

De Ruimtelijke Verkenning als bouwsteen voor de aanscherping van de Nationale Omgevingsvisie

Ruimtelijke besluiten in onzekere tijden

Nederland staat voor een aantal grote opgaven op het gebied van de leefomgeving. Denk aan de traditionele opgaven, zoals ruimte voor wonen, werken, voorzieningen, (spoor)wegen, maar ook aan natuur, milieukwaliteit en landschappelijke kwaliteit. Daarnaast zijn er de meer recente opgaven op het gebied van klimaat, energie en circulaire economie. Deze urgente opgaven hangen met elkaar samen en moeten op het beperkte grondgebied van Nederland worden uitgevoerd.

Rienk Kuiper en David Hamers

Het aanpakken van al deze opgaven is een ingewikkelde puzzel. Voor heel diverse functies moet immers ruimte worden gevonden, waarbij ook rekening moet worden gehouden met hun onderlinge interacties. Hoe kunnen woonwijken niet alleen snel worden aangelegd, maar ook zodanig dat ze bestand zijn en blijven tegen langere periodes van droogte, warmte en heftigere regenbuien? Hoe kan de uitkoopregeling voor de landbouw bijdragen aan zowel de vermindering van de stikstofdepositie in natuurgebieden als aan de aanpak van verdroging? En hoe kunnen windturbines en zonnepanelen een plaats krijgen zonder landschappen al te veel aan te tasten, en met draagvlak onder de bevolking? In 2021 heeft het Planbureau voor de Leefomgeving dit vraagstuk uitgewerkt in het rapport *Grote opgaven in een beperkte ruimte*. Begin 2023 publiceert het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) een nieuw rapport, dat toekomstscenario's voor de ruimtelijke ordening van Nederland bevat.

Ruimtelijke keuzes nodig | Het beantwoorden van de hierboven gestelde vragen zal in de komende periode de nodige evenwichtskunst van beleidsmakers vergen. Doordat de afgelopen decennia de balans steeds meer is gaan overhellen naar het economische gebruik van de ruimte, is de ruimtelijke inrichting van Nederland niet overall toekomstbestendig ingericht. Daarnaast ontbreekt aansluiting bij hoe burgers de ruimte beleven. Juist nu Nederland voor deze grote opgaven staat, begint zich dit te wreken. Niet alleen is de draagkracht van de fysieke leefomgeving (denk aan bodem, water en biodiversiteit) onder grote druk komen te staan, ook het draagvlak in de samenleving voor grote ruimtelijke ingrepen (in bijvoorbeeld woonwijken en het landschap) moet worden versterkt.

Hoewel een deel van de vraagstukken waar Nederland voor staat regionaal en sectoraal kan worden aangepakt, vereisen sommige ontwikkelingen beslissingen in samenhang en op nationaal niveau (PBL 2019a). Dat vraagt om een ambitieus leefomgevingsbeleid.

Het rijksbeleid voor de fysieke leefomgeving is vervat in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI; BZK 2020). De NOVI is de langetermijnvisie van het Rijk op de toekomstige duurzame leefomgeving. Met de NOVI wil het kabinet richting geven aan de grote opgaven die het aanzien van ons land de komende dertig jaar ingrijpend zullen veranderen. Uit dit beleidsstuk blijkt besef



AUTEURS
Ir. Rienk Kuiper studeerde landschapsarchitectuur en cultuurtechniek aan de Landbouwuniversiteit Wageningen. Hij is bij het PBL projectleider op het raakvlak van onderzoek en nationaal leefomgevingsbeleid.



Dr. David Hamers studeerde economie en cultuur- en wetenschapsstudies aan de Universiteit Maastricht en promoveerde daar bij de vakgroep filosofie. Hij is bij het PBL plaatsvervangend hoofd van de sector Ruimtelijke Ontwikkeling en Leefomgevingskwaliteit.

van urgentie, maar inhoudelijke keuzes worden er nog onvoldoende in gemaakt. De grote opgaven waar we nu voor staan vergen een scherpere inhoudelijke visie van de Rijksoverheid en concrete strategieën om de opgaven in samenhang aan te pakken. Er is nú beleid nodig om stráks de doelen te kunnen halen. Ook het kabinet is daarvan doordrongen. Vandaar dat minister De Jonge een aanscherping van de huidige NOVI heeft aangekondigd (BZK 2022).

