

Auteur
Rienk
Kuiper
en
David
Hamers

Ruimtelijke Verkenningen 2023 schetsen vier scenario's voor de inrichting van Nederland in 2050

Rienk Kuiper en David Hamers zijn onderzoekers bij het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

En nu écht keuzes maken

Verduurzaming, de aanpak van het woningtekort en ons aanpassen aan klimaatverandering vragen om grote ingrepen in Nederland. Daarom is het van belang dat het kabinet scherpere keuzes maakt dan nu gebeurt, zegt het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) met de publicatie van de Ruimtelijke Verkenning 2023. In de Ruimtelijke Verkenning heeft het PBL vier scenario's ontwikkeld die beleidsmakers daarbij helpen.

Waar wonen straks de meeste mensen in Nederland, en hoeveel woningen zijn daarvoor nodig? Moet de nationale energie-infrastructuur gebundeld worden tussen de grote stedelijke concentraties en industrieclusters, of kunnen netwerken kleinschaliger worden ingepast in regionale landschappen? Welke ruimtelijke inrichting is nodig om op termijn te kunnen voldoen aan de Europese afspraken over natuur? Ook ruimte maken voor een circulaire economie vergt planning: welke plekken worden daarvoor gekozen en hoe groot worden die? De nieuwe gebouwen, verbindingen en gebieden waarin nu wordt geïnvesteerd hebben een grote invloed op de kwaliteit van onze leefomgeving in de nabije en verre toekomst.

Investeren in een ruimtelijke hoofdstructuur
De kwaliteit van de leefomgeving staat centraal in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Het uitgangspunt daarin is volgens ons terecht 'niet alles kan en niet alles kan overal'. Dat vraagt om keuzes voor de nieuwe Nota Ruimte, de aanscherping van de NOVI in 2024. Op dit moment worden deze keuzes nog onvoldoende gemaakt. In plaats daarvan gaat het vaak over de vraag "past het wel?". Dat vinden wij geen zinvolle vraag. "Passen" doet het altijd, mits er keuzes worden gemaakt. In Nederland is op zich voldoende ruimte om de transitie naar een klimaatbestendige, ecologisch vitale, economisch duurzame, leefbare en gezonde leefomgeving te realiseren. Dit vergt evenwel urgente, samenhangende, afgewogen en soms scherpe keuzes over de aard en omvang van het ruimtegebruik.

De vier toekomstscenario's in de Ruimtelijke Verkenning 2023 dekken de hele breedte van de NOVI: klimaatmitigatie, klimaatadaptatie, duurzame economie, stad en regio, en landelijk gebied. Voor elk scenario zijn op basis van ruimtelijke modellering en ontwerpend onderzoek gedetailleerde kaarten van het bijbehorende Nederland van 2050 gemaakt. Deze scenariokaarten brengen in beeld welke gevolgen verschillende keuzes hebben. We onderscheiden vier scenario's die elk een ander Nederland van de toekomst weerspiegelen.

Dat zijn *Mondiaal Ondernemend* (een toekomstscenario waarin grote bedrijven de lead hebben), *Snelle Wereld* (de nog verder toegenomen digitalisering doet afstanden verdwijnen), *Groen Land* (veel ruimte voor de natuur) en *Regionaal Geworteld* (burgers nemen het initiatief in hun eigen leefomgeving).

Landschap en landbouw

Beleidsmakers staan voor een groot aantal keuzes die stuk voor stuk én gecombineerd een grote uitwerking hebben op de inrichting van Nederland. Relevante vragen daarbij zijn hoe beleidsmakers recht kunnen doen aan de ruimtelijke

samenhang tussen de opties en wat de belangrijkste keuzes zijn die nu eerst moeten worden gemaakt, waar andere keuzes logisch uit volgen.

Wat is de ruimtelijke hoofdstructuur, die richting kan geven aan ruimtelijke investeringen?

