van het effectrapport, dat bij de voorbereiding van het ontwerp van het Kaderstellend Deel wordt opgesteld. Dit ontwerp, met het tweede deel van het effectrapport als bijlage, wordt in de tweede helft van 1999 ter visie gelegd, waarna op dezelfde wijze als bij de ontwerp-Ontwikkelingsvisie inspraak en advies mogelijk is. Uiterlijk in november 2000 zullen Provinciale Staten van Flevoland het Omgevingsplan vaststellen, waarvan het Kaderstellend Deel onderdeel uitmaakt. De Ontwikkelingsvisie, het Kaderstellend Deel en het eerder genoemde Programmatisch Deel tezamen zullen vervolgens als het Omgevingsplan Flevoland 2000-2004 in werking treden.

2. Bestaande situatie en vigerend beleid

De provincie Flevoland is een betrekkelijk jong gebied, dat wordt omringd door vijf andere provincies. Zij vormt de overgang tussen het randstedelijk milieu naar het meer landelijke milieu van het noordelijk en oostelijk deel van Nederland. Tot dusverre is de ruimtebehoefte op het 'oude' land sterk bepalend geweest voor de ontwikkeling van Flevoland. Thans worden echter ook de eigen behoeften sturend voor deze ontwikkeling.

Op 1 januari 1998 telde de provincie Flevoland ruim 293.000 inwoners en 113.000 woningen. Al geruime tijd worden jaarlijks circa 4.000 woningen gebouwd, waarvan het merendeel in Almere. In het kader van de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex) heeft de provincie Flevoland met de rijksoverheid afspraken gemaakt over het aantal te bouwen woningen in de periode tot 2005. Het gaat om de realisatie van de taakstelling van 30.000 woningen voor Almere (in de periode 1995-2005). Daarnaast heeft Lelystad de status van groeikern behouden tot een aantal van 30.000 woningen is bereikt. In het kader van de zogenaamde Lelystad-Tafel is overigens een versnelde groei naar 80.000 inwoners als uitgangspunt genomen, hetgeen correspondeert met circa 34.000 woningen.

In de recente actualisering van de Vinex wordt voor de periode 2005-2010 voor Flevoland uitgegaan van de bouw van 17.000 woningen. Minimaal 10.000 woningen zullen in de gemeente Almere worden gerealiseerd. Daarbij is Almere-Poort als prioriteitslocatie aangewezen. Deze afspraken worden in de effectrapportage als gegeven beschouwd en staan niet ter discussie. De verdere verdeling van de aantallen woningen over de zes Flevolandse gemeenten is wel onderwerp van deze effectrapportage.

Voor de periode vanaf 2010 zijn nog geen afspraken gemaakt, maar berekend is dat tussen 2010 en 2030 alleen al voor de opvang van de eigen woningbehoefte jaarlijks circa 2.000 woningen moeten worden gebouwd. De mate waarin de provincie Flevoland ook in die periode een overloofunctie voor het 'oude' land kan en wil vervullen, is mede afhankelijk van de na te streven ruimtelijke, sociale en milieukwaliteit, van de groei van de werkgelegenheid en van de oplossing van knelpunten in de infrastructuur en het voorzieningenniveau. In de Ontwikkelingsvisie zal de provincie hierover haar beleid bepalen.

In tabel 2.1 en 2.2 is de ontwikkeling in het aantal inwoners en woningen per gemeente weergegeven. In tabel 2.3 is de gemiddelde jaarlijkse toevoeging aan de woningvoorraad vermeld.

Tabel 2.1: ontwikkeling aantal inwoners per gemeente (per 1 januari)

	Urk	Noordoostpolder	Dronten	Lelystad	Zeewolde	Almere	TOTAAL
1980	10.187	37.403	19.658	38.971	0	6.873	113.092
1985	11.294	37.797	22.416	56.567	1.914	40.296	170.284
1990	13.014	38.074	24.733	57.638	6.962	71.086	211.507
1995	14.466	39.929	29.744	60.722	12.923	104.541	262.325
1998	15.190	41.700	33.468	60.747	15.272	126.670	293.047

Tabel 2.2: ontwikkeling aantal woningen per gemeente (per 1 januari)

	Urk	Noordoostpolder	Dronten	Lelystad	Zeewolde	Almere	TOTAAL
1980	2.618	11.872	5.361	12.407	0	2.754	35.012
1985	2.923	13.030	6.940	21.699	542	15.224	60.358
1990	3.559	14.190	8.465	23.706	2.421	27.475	79.816
1995	3.950	15.166	10.462	24.321	4.513	40.451	98.863
1998 ¹	4.225	16.104	12.185	25.196	5.229	50.094	113.033

