

Visie op duurzame verstedelijking gevraagd



Veel regio's in Nederland kampen met een grote verstedelijkingsdruk, vooral door de grote woningbouwopgave. Dat er snel veel woningen nodig zijn is helder. De opgave is echter breder. Een goed functionerende, aantrekkelijke en toekomstbestendige stedelijke regio vergt naast wonen ook aandacht voor werken, recreatie, bereikbaarheid, energiebesparing en -opwekking, klimaatadaptatie, natuur en landschap.

Tekst **Jan Ritsema van Eck, David Hamers, Bart Rijken en Rienk Kuiper**



Zonnepark op
Sekdoornse plas
BRON : EUROPEAN ROADS

PLEIDOOIEN VOOR EEN BREDERE VISIE

Nederland staat voor grote opgaven op het gebied van de leefomgeving. Eén daarvan is het voorzien in de grote behoefte aan nieuwe woningen. In dit artikel beschouwen we de woningbouwopgave niet geïsoleerd, maar bepleiten we een breder perspectief. Naast ruimte voor wonen, werken, recreëren en verplaatsen is er in nu al drukke regio's (extra) ruimte nodig voor tal van andere functies in de leefomgeving, zoals windmolens en zonneparken, waterberging, natuurontwikkeling en aantrekkelijke landschappen (eventueel inclusief nieuwe vormen van landbouw).

De ruimte in Nederland is beperkt. Niet elke functie laat zich even gemakkelijk combineren. De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) die eind vorig jaar is verschenen stelt: 'niet alles kan en niet alles kan overal'. Keuzes zijn onvermijdelijk. Een van de keuzes die in de NOVI wordt gemaakt op het gebied van stedelijke ontwikkeling is de voorkeur voor bouwen in het bestaand stedelijk gebied en op locaties die goed bereikbaar zijn met openbaar vervoer. Uitleglocaties hebben niet de voorkeur. De NOVI maakt echter nog geen keuze op tal van andere punten: zo wordt in de visie belang gehecht aan bijvoorbeeld de inpassing van hernieuwbare energie, de aanpassing aan klimaatverandering én de versterking van de natuur. Een prioritering van de diverse belangrijke punten wordt nog niet geboden.

In de regionale uitwerkingen die in de komende periode zullen worden gemaakt, wordt concreet invulling gegeven aan de nadruk die de NOVI legt op maatwerk, op 'gebiedsgerichte' uitwerkingen, rekening houdend met de specifieke kenmerken van locaties en waarden en opvattingen in de regio's. Daarbij zullen Rijk en regio's samen een

hiërarchie moeten bepalen: wat krijgt waar