Naar een nieuwe balans | In Nederland wordt de fysieke leefomgeving steeds intensiever benut. Zo intensief dat daardoor zowel de ecologische duurzaamheid als de maatschappelijke waardering van de leefomgeving in de knel komt. Het kabinet staat daarmee voor de opgave om in het leefomgevingsbeleid niet alleen nieuw ruimtegebruik in te passen (en af te stemmen op bestaand ruimtegebruik), maar tegelijkertijd de omgevingskwaliteit te verbeteren. Daarvoor is een nieuwe balans nodig tussen de gebruikswaarde (economische benutting), belevingswaarde (perspectief van de burger) en toekomstwaarde (ecologische duurzaamheid) van de ruimte in Nederland. In de NOVI staan daarvoor al goede aanzetten, die het kabinet nog verder kan uitwerken. Dat betreft vooral de manier waarop in het omgevingsbeleid water en bodem ook echt sturend kunnen worden, en hoe burgers veel nauwer kunnen worden betrokken.

Bodem- en watersysteem als structurerend principe

Door de eenzijdige oriëntatie op het maximaliseren van de gebruikswaarde van

stedelijke gebieden en landbouwgrond zijn de grenzen van de draagkracht van het onderliggende fysieke systeem in zicht of al overschreden. Zo is de huidige inrichting van zowel stedelijk als landelijk Nederland niet berekend op de al voelbare en nog te verwachten klimaatverandering. Dit heeft nu al serieuze negatieve economische, ecologische en sociale consequenties, en deze zullen zonder aanpassingen verder toenemen. De steeds grotere droogteproblematiek is hiervan een voorbeeld.

Ook remt het niet-behalen van internationaal afgesproken doelen de economische ontwikkeling, denk aan het overschrijden van de stikstofnorm en de daaruit voortvloeiende bouwstop. Als er niet meer aandacht komt voor de draagkracht van de fysieke leefomgeving, neemt het risico op schades en kapitaalvernietiging toe. De draagkracht van het onderliggende fysieke systeem zou dan ook meer centraal staan moeten staan in het toekomstige beleid. De grote opgaven voor verstedelijking, klimaat, natuur, waterbeheer en landbouw delen de bodem en het water als gezamenlijke onderlegger. Wij concluderen daaruit dat de randvoorwaarden die het water- en bodemsysteem aan ruimtelijke ingrepen stelt en de aangrijpingspunten vanuit datzelfde systeem voor bijvoorbeeld klimaatadaptatie veel meer dan voorheen centraal moeten staan in het omgevingsbeleid.

Participatie verbeteren

Het omgevingsbeleid stuit naast fysieke ook op sociale grenzen: denk aan protesten (bijvoorbeeld tegen windmolens), gebrekkige participatie

(bij planvorming) en het ‘afhaken’ van bevolkingsgroepen (bijvoorbeeld door wantrouwen), maar ook aan het ‘stemmen met de voeten’ door burgers en bedrijven. Daar komt bij dat signalen van burgers over ‘systeemfalen’ niet altijd op tijd doordringen bij bestuur en beleid. Zoals de toeslagenaffaire heeft laten zien, voedt dit het wantrouwen in overheidsoptreden. Voorbeelden op het gebied van de fysieke leefomgeving zijn het vastgelopen overleg met omwonenden over de intensieve benutting van de capaciteit van de luchthaven Schiphol en het proces van herstel en compensatie van de aardbevingsschade door de gaswinning in Groningen. Burgers voelen zich niet gehoord of soms zelfs misleid. Hierbij speelt ook een rechtvaardigheidsvraagstuk: sommige burgers ervaren de verdeling van lusten en lasten als scheef, bijvoorbeeld bij de baten en lasten van windmolens. Het betrekken van de samenleving bij de totstandkoming én uitvoering van het leefomgevingsbeleid vergt de komende periode dan ook extra aandacht. Maatschappelijk draagvlak voor de noodzakelijke ingrepen vergt een kabinetsbrede inspanning. De betrokkenheid van burgers en het vertrouwen in overheidsbeleid vereisen in verschillende domeinen van het leefomgevingsbeleid langetermijndoelen, heldere kaders en een goed begrip van de leefwereld van burgers. De effecten van beleidsmaatregelen komen immers in die dagelijkse leefomgeving samen.