¹ voorlopige cijfers

Tabel 2.3: gemiddelde jaarlijkse toevoeging aan de woningvoorraad

	Urk	Noordoostpolder	Dronten	Lelystad	Zeewolde	Almere	TOTAAL
1980-1984	61	232	316	1.858	108	2.494	5.069
1985-1989	127	232	305	401	376	2.450	3.892
1990-1994	78	195	399	123	418	2.595	3.809
1995-1997	92	313	574	292	239	3.214	4.723

In het Streekplan zijn voor de zes gemeenten prognoses van de bevolkingsontwikkeling gemaakt. Het geraamde woningbouwprogramma voor Flevoland als totaal bedraagt in de basisprognose ongeveer 4.000 woningen totaal. Per gemeente is een bovengrens en een ondergrens aangegeven voor wat betreft de verwachte jaarlijkse toename van bevolking en woningbouw. In de onderstaande tabel 2.4 zijn deze grenzen weergegeven.

Tabel 2.4: boven- en ondergrens gemiddelde jaarlijkse toevoeging aan de woningvoorraad tot 2005

Urk	Noordoostpolder	Dronten	Lelystad	Zeewolde	Almere	TOTAAL
100-100	150-250	200-300	300-500	100-200	2.800-3.200	3.650-4.550

Het aantal woningen dat tot dusverre per hectare woongebied² is gebouwd, is niet in alle Flevolandse gemeenten gelijk. Hieronder volgt een overzicht:

Urk	- 23 woningen per hectare woongebied
Noordoostpolder	- 20
Dronten	- 18
Lelystad	- 25
Zeewolde	- 23
Almere	- 32

Hierbij wordt opgemerkt dat de verhouding in de jongste bouwlocaties inmiddels aanmerkelijk anders kan liggen. Zo wordt in de gemeente Urk "naast het eiland" thans minder compact gebouwd dan op het eiland is gebouwd. In het recente uitbreidingsgebied Dronten-West zal het aantal woningen per hectare woongebied tussen 25 en 28,5 liggen.

3. Verstedelijkingsalternatieven voor de periode tot 2030

3.1 Inleiding

Voor de periode 2010-2030 zijn nog geen afspraken gemaakt over de aantallen te bouwen woningen. Het is ook niet eenvoudig om voor deze langere termijn voorspellingen te doen. Toch is het noodzakelijk om nu al na te denken over de mogelijke ontwikkelingen op deze langere termijn. Enerzijds omdat het beleid voor de kortere termijn moet passen binnen de ontwikkelingen op de langere termijn. Anderzijds omdat voor de periode na 2010 nu al plannen moeten worden gemaakt (bv. over benodigde infrastructuur en groenvoorzieningen) en verder om toekomstige ontwikkelingen niet onmogelijk te maken.

² Bron: Bodemstatistiek, CBS, per 1 januari 1993. Het begrip 'woongebied' is hierbij gedefinieerd als de terreinen die voornamelijk voor het wonen worden gebruikt, inclusief de primaire voorzieningen als winkels, scholen, groenstroken, straten, grachten, speelplaatsen, erven, tuinen enzovoort. Er is gecorrigeerd voor woningen in het buitengebied.

In deel III van de Discussienota is aangegeven dat bij de verdere ontwikkeling van Flevoland kan worden uitgegaan van verschillende ordeningsprincipes. De bandbreedte in het aantal jaarlijks in Flevoland te bouwen woningen loopt daarbij van 2.000 tot 4.000 woningen. In de Discussienota zijn drie alternatieven (daar "schetsen voor mogelijke ontwikkelingsrichtingen" genoemd) gegeven, uitgaande van een spreiding van verstedelijking ("suburbaan"), een concentratie van verstedelijking ("compacte stad") en een bundeling langs uitgebouwde infrastructuur ("stedelijk netwerk"). De alternatieven zijn thans nog niet meer dan beelden van de mogelijke ontwikkeling van Flevoland voor de langere termijn, die via de Discussienota in discussie zijn gebracht. Bij de laatste twee alternatieven zijn nog intensiveringsvarianten toegevoegd, waarbij in het Markermeer een luchthavenontwikkeling plaatsvindt. De rijks-overheid beraadt zich momenteel nog op de toekomst van de Nederlandse luchtinfrastructuur. Vooralsnog wordt ervoor gekozen deze varianten niet in de effectrapportage mee te nemen. In de eerste fase van de effectrapportage zullen de effecten van deze drie alternatieven, die in de paragrafen § 3.3 en verder worden toegelicht, worden beschreven en vergeleken.

