

Nederland wordt voller, maar we kunnen het aan

Met de huidige aanpak van de ruimtelijke ordening gaan we het echter niet redden

Friso de Zeeuw, adviseur gebiedsontwikkeling en emeritus hoogleraar TU Delft, mei 2024

Kunnen we de ruimtelijke inrichting van ons land in goede banen leiden als de bevolking tot 2050 met nog 2 miljoen inwoners (staat voor ca. 1 miljoen huishoudens) stijgt? Dat is het scenario ‘gematigde groei’. Mijn antwoord is ja, dat kan. Maar daar zijn wel stevige voorwaarden aan verbonden. De huidige aanpak voldoet volstrekt niet.

Ik citeer de aanhef van het hoofdstuk *Ruimte* van het rapport van de [Staatscommissie demografische ontwikkeling 2050](#). ‘Nederland is een relatief klein en dichtbevolkt land. De gemiddelde bevolkingsdichtheid is op dit moment 522 inwoners per km². Dit is de op een na hoogste dichtheid in de EU, hoewel er veel regionale variatie is binnen Nederland. Gemeten naar gemiddelde dichtheid in bewoonde gebieden scoort Nederland rond het EU-gemiddelde. De ruimte is wel schaars in het licht van alle gebruiksdoeleinden en bijbehorende ruimtelijke claims: wonen en economische bedrijvigheid (12% van het landoppervlak), mobiliteit (4%), landbouw (66%) en natuur en recreatie (18%). Daarnaast zijn er duurzaamheidstransities en -opgaven, die zelf ook gevolgen hebben voor de ruimtelijke ordening. Zonder duidelijke keuzes schuren de wensen en de mogelijkheden in het ruimtelijk domein in Nederland fors.’ Tot zover het citaat dat ik als uitgangspunt voor mijn uiteenzetting neem.

Grip op migratie

Omdat de demografische ontwikkeling hier centraal staat, zeg ik eerst iets over ‘grip op migratie’. In de woningbouwprognoses wordt de [netto immigratie te laag ingeschat](#) of - juister gezegd - gegokt. Dat leidt tot te lage ramingen van de woningbouwbehoefte en tot te weinig uitvoerbare woningbouwplannen. Meer ‘grip op migratie’ vergroot het realiteitsgehalte van de behoeferamingen en daarmee het realiteitsgehalte van de plannen.

Daarnaast zou het terugdringen van de immigratie (en dus matiging van de bevolkingsgroei) helpen bij het verlichten van de stevige ‘ruimtedruk’ die ons land kenmerkt. De vraag ‘hoe dan’ is weerbarstig zoals wij allen weten. Onder meer omdat het terugdringen van arbeidsmigranten (voor zover sowieso mogelijk) economische sectoren kan benadelen die belasting opbrengen waarmee - voor een deeltje - publieke investeringen in de ruimtelijke inrichting worden bekostigd. Ik kom hier later op terug. Maar erkenning van de relevantie voor de ruimtelijke ordening, planning én ervaren ruimtedruk is stap één.

Ruimtelijke planning is 25 jaar verwaarloosd

Nederland heeft internationaal een naam hoog te houden als het gaat om een samengaan en kwalitatief uitstekende ruimtelijke planning en inrichting. Dat past bij een klein, dicht bevolkt land met een van de hoogste welvaartsniveaus ter wereld en (dus) intensief ruimtegebruik. Sterker: het is noodzakelijk om het land leefbaar houden.

De Nederlandse ruimtelijke ordening heeft zich in de afgelopen 25 jaar echter niet van zijn sterkste kant laten zien. Ik heb het dan met name over het nationaal en provinciaal optreden en het gebrek daaraan.

Na de Vinex-periode bleef het vanaf 1998 tobben met de achtereenvolgende ministers Jan Pronk, Sybilla Dekker en Jacqueline Cramer. Hun ruimtelijke nota’s kwamen niet uit de verf en misten handelingsperspectief. Het parlement had geen belangstelling.

In 2002 werd onder druk van de Tweede Kamer de Rijksplanologische Dienst (RPD) afgeschaft, in 2010 ging het ministerie van VROM ter ziele en in 2015 de Dienst Landelijk Gebied (DLG). Megafouten, omdat ze de bijl zette aan de planologische en ruimtelijk-economische expertise bij de rijksoverheid.