Het kabinet heeft in recente Kamerbrieven over de ruimtelijke ordening al een ordening aangebracht aan de hand van drie thema's: 1) landbouw en natuur, 2) ordenende netwerken voor energie en (circulaire) economie, en 3) leefbare steden en regio's.

Water en bodem vormen een sturend element voor alle thema's. Deze thematische indeling is vooralsnog erg generiek. Wat is de ruimtelijke hoofdstructuur, die richting kan geven aan ruimtelijke investeringen? Een ruimtelijke herinrichting vraagt immers om een gecoördineerde aanpak die in het huidige verkokerde beleid niet gemakkelijk tot stand komt.



Extensivering van de landbouw en beloning voor groene diensten door de landbouw in overgangszones rondom natuurgebieden is een strategie die binnen alle scenario's past. Beeld PBL

De scenario's

Elk scenario heeft een eigen invalshoek, die tot een andere inrichting van Nederland leidt. Dat maakt het mogelijk om keuzes te maken, maar beleidsmakers kunnen ook elementen uit de scenario's combineren.

Mondiaal Ondernemend

In het scenario Mondiaal Ondernemend is de samenleving individualistisch en domineert het marktdenken in de economie. Grote bedrijven nemen het voortouw. Eigen verantwoordelijkheid staat voorop, ook om te verduurzamen. Een van de kenmerkende ontwikkelingen in dit toekomstige Nederland is een groter contrast tussen verdergaande verstedelijking in het westen en midden van Nederland en rust elders in het land.

Snelle Wereld

In het scenario Snelle Wereld valt de samenleving uiteen in allerlei leefstijlgroepen. Deze "bubbels" vinden het belangrijk zich van elkaar te onderscheiden. Het leven speelt zich grotendeels af in het digitale domein; de fysieke ruimte boet aan belang in. Allianties van kleinere, innovatieve bedrijven en leefstijlgroepen nemen in deze toekomst het voortouw. Zij vinden keuzevrijheid en flexibiliteit belangrijk. Een van de gevolgen hiervan is een wat rommelige en veranderlijke ruimtelijke inrichting van het land.

Groen Land

In het scenario Groen Land zien mensen zich als onderdeel van de natuur. Ze beschouwen vergroening als een collectieve publieke opdracht en sporen de Rijksoverheid aan om daarbij het initiatief te nemen. In deze toekomst staat het respecteren van ecologische grenzen bovenaan, ook als dit ten koste gaat van de vrijheid om te consumeren. Natuurlijke oplossingen domineren, bijvoorbeeld door water meer ruimte te geven. Bebouwing vindt in deze toekomst zoveel mogelijk plaats binnen de bestaande stad en geconcentreerd rond openbaarvervoerknooppunten.

Regionaal Geworteld

In het scenario Regionaal Geworteld maken lokale en regionale gemeenschappen de dienst uit. Mensen kennen elkaar, voelen zich onderling verbonden en zijn trots op de buurt, de wijk en het landschap. Samen dragen ze zorg voor hun nabije omgeving. In deze toekomst is de verstedelijking verspreid over het land; grote steden zijn kleinschalig uitgebreid, kleinere steden en dorpen zijn organisch gegroeid. Kleinschaligheid en lokale en regionale functiemenging zijn de norm. Het uitgangspunt is zoveel mogelijk regionale zelfvoorziening (waar mogelijk).



Wat betreft het thema leefbare steden en regio's is de ruimtelijke verdeling van de bevolkingsontwikkeling tussen regio's en binnen regio's het grote vraagstuk. Beeld PBL

Door een ruimtelijke structuur voor een langere periode bepalend te maken voor investeringen kunnen ontwikkelingen in landbouw en natuur elkaar gaan versterken, kan bestaande en nieuwe infrastructuur efficiënt en effectief worden benut, en kunnen investeringen in wonen en werken vlot voortgang vinden. Wat zijn voor deze drie thema's nu belangrijke structurerende ruimtelijke keuzes?