Regie | In politiek en maatschappij klinkt een steeds luidere roep om meer regie van de rijksoverheid. Deze regie kan het Rijk

op verschillende manieren invullen. Een optie is om nationaal sterker te sturen op sectorale thema’s, zoals het woningtekort en de stikstofproblematiek. Daarbij stelt het Rijk decentrale overheden in staat om ruimtelijke afwegingen te maken op de regionale schaal. Een andere optie is een nationaal integraal omgevingsbeleid. Het maakt dan ook zelf belangrijke ruimtelijke afwegingen. Het Rijk lijkt bij de aanscherping van de NOVI voor een mengvorm van beide opties te kiezen. Eerst wil het per sector alle nationale ruimtelijke keuzes en knelpunten inventariseren, en deze in ‘startpakketten’ meegeven aan de provincies. Daarna moeten provincies ‘de provinciale puzzels’ leggen (juli 2023); dat wil zeggen, al deze sectorale ruimtevragers afwegen en inpassen. Ten slotte wil het Rijk zelf noodzakelijke nationale ruimtelijke keuzes maken, en deze in een aangescherpte NOVI vastleggen (2024).

Doorpakken én rekening houden met onzekerheden | Er is dus sprake van ingewikkelde inhoudelijke vraagstukken in combinatie met complexe samenwerkingsprocessen die onder tijdsdruk staan. De urgentie is duidelijk: de optelsom van leefomgevingsopgaven vraagt om beleidsveranderingen op korte termijn. Tegelijkertijd is duidelijk dat een lange adem nodig is. Voor de betrokken beleidsmakers brengt dit een groot dilemma met zich mee. Aan de ene kant vergen de transities dat decennialang een vasthoudend omgevingsbeleid wordt gevoerd, zodat overheden, bedrijven en burgers een duidelijke richting en een duidelijk kader krijgen aangereikt en er voldoende ruimte is om de transities

Systemen van water en bodem onder druk

Overschrijding stikstofdepositie in natuurgebieden 2018

- Kwaliteit matig: risico's voor een aantal vegetatietypen
- Kwaliteit slecht: risico's voor alle vegetatietypen

Bodemdaling 2016 – 2050 (cm)

- 3 – 20
- Meer dan 20

Gemiddelde laagste grondwaterstand 2018 – 2050

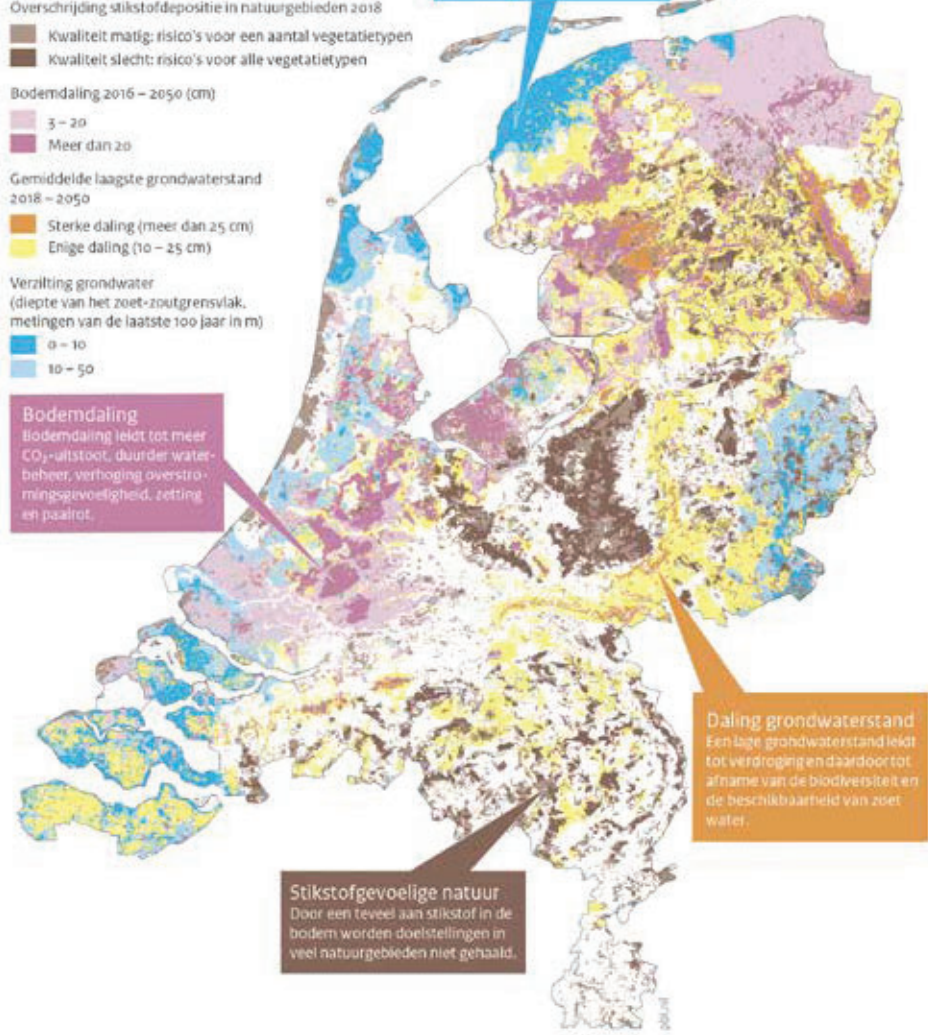
- Sterke daling (meer dan 25 cm)
- Enige daling (10 – 25 cm)