Overigens zal pas in juli 1998 definitief worden bepaald welke alternatieven worden bestudeerd, nadat de gedachtenwisseling over de Discussienota en de inspraak over deze startnotitie is afgerond. Voorts moeten de beschreven alternatieven nog niet als vaststaand geheel worden beschouwd, maar zullen het interactieve proces en de effectrapportage volop gelegenheid bieden om te bezien hoe de potenties van de alternatieven (bv. op het gebied van de watersysteembenadering, milieu-aspecten en ecologische potenties) kunnen worden benut.

3.2 Te onderzoeken alternatieven

Hieronder worden de drie alternatieven kort beschreven. Voor een meer uitgebreide beschrijving en voor een daarbij behorend kaartbeeld wordt verwezen naar de Discussienota.

Alternatief "Suburbaan": deconcentratie van verstedelijking

Dit alternatief gaat uit van versterking van de bestaande landschappelijke en stedelijke karakteristieken: ruimte en groen staan centraal. Het gaat om behoud en versterking van vooral suburbane kwaliteiten binnen een gedeeltelijk parklandschap-achtige opzet, waardoor de toeristisch-recreatieve dimensie van Flevoland wordt versterkt. In dit verband zijn ook ontwikkelingen in de landgoederensfeer mogelijk. Dit alternatief kenmerkt zich door een terughoudende stedelijke ontwikkeling op langere termijn. De woningvoorraad van de provincie groeit na 2010 met circa 2.000 woningen per jaar, waarbij elke gemeente globaal bouwt voor de omvang van de eigen woningbehoefte.

Alternatief "Compacte stad": concentratie van verstedelijking

De structuur van dit alternatief wordt bepaald door een sterke scheiding tussen stad en land. De steden vormen een contrast met de openheid van het landelijk gebied. De nadruk ligt op concentratie van wonen, werken en recreëren binnen stedelijke eenheden. Herstructurering en intensivering (verdichting) is daarbij een belangrijk gegeven. Bij dit alternatief wordt - in afwijking van hetgeen in de Discussienota staat - uitgegaan van de bouw van 3.500 woningen per jaar. Er is ruimte voor een taakstelling voor opvang van woningzoekenden uit overige delen van de Randstad. Een sterke concentratie in Almere, Lelystad, Dronten (ligging aan de Hanzelijn) en Emmeloord (ligging aan de toekomstige Zuiderzeelijn) kan betekenen dat in deze gemeenten een deel van de eigen woningbehoefte van de gemeenten Urk en Zeewolde wordt geacommodeerd. In dit alternatief wordt ervan uitgegaan dat de bebouwingsdichtheden gemiddeld aanmerkelijk hoger zullen worden. De aanvullende behoefte aan bedrijventerreinen

wordt geschat op circa 360 ha bedrijventerrein en 330.000 m² kantoorvloeroppervlakte.

Alternatief "Stedelijk netwerk": bundeling langs uitgebouwde infrastructuur

In dit alternatief worden de liggingsfactoren van Flevoland, in relatie met de Randstad en met name de Oostflank daarvan, optimaal benut door uitbouw van het stedelijk netwerk waarbij ook de strategische ligging van Amersfoort wordt betrokken. Er vindt een schaalvergroting plaats van het bestaande stedelijk veld. Deze ontwikkelingsrichting wordt gekenmerkt door een grote diversiteit aan verstedelijkingsvormen en woon- en werkgebieden binnen corridors. De ontwikkeling gaat gepaard met een versterking van het ecologische systeem en uitbouw van de groenstructuur. Een sterke verweving van rode en groene elementen binnen een plaatselijk vernieuwde landschappelijke identiteit krijgt verdere uitwerking. De ontwikkeling van woon- en werklocaties wordt in het zuidelijk deel van de provincie sterk gedragen door een spoorlijn van Almere naar Amersfoort en de IJmeerspoorlijn. In het beoogde stedelijk netwerk krijgen Lelystad, Dronten en Emmeloord nieuwe impulsen. Bij dit alternatief wordt gedacht aan de bouw van 4.000 woningen per jaar (in de Discussienota staat abusievelijk een getal van 3.500 genoemd). In het alternatief "Stedelijk netwerk" zal in vergelijking met het alternatief "Compacte stad" sterker worden gedifferentieerd in bebouwingsdichtheden, waarbij gemiddeld minder woningen per hectare zullen worden gebouwd. De aanvullende behoefte aan bedrijventerreinen zal tenminste gelijk zijn aan de behoefte die bij het alternatief "Compacte stad" wordt opgeroepen.