Op het gebied van landbouw en natuur – als de richtinggevende hoofdkeuze het vertrekpunt is dat water en bodem leidend zijn – dat alle landbouw zich duurzaam ontwikkelt, en dat op termijn overal in het land de omgevingscondities voldoende zijn voor verbetering van de natuur?

Dan resulteert dat in een ruimtelijke structuur waarin het systeem van zout en zoet water, kwel- en infiltratiegebieden, en rivieren, beken en hoofwaterlopen bepalend is én natuurgebieden fors worden uitgebreid, zoals in het scenario *Groen Land*.

Of is het vertrekpunt om met zo beperkt mogelijke randvoorwaarden voor de landbouw te voldoen aan Europese biodiversiteitsverplichtingen? In dat geval ontstaat een ruimtelijke structuur waarin de ligging van de Natura 2000-gebieden en in mindere mate het Natuurnetwerk Nederland bepalend zijn, zoals in het scenario *Mondiaal Ondernemend*.

Extensivering van de landbouw en beloning voor groene diensten door de landbouw in overgangszones rondom natuurgebieden is een strategie die binnen alle scenario's past.

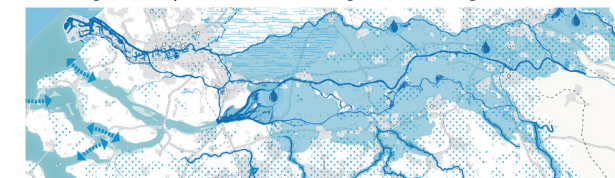
Ruimtelijk beleid is nodig om de transitie naar een circulaire economie te laten slagen

Energienetwerken en circulaire economie

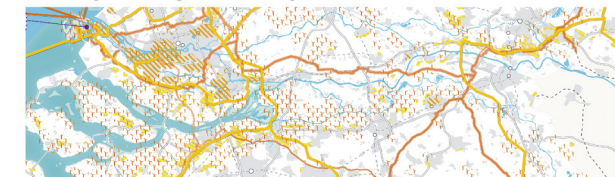
Wat betreft de energienetwerken is een antwoord nodig op de vraag of netwerkoptimalisatie prioriteit krijgt of dat ook ruimtelijke overwegingen vanuit bijvoorbeeld verstedelijking of landschap een rol spelen in de keuze voor de aard en ligging van infrastructuur.

In het scenario *Mondiaal Ondernemend* is de keuze voor bundeling van de nationale energie-infrastructuur, bijvoorbeeld tussen de grote industrieclusters, terwijl *Regionaal Geworteld* zoveel mogelijk streeft naar regionale zelfvoor-

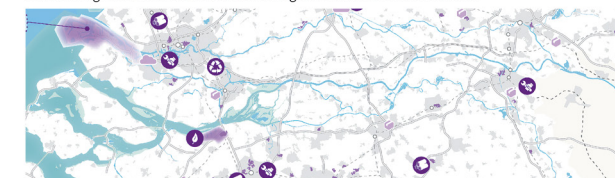
De kaartlaag **klimaatadaptatie** laat klimaat- en watergerelateerde maatregelen zien



De kaartlaag **klimaatmitigatie** laat het energienetwerk zien



De kaartlaag **duurzame economie** laat werkgebieden en circulaire hubs zien



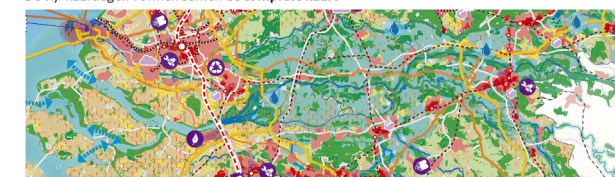
De kaartlaag **stad en regio** laat stedelijke verdichting en nieuwe woongebieden zien



De kaartlaag **landelijk gebied** laat natuur- en landbouwgebieden zien



De vijf kaartlagen vormen samen de **complete kaart**



Leeswijzer voor de kaarten, de scenariokaarten zijn uit vijf thematische kaartlagen opgebouwd. Beeld PBL

ziening, gebaseerd op kleinschaliger verbindingen die beter zijn in te passen in het landschap.