Verziltig grondwater (diepte van het zoet-zoutgrensvlak, metingen van de laatste 100 jaar in m)

- 0 – 10
- 10 – 50

Bodemdaling
Bodemdaling leidt tot meer CO₂-uitstoot, duurder waterbeheer, verhoging overstromingsgevoeligheid, zetting en paalrot.

Verziltig grondwater
Verziltig beperkt mogelijkheden voor de landbouw.



Stikstofgevoelige natuur
Door een teveel aan stikstof in de bodem worden doelstellingen in veel natuurgebieden niet gehaald.

Daling grondwaterstand
Een lage grondwaterstand leidt tot verdroging en daardoor tot afname van de biodiversiteit en de beschikbaarheid van zoet water.

Bron: Klimaat-effect Atlas, WUR, bewerking PBL

te realiseren. Aan de andere kant is er veel onzekerheid. Zo is onzeker hoe de transities zullen verlopen, welk ruimtegebruik zij met zich meebrengen en waar misschien kansrijke combinaties ontstaan, ook in combinatie met het meer traditionele beleid, bijvoorbeeld voor de grote woningbouwopgave. Toekomstbestendig leefomgevingsbeleid vraagt dus om kaderstellende ruimtelijke keuzes (BZK 2022) én omgaan met onzekerheid. De Omgevingswet biedt hiervoor een concreet aanknopingspunt. De Memorie van Toelichting van die wet geeft aan dat omgevingsvisies, waaronder de NOVI, gebruik moeten maken van scenario's.

Normatieve scenario's | Aan dergelijke normatieve scenario's wordt momenteel gewerkt door het PBL in het kader van de *Ruimtelijke Verkenning*. In deze scenario's wordt verkend hoe Nederland er uit kan zien als de optelsom van traditionele en transitie-opgaven wordt aangepakt. Waar doen zich ruimtelijke conflicten voor, waar liggen kansen? Wie neemt het voortouw?

Beleidsmakers kunnen met behulp van deze normatieve scenario's inspelen op de onzekerheid die inherent is aan langetermijnbeleid. De transities en andere grote opgaven in de leefomgeving overspannen meerdere kabinetsperiodes. Een belangrijke voorwaarde voor een toekomstbestendig beleid is dan al snel dat het binnen meerdere normatieve kaders past. Aan de hand van de scenario's kunnen beleidsmakers robuuste strategieën verkennen: welke benaderingen passen in meerdere scenario's? Daarnaast kunnen ze de mogelijkheden voor

adaptief beleid verkennen: welke aanpassingsmogelijkheden zijn er, en, omgekeerd, hoe kunnen lock-insituaties (situaties waarin eerder gemaakte keuzes weinig ruimte laten voor bijsturing) worden voorkomen?