4. In beschouwing te nemen effecten

In het kader van de Gebiedsstudie Oostflank wordt reeds in gezamenlijk overleg met de betrokken overheden een toetsingskader ontwikkeld dat kan worden gebruikt bij de vergelijking en de beoordeling van de vijf ontwikkelingsmodellen. In de effectrapportage voor het Omgevingsplan zal bij dit beoordelingskader worden aangesloten, waarbij een vertaalslag van het niveau van de Oostflankstudie naar het niveau van de provincie Flevoland moet worden gemaakt. In deze startnotitie wordt volstaan met een korte aanduiding van het beoordelingskader, waarbij vier hoofdgroepen zijn onderscheiden: de ruimtelijke hoofdstructuur, omgevingskwaliteiten, sectorale ontwikkelingsmogelijkheden en effecten, en uitvoeringsaspecten. Mede op basis van de gedachtenwisseling over de Discussienota en de inspraakreacties over deze startnotitie zal het kader verder worden uitgewerkt en geconcretiseerd.

Het beoordelingskader is primair bedoeld voor het eerste deel van de effectrapportage en is dus gericht op de afweging van verstedelijkingsmodellen, die in de Ontwikkelingsvisie zal worden gemaakt. Na afronding van de eerste fase zal worden gezien hoe het beoordelingskader voor het tweede deel van de effectrapportage eruit moet zien. De afweging zal dan meer op concrete locaties betrekking hebben, hetgeen een andersoortig beoordelingskader vereist.

In beginsel zal in de effectrapportage worden gekozen voor een eenvoudige waarderingsmethodiek, bijvoorbeeld:

- + + zeer positief
- + positief
- 0 neutraal
- negatief
- zeer negatief

Ook kan een waardering met cijfers van 1-5 worden overwogen, die de toepassing van een multicriteria-analyse relatief eenvoudiger maakt.

A. De ruimtelijke hoofdstructuur

De alternatieven zullen worden beoordeeld op hun bijdrage aan de gewenste meerzijdige oriëntatie van Flevoland, die onder meer kan worden afgemeten aan de mate waarin een alternatief de aanleg of ontwikkeling oproept van:

- de doortrekking van de A6 naar de A2/A9;
- de totstandkoming van een economische corridor rond de A6 (Noord-Zuid-as);
- de aanleg van een A30 die de A6 verbindt met de corridors A1 en A12 richting oosten en zuidoosten van ons land;
- de aanleg van spoorverbindingen;
- een versterking van de relatie met de omliggende provincies.

Voorts zal een kwalitatieve beoordeling plaatsvinden van de mate waarin alternatieven kunnen bijdragen aan oplossingen voor knelpunten in de omgeving van Flevoland en de noordvleugel van de Randstad in het bijzonder. Ook zal worden gekeken naar de ruimtelijk-functionele samenhang tussen de provincie Flevoland en haar omgeving, die zich onder meer uit in de mate waarin de integratie tussen het 'oude' en 'nieuwe' land wordt bevorderd.

B. Omgevingskwaliteiten

Bij omgevingskwaliteiten kan een onderscheid worden gemaakt in drie soorten kwaliteiten:

*** Ruimtelijke kwaliteiten**

Hierbij wordt doorgaans gedacht aan de begrippen gebruikswaarde, toekomstwaarde en belevingswaarde.

*** Sociale kwaliteiten**

Hierbij kan worden gedacht aan de mate waarin een evenwichtige ontwikkeling van wonen, werken, voorzieningen en infrastructuur wordt bevorderd, alsmede aan de mate waarin ruimtelijke segregatie van bevolkingsgroepen wordt tegengegaan.

*** Milieu- en waterkwaliteiten**

Gedacht wordt onder meer aan de volgende aandachtspunten:

- de mogelijkheden op lokaal en regionaal niveau tot beperking van de automobiliteit het vergroting van het aandeel van openbaar vervoer en fiets;
- het ruimtebeslag door nieuwe ontwikkelingen;
- de handhaving of aantasting van milieubeschermingsgebieden;
- het bieden van condities voor een duurzame en ecologische ontwikkeling van stedelijke ontwikkelingen;
- het benutten van kansen die watersystemen bieden;
- de vraag of de stedelijke ontwikkelingen de natuurlijke draagkracht van de watersystemen niet te boven gaan;
- het voorkomen of tegengaan van verdroging van gebieden;
- de geluidsbelasting van gevoelige functies;
- het behouden en versterken van de mogelijkheden voor drinkwaterwinning.