Op het gebied van de circulaire economie wijzen alle scenario's uit dat ruimtelijk beleid nodig is om de transitie te laten slagen. In een circulaire economie is namelijk ruimte nodig voor bedrijfsactiviteiten zoals reparatie, delen, recycling, de verwerking van (bio)grondstoffen en de benodigde transportinfrastructuur. Sommige van deze activiteiten vragen om grootschalige bedrijventerreinen met een hoge milieucategorie en functiescheiding vanwege overlast. Denk hierbij aan bouw- en recycling hubs op locaties met een goede ligging voor multimodaal transport, zoals in het scenario

Mondiaal Ondernemend.

Andere zijn goed inpasbaar in stedelijk gebied, zoals kleinschalige en tijdelijke hubs voor goederen in *Snelle Wereld* en aan stadshubs in *Groen Land*, knooppunten waar niet alleen productstromen bijeenkomen, die ook goed (per fiets) bereikbaar zijn voor stedelingen die er terecht kunnen voor bijvoorbeeld productupgrades.

Verdichten of spreiden

Wat betreft het thema leefbare steden en regio's is de ruimtelijke verdeling van de bevolkingsontwikkeling tussen regio's en binnen regio's het grote vraagstuk. De beelden in de scenario's variëren van een groter accent op het westen van het land in *Mondiaal Ondernemend*, tot een grotere spreiding over het hele land in *Snelle Wereld* en *Regionaal Geworteld*, en van grotere stedelijke verdichting in *Groen Land* tot verstedelijking in lagere dichtheden buiten het bestaand bebouwd gebied in *Snelle Wereld* en *Regionaal Geworteld*. Deze verschillende keuzes leiden tot verschillende veranderingen in het grondgebruik, door onder andere verstedelijking van landelijk groen. Om een indruk te geven van de orde van grootte: bij een hoge groei van de bevolking en het aantal banen betreft de bandbreedte van de conversie "van landelijk naar stedelijk" afhankelijk van het scenario ruim 17 tot minder dan 8 vierkante kilometer per jaar; bij lage groei is dat 6 respectievelijk 4 vierkante kilometer per jaar. Ter vergelijking: tussen 1996 en 2015 werd er jaarlijks gemiddeld 24 vierkante kilometer landelijk groen omgezet in stedelijk gebied.

Naast keuzemogelijkheden brengen de scenario's robuuste elementen voor de ontwikkeling van ruimtelijke toekomstperspectieven in beeld. Een belangrijk voorbeeld hiervan is

de transformatie van het bestaand bebouwd gebied. Uit alle scenario's komt naar voren dat het bestaand bebouwd gebied voor grote veranderingen staat. Volgens het transitiebeleid gaan gebouwen van het aardgas af en hebben woon- en werkgebieden een klimaatbestendige inrichting nodig. Dit houdt in dat, ongeacht welk scenario, een enorme herstructurering en transformatie nodig is, waarvoor vanuit verschillende domeinen samenhangend beleid nodig is. Bovendien laten alle scenario's zien dat een groot deel van de woningbouwopgave in bestaand stedelijk gebied is te realiseren.

Uitvoeringskracht vergroten

Ruimtelijke ordening vergt een vroegtijdige betrokkenheid van alle relevante actoren: overheden, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Dat vraagt van overheden zowel een maatschappelijke oriëntatie als voldoende uitvoeringskracht.

De realisering van de grote ruimtelijke opgaven gaat namelijk in alle scenario's de opgaven waarvoor de overheid de afgelopen decennia stond, ver te boven. Als Nederland deze opgaven voortvarend ter hand wil nemen, dan zijn zowel in de publieke als in de private sector voldoende menskracht, inhoudelijke expertise, bevoegdheden en geld vereist. Wat betreft de publieke sector gaat het hierbij om alle overheidsslagen.