De scenario's zijn gebaseerd op de toekomstige maatschappijbeelden die het PBL eerder publiceerde in *Oefenen met de toekomst* (PBL 2019b). De scenario's worden over de hele breedte van NOVI uitgewerkt en zetten het mogelijke toekomstige ruimtegebruik in Nederland letterlijk op kaart. De tijdhorizon is 2050. Alle vier scenario's wijken af van de huidige situatie. Omdat duurzame ontwikkeling niet vanzelf gaat, worden in elk van de vier een aantal belangrijke institutionele wijzigingen verondersteld. De namen van de scenario's vatten de aard van de betreffende toekomst samen.

Mondiaal Ondernemend

In scenario Mondiaal Ondernemend is de samenleving individualistisch en domineert het marktdenken in de economie. Zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid staan voorop. De 'p' van 'prosperity' heeft prioriteit, maar 'people' en 'planet' zijn eveneens belangrijk. Nederland is welvarend in materiële zin. Er is een grote welvaarts- en ruimtelijke ongelijkheid, maar er is wel een minimum aan welvaartsniveau en leefomgevingskwaliteit voor iedereen.

Vanwege agglomeratievoordelen concentreren grote internationale bedrijven zich vooral in Central Business Districts, Mainports en Greenports, maar zij opereren in uitgebreide internationale en zelfs mondiale netwerken. Er is een groot verschil tussen de uitgebreide Randstad en de periferie.

Snelle Wereld

In Snelle Wereld bestaat de samenleving uit allerlei digitale groepen die het belangrijk vinden zich van elkaar te onderscheiden. Afhankelijk van de groep staat ‘prosperity’, ‘people’ of ‘planet’ voorop. Er is een groot vertrouwen in technologie, ook voor duurzame oplossingen. Nederland is welvarend, maar de verschillen tussen de digitale groepen zijn groot en veranderlijk. Voor veel mensen is de virtuele wereld belangrijker dan de fysieke wereld, die een wat rommelig en steeds veranderend karakter heeft.

Groen Land

Groen Land is een scenario waarin mensen zich als onderdeel van de natuur zien en de duurzaamheidsopgaven als een collectieve publieke opdracht beschouwen. De ecologische grenzen worden gerespecteerd en de sociale basis is goed onderhouden. ‘Planet’ en ‘people’ gaan voor ‘prosperity’. Natuurlijke oplossingen domineren. Techniek moet aan de verbetering van ecosystemen bijdragen. Groene doelen halen rechtvaardigt het beperken van individuele consumptievrijheid. Nederland is welvarend, maar niet primair in materiële zin. De bebouwing is geconcentreerd rond grote openbaarvervoerknooppunten. Hier is sprake van multifunctioneel ruimtegebruik. Door compacte verstedelijking en natuur-inclusieve landbouw is er veel ruimte voor natuur en recreatie. Water en bodem zijn leidend.

Regionaal Geworteld

In het scenario Regionaal Geworteld

maken lokale en regionale gemeenschappen de dienst uit. Continuïteit en zekerheid zijn belangrijk. Winsten mogen niet ten koste gaan van gemeenschapszin en ecologie. ‘People’ gaat voor ‘planet’ en ‘prosperity’. Gemeenschappen dragen zorg voor de natuur, opgevat als mooie, recreatieve landschappen in de nabije omgeving. De samenleving is gericht op lokale en regionale zelfvoorziening, voor zover dat mogelijk is. De verstedelijking is verspreid over het land. Grote steden zijn kleinschalig uitgebreid. Kleinere steden en dorpen zijn organisch gegroeid. Er is een grote verbondenheid van buurt tot buitengebied, er komen veel gemengde woon- en werkmilieus voor.

Werken met scenario’s | Deze ruimtelijke scenario’s stellen het kabinet in staat om kaders te stellen én rekening te houden met toekomstige onzekerheden. De grote transities waar ons land voor staat zullen gegarandeerd meerdere kabinetsperiodes beslaan. Door de transities vanuit scenario’s te beschouwen, kunnen bestuurders en beleidsmakers langs verschillende paden zoeken naar robuuste opties en adaptiviteit. In de *Ruimtelijke Verkenning* worden daarvoor aanbevelingen gedaan, bijvoorbeeld met betrekking tot de vraag hoe water en bodem sturend kunnen worden gemaakt en op welke manieren burgers beter kunnen worden betrokken bij het omgevingsbeleid.

De *Ruimtelijke Verkenning* verschijnt in het voorjaar van 2023.