Na de crisisperiode (2008-2014) groeide langzamerhand de behoefte aan een nieuw nationaal kader voor de ruimtelijke ordening. Steeds meer opgaven vroegen om een geïntegreerde aanpak, zoals de woningbehoefte, de energietransitie, het klimaat, de mobiliteit en de economische ontwikkeling. Later kwamen daar stikstof en de transformatie van het landelijk gebied bij.

Omdat de eerstverantwoordelijke minister Melanie Schultz van Haegen en het kabinet Rutte III er geen raad mee wisten, kwam het thema nationale ruimtelijke ontwikkeling in handen van vrolijke vrijblijvende babbelaars. Panorama Nederland, een werkstuk van de rijksbouwmeester en zijn assistenten (2018) is een voorbeeld van zo'n vrijblijvende oefening. Het Panorama verdween dan ook als sneeuw voor de zon. Ook de eerste edities van de Nationale Omgevingsvisie (Novi) bleken vage producten.

Het planologisch en bestuurlijk onderpresteren, heeft de beleving van veel mensen in de hand gewerkt dat wij in een overvol en verrommeld land leven. Met overal [distributiecentra](#), rond gestrooide [giga-windturbines](#) en een verloederend [Groene Hart](#) als voorbeelden.

Het is echter beslist niet allemaal ellende. In de afgelopen drie decennia hebben talrijke lokale en enkele regionale gebiedsontwikkelingen laten zien dat Nederland [de kunst van kwalitatief hoogstaande ruimtelijke inrichting](#) nog is niet verleerd. Veelal in publiek-private samenwerkingsverbanden.

Opmaat naar ruimtelijke rijksregie: 'Heel Nederland'

In het najaar van 2023 verscheen de [Contourennotitie Nota Ruimte](#). Bedoeld als opmaat naar een volwaardige concept Nota Ruimte die voor dit jaar op de rol staat.

De beleidsambities mogen er wezen. Het kabinet neemt afscheid van het adagium 'Maak het sterke sterker' dat de vaderlandse ruimtelijke ordening 35 jaar heeft gedomineerd. Het nieuwe motto luidt 'Heel Nederland'.

Ook de geschetste transformatie van het landelijk gebied naar een nieuwe harmonie tussen landbouw en natuur oogt indrukwekkend. Het circulair maken van de economie vraagt extra ruimte. En ook Defensie heeft meer ruimte nodig om te kunnen oefenen. Ik ben zeker niet compleet.

De minister erkent dat het keuzes vergt om al die ruimteclaims af te wegen - en om dat ook nog toekomstgericht te doen (denk aan de klimaatverandering). Het zijn bij uitstek politieke keuzes: in schaarste voorrang geven aan bepaalde, ongelijksoortige waarden, functies en belangen. Politiek bestuur blijkt ook hier weer 'leed toebrengen', want er zijn verliezers.

Geen doordachte verstedelijkingsstrategie

Ik zoom in op het hoofdstuk 'Beweging naar sterke regio's, steden en dorpen in heel Nederland'. Daar staat dat het 'stedelijk netwerk' wordt uitgebreid, met een 'schaalsprong'. Dat is onzin, want in de praktijk heeft die schaalsprong in de afgelopen 25 jaar allang plaatsgevonden. Aanvankelijk zonder ondersteunend rijksbeleid. Het heeft lang geduurd voordat men ook aan de Haagse burelen doorkreeg dat er een Bandstad om de Randstad heen groeide. Van Alkmaar, via Zwolle, Arnhem-Nijmegen, de Brabantse steden naar de Drechtsteden. Sinds 2010 heet het gebied van de Randstad en de Bandstad samen ook wel het [rompertje](#) en in het beleidschinees: [de intermediaire zone](#).

Enkele steden mochten zich na verloop van tijd ook in de aandacht en de genadige hand van rijksoverheid verheugen zoals Eindhoven en, later, Arnhem-Nijmegen, Zwolle, Breda en Tilburg. Zij zijn opgenomen in [de 17 grootschalige woningbouwgebieden](#); een vrij willekeurige selectie.

De intermediaire zone is qua voorzieningen en woningmarkt krachtig en economisch grotendeels selfsupporting. Dat geldt ook voor enkele gebieden daarbuiten, met name Twente en Groningen-Assen.