In *Mondiaal Ondernemend* is voldoende capaciteit nodig om op nationaal niveau de regie bij de beleidsontwikkeling te kunnen voeren en op regionaal en lokaal niveau het beleid daadwerkelijk te kunnen uitvoeren.

In *Snelle Wereld* is voldoende capaciteit nodig om op nationaal niveau vrije marktcondities voor bedrijven,

individuele vrijheden voor burgers en een basiskwaliteit voor de leefomgeving te garanderen. Ook vraagt het doen van grote investeringen in datanetwerken, cyberveiligheid en elektriciteitsnetwerken om voldoende capaciteit in de publieke sector.

In *Groen Land* vergen de wet- en regelgeving, de handhaving en het verstedelijkingsbeleid gericht op alle schaalniveaus de nodige capaciteit.

En in *Regionaal Geworteld* is het belangrijk dat de "regio-provincies" – kleiner dan de huidige provincies, gaandeweg belast met bovengemeentelijk beleid – en de gemeenten voldoende bevoegdheden krijgen om hun taken naar behoren te kunnen vervullen. Denk aan de bevoegdheid om zelf belasting te kunnen innen en daarmee de benodigde menskracht en middelen te kunnen genereren. Gezien de krapte op de arbeidsmarkt zal het de komende jaren een grote uitdaging zijn om de nodige menskracht en inhoudelijke expertise te mobiliseren.

Er zijn nu al knelpunten. Zo hebben aannemers op korte termijn te weinig capaciteit om de huidige bouwvoorraad energieneutraal te maken én voor 2030 ook nog eens 900.000 woningen te bouwen, zoals de regering wil. Daar komt bij dat de vraag naar woningen, voorzieningen en bedrijfsgebouwen in de periode tot 2050 verder kan toenemen, omdat volgens de scenario's bij een lage bevolkingsgroei ongeveer 0,6 en bij een hoge groei tot 3,4 miljoen meer mensen in Nederland worden verwacht. Hierbij gaat het niet alleen om de menskracht en expertise die nodig zullen zijn, maar bijvoorbeeld ook om het verkrijgen van de benodigde nieuwe grondstoffen tegen betaalbare prijzen. Ook hier zijn de komende jaren innovatieve oplossingen nodig, zoals standaardisatie in de bouw, recycling van staal en beton, en het gebruik van bouwmaterialen als hout, kalkhennep en stro. Deze transitie vergt ingrijpende veranderingen in de bouwwereld.

Een grote uitdaging zal zijn om de nodige menskracht en inhoudelijke expertise te mobiliseren