C. Sectorale ontwikkelingsmogelijkheden en effecten

In dit kader zal een groot aantal aandachtspunten aan de orde komen. Hieronder wordt een eerste schets gegeven van de punten waaraan kan worden gedacht:

Wonen

- het voldoen aan de kwantitatieve eigen woningbehoeften in de provincie Flevoland;
- het binnen Flevoland bieden van opvangmogelijkheden voor woningzoekenden van elders;
- *het binnen Flevoland voldoen aan kwalitatieve woningbehoeften van woningzoekenden van elders.*

Werken

- het voorzien in de verwachte behoefte aan ruimte voor economische activiteiten;
- het bieden van een op de verwachte behoefte en de ontwikkelingsmogelijkheden

afgestemd gedifferentieerd aanbod van vestigingslocaties;

- het bieden van een zodanig productiemilieu dat gunstige condities kunnen worden geboden voor verdere economische ontwikkelingen in Flevoland;
- de onderlinge afstemming naar aard en omvang tussen beroepsbevolking en arbeidsplaatsen.

Voorzieningen

- de bijdrage aan handhaving en versterking van het voorzieningenniveau is Flevoland als geheel en in deelgebieden;
- het op zo kort mogelijke afstand en met zo min mogelijke reistijd beschikbaar zijn of komen van een zo hoogwaardig mogelijk pakket van voorzieningen.

Infrastructuur

- bereikbaarheid van belangrijke woon- en werkgebieden per auto, per openbaar vervoer en per fiets;
- de vervoerswaarde (benuttingsgraad) van weg- en railinfrastructuur;
- het bieden van condities voor ruimtelijke inpassing van mogelijke toekomstige luchthavenontwikkelingen.

Landbouw

- het behouden en versterken van ontwikkelingsmogelijkheden voor land- en tuinbouw.

Natuur

- het behouden en versterken van ecologische waarden binnen en buiten de Ecologische Hoofdstructuur.

Landschap

- het behouden en versterken van landschappelijke kwaliteiten;
- het behoud van archeologische waarden en cultuurhistorisch waardevolle structuren.

Recreatie

- het behouden en versterken van recreatieve ontwikkelingsmogelijkheden.

D. Uitvoeringsaspecten

Hierbij kan worden gedacht aan de volgende aspecten:

Sturingsmogelijkheden

- de aansluiting bij of afwijking van vigerend of voorgenomen beleid;
- de mate waarin overheidsinspanningen nodig zijn.

Flexibiliteit

- de mate waarin een gefaseerde ontwikkeling mogelijk is (zowel bovenwaartse als neerwaartse bijstelling);
- de mogelijkheden voor bijsturing van ontwikkelingen ten behoeve van inpassing van nieuwe functies en aanpassing aan veranderende behoeften.

Kosten en baten

- het saldo van benodigde investeringen en opbrengsten, zowel publiek als privaat.

Politiek en maatschappelijk draagvlak

- bekende opvattingen en geuite reacties.

Biilage 1: Procedureschema en tijdpad

EFFECTRAPPORTAGE			OMGEVINGSPLAN	
Indicatief tijdpad	Provincie	Anderen	Provincie	Anderen
januari 1998			Discussienotitie in discussie gebracht	Start interactief proces
maart 1998	Startnotitie ter visie			
begin juli 1998		Einde inspraak		Einde interactief proces
eind juli 1998	Vaststelling richtlijnen			
september 1998	Effectrapport (eerste deel) ter visie		Ontwerp- Ontwikkelingsvisie ter visie	
november 1998		Einde inspraak		Einde inspraak
januari 1999			Vaststelling Ontwikkelingsvisie	
februari 1999			Schets Kaderstellend Deel in discussie	Start proces
augustus 1999				Einde proces
januari 2000	Effectrapport (tweede deel) ter visie		Ontwerp- Kaderstellend Deel ter visie	
maart 2000		Einde inspraak		Einde inspraak
september 2000			Vaststelling Omgevingsplan (Ontwikkelingsvisie + Kaderstellend Deel + Programma- tisch Deel)	