De Contourennotitie scheert het rompertje nagenoeg over één kam met gebieden die daarbuiten liggen zoals de noordelijke provincies, de Achterhoek en Limburg. In een paar beleidspennenstreken worden deze regio's in de vaart der volkeren betrokken. Het kabinet gaat deze regio's 'economisch versterken', dan kunnen er daarna 'nieuwe woonlocaties' komen. Tussen de regio's komen 'nieuwe openbaar vervoerverbindingen' die dit proces faciliteren.

Bereikbaarheid en verbindingen zijn inderdaad essentieel voor realisering van verstedelijkingsambities en een randvoorwaarde voor economische ontwikkeling. Maar de voornemens in de Contourennota komen [ronduit grotesk over](#) als we kijken naar de huidige planning en de beschikbare budgetten van belangrijke regionale verbindingen.

Spagaat tussen beleid en uitvoering groter dan ooit

In de Contourennotitie openbaart de spagaat tussen beleid en uitvoering zich in volle glorie. Na de ambitieuze en [kostbare visie Heel Nederland](#) volgt een nietszeggende paragraaf 'Instrumenten voor sturing en doorwerking'. Het voorbereidende stadium van 'contouren' dient globaal inzicht geven in de vraag 'hoe dan' en 'met welke middelen'. Dat moet gelijk oplopen met de visievorming. Dat gebeurt niet.

Over de benodigde investeringsbudgetten of over een bekostigingsstrategie lezen we geen woord. Evenmin is iets te vinden over de vraag hoe beschikbaar komende sectorale budgetten gecoördineerd en - liever nog - programmatisch ingezet gaan worden.

Dat de verkokering ook ongebreideld voortwoekert, blijkt uit de aankondiging dat we maar liefst 13 sectorale beleidskaarten in de Nota Ruimte kunnen verwachten. Het ontbreken van echte integratie maakt het voor een tiental bewindspersonen makkelijk om mee te ondertekenen.

Kortom: de Contourennotitie is een [ongedisciplineerde opeenstapeling van sectorale ambities](#), gebouwd op ruimtelijk-economisch drijfzand, zonder uitvoeringsstrategie en zonder begin van bekostiging.

Hoe moeten we de ruimtelijke planning dan wel aanpakken?

Uit de kritiek op de Contourennotitie laat zich een alternatieve aanpak distilleren. Met politieke, methodische en inhoudelijke elementen. Samen met de TU Delft-collega's prof. dr. Co Verdaas en dr. Tom Daamen heb ik dat in 2020 in een [sturingsconcept](#) (2020) uiteen gezet.

Voorop staat dat de inrichting van Nederland is altijd een samenspel is tussen Rijk, provincies, gemeenten, private en maatschappelijke partijen.

De Nota Ruimte heeft een tijdshorizon van circa 25 jaar en dient zich te baseren op een deugdelijke ruimtelijk-economische analyse. Zij geeft richting aan evident aan (inter-)nationale opgaven en belangen. Zo verankert de Nota de hoofdinfra (verkeer; energie; water) inclusief locaties voor grote windturbines. Het kabinet wijst grote bouwlocaties en grote bedrijventerreinen aan.

Het zet in op [concentratie van hoogproductieve landbouwgebieden](#). Daarnaast komen er

robuuste verbindingszones tussen natuur- en recreatiegebieden, tegen de versnippering en als complement op de uitdijende verstedelijkingsgebieden.

Aan de tomeloze stapeling van departementale beleidsambities - hoofdact in het [drama van de goede bedoelingen](#) - komt een einde. De meest betrokken ministeries pellen af wat echt essentieel is op nationaal schaalniveau en brengen samenhang aan. Zij laten de verdere invulling over aan (samenwerkende) provincies en gemeenten met hun lokale partners.

De ambities zijn in balans met realistisch te verwachte financiële ruimte. De betrokken (sectorale) budgetten worden gecoördineerd ingezet. Een dergelijke [nationale investeringsagenda](#) sluit aan op [regionale investeringsagenda's](#). Het regionale schaalniveau leent zich het beste voor betrokkenheid van investerende bedrijven en maatschappelijke groeperingen. [VNG](#) en IPO steunen deze aanpak. Verschillende regio's werken er aan, zoals Breda/Tilburg, Twente en Holland/Rijnland.

[De relatie tussen nationaal beleid met regionale ambities en keuzes is essentieel](#). Hetzelfde geldt voor de link met uitvoeringskracht en bekostiging, evenals en de brug naar private, ruimtelijke relevante investeringen.