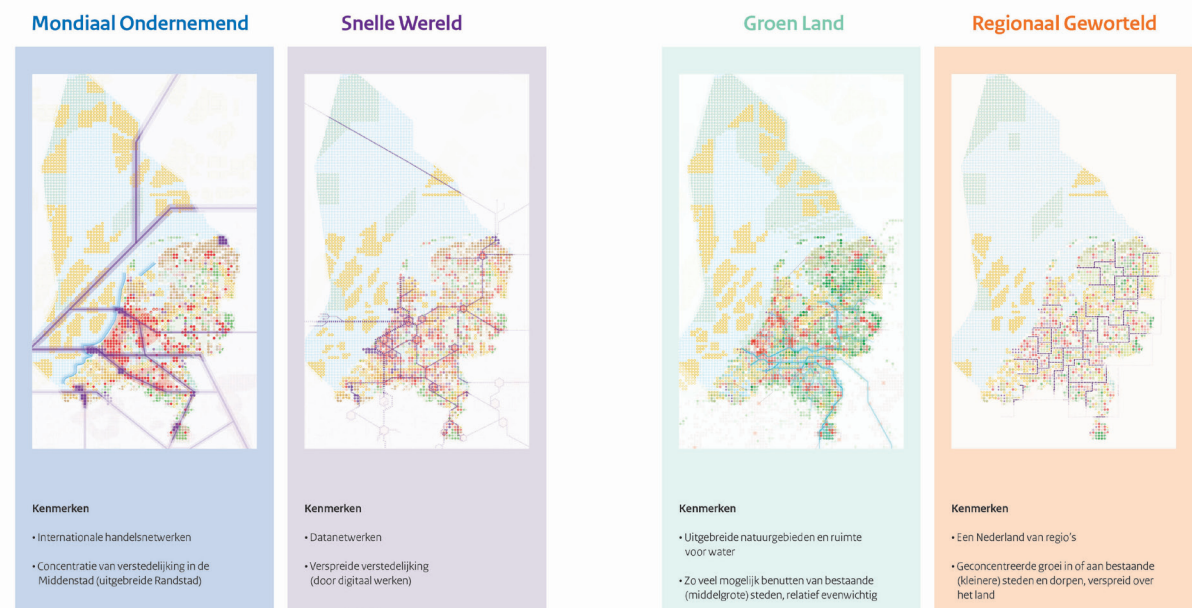
Nieuwe instituties noodzakelijk

Tot slot is het belangrijk om na te denken over de tijdige vernieuwing van bestaande instituties of de creatie van nieuwe instituties. Het gaat hierbij onder andere om instituties die nodig zijn om grote veranderingen in het grondgebruik mogelijk te maken. Zo laat *Groen Land* de mogelijkheid zien van een hernieuwde landinrichting, waarvoor een

"Dienst Landelijk Gebied 2.0" zou kunnen worden opgericht om de beleidsuitvoering te bespoedigen. De opgave in het landelijk gebied is niet alleen meervoudig, intersectoraal en complex, maar overstijgt ook provinciegrenzen en is potentieel maatschappelijk ontwrichtend. Een gezaghebbende DLG 2.0 is in dit scenario een uitvoeringsdienst die nationaal wordt aangestuurd, maar regionaal opereert. Deze dienst kan nog effectiever optreden als er een nationale grondbank komt voor aankoop van grond voor natuurontwikkeling, afwaardering van grond voor extensivering en het uitruilen van gronden. Overigens biedt de Omgevingswet in het verlengde van de Landinrichtingswet al instrumenten voor planning en uitvoering in landinrichtingsverband.

Meervoudig ruimtegebruik vergt een forse verandering in de bestuurspraktijk

Gezien de grote vraag naar ruimte in Nederland kiest de Rijksoverheid in de NOVI waar mogelijk voor meervoudig ruimtegebruik. De scenario's geven verschillende voorbeelden van functiecombinaties, zowel in stedelijk en landelijk gebied als op de Noordzee. Het combineren van functies is in het huidige Nederlandse beleid moeilijk te realiseren. Meervoudig ruimtegebruik vergt een forse verandering in de bestuurspraktijk. Ontkoring van het rijksbeleid kan daarbij helpen. De voordelen van een sectorale organisatie zoals slagkracht moeten we behouden, maar om synergie tussen functies op verschillende terreinen vroegtijdig in beeld te krijgen, is een goede afstemming van beleid wel nodig. In de uitvoering kan de ontschotting van financiële middelen met bijvoorbeeld "gebiedsfondsen" decentrale overheden vervolgens in staat stellen om de stap te zetten naar concrete, samenhangende plannen voor bijvoorbeeld meervoudig ruimtegebruik.



De vier scenario's op een rij. Beeld PBL

Ruimtelijke Verkenning 2023

Op 9 maart 2023 publiceerde het PBL de Ruimtelijke Verkenning 2023. De kaarten uit het rapport zijn te raadplegen op een interactieve kaartviewer, die evenals het rapport is te vinden via www.pbl.nl.

Vanaf april organiseert het PBL voor beleidsmakers op verzoek presentaties en werksessies om zelf aan te slag te gaan met de scenario's. Naast het hoofdrapport verschijnt in mei ook een verdiepend rapport.