Moeten we werkelijk in kleine appartementen gaan wonen?

Op twee specifieke kwesties ga ik apart in. De eerste heeft betrekking op de woonvoorkeuren van Nederlanders, nu en in de toekomst. Zowel wat betreft het type woning als het woonmilieu. [Een veelgehoorde stelling](#) - ook weer in het rapport van de Staatscommissie - luidt dat het accent moet liggen op kleinere appartementen in het stedelijk milieu, omdat de aantallen ouderen en kleinere huishoudens fors groeien.

Echter, [als je het aan de mensen zelf vraagt](#), dient het nieuwbouwprogramma voor 30 procent uit appartementen te bestaan en voor 70 procent uit eengezinswoningen. Daarbij is rekening gehouden met de samenstelling de bestaande woningvoorraad. Feitelijk bouwen we nu ongeveer in de omgekeerde verhouding: 60 procent gestapeld en 40 procent eengezinswoningen. De grondgebonden woning blijft in Nederland ongekend populair, óók bij andere type huishoudens dan gezinnen. De werkelijke woningvraag is bovendien maar voor 30 procent gericht op stedelijke woonmilieus.

Verdichting van steden stelt bovendien grenzen aan leefbaarheid en klimaatadaptie. Ik schat dat van de woningopgave tot 2050 grofweg de helft binnenstedelijk kan worden gerealiseerd en de andere helft in uitbreidingslocaties. [Het daarmee gemoeide ruimtebeslag](#) is te overzien en kan geraamd worden op circa 2% van de landbouwareaal. Hierbij doen zich kansen voor met [‘landschappelijk ontwerpen’](#).

Moeten we kiezen voor economische sectoren met weinig ruimtebeslag?

Een andere kwestie die de Staatscommissie heeft opgeroepen is de vraag of we kritisch moeten kijken naar economische activiteiten met een groot ruimtebeslag. Directielid van CPB, [Jeroen Hinlopen](#) huldigt de stelling dat, om verder economisch te groeien, we afscheid moeten nemen van de economische activiteiten die veel ruimte in beslag nemen.

Dan kom je al snel uit bij de landbouw. Het lijkt mij geen zinnige benadering. Internationaal gezien zijn de omstandigheden (bodem en klimaat) in onze delta gunstig voor de landbouw. Delen van de sector zijn bovendien [zeer innovatief](#) (zoals tuinbouw onder glas en zaadveredeling). Dat neemt niet weg dat de landbouw hectares zal moeten prijsgeven ten gunste van andere activiteiten.

Ander voorbeeld: delen van de industrie hebben een behoorlijk ruimtebeslag. Neem Tata Steel met een oppervlak 750 ha. bedrijfsterrein (nog afgezien van de ‘milieuruimte’). Dat lijkt mij geen adequate reden om aan staalproductie in Nederland te beëindigen.

Bezinning op het ruimtegebruik, uiterlijke verschijningsvorm en duurzaamheid kan wel zinvol zijn, denk bijvoorbeeld aan de [logistieke sector](#).

Ter afsluiting

Een bont palet van relatief kleine steden, omgeven door ‘groen en blauw’ en infrastructuur vormt de ijzersterke hoofdkarakteristiek van de Nederlandse geografie. Het ‘stedelijk veld’ met alle daarbij behorende voorzieningen zal dominant worden. Om die hoofdkarakteristiek te behouden, zullen we ook in de kwaliteit en robuustheid van groen en blauw moeten investeren.

Soms dringt de vergelijking met het veel kleinere [Singapore](#) zich op. Op gebied van kwalitatieve ruimtelijke inrichting heeft deze stadsstaat ons wat te bieden. Maar vooral van de koppeling van lange-termijn-planning met programmatisch werken en uitvoeringskracht valt te leren. De tekortschietende democratische besluitvorming is daarentegen geen wenkend perspectief.

We kunnen ons land leefbaar en aantrekkelijk houden bij ‘gematigde groei’. Dan zal in de ‘ruimtelijke regie’ een forse slag moeten worden gemaakt. Inhoudelijk en programmatisch. Maar zeker ook in aanpak (uitvoeringskracht) en politiek-bestuurlijke sturing. Daarom hoop ik op hernieuwde interesse van het parlement in de ruimtelijke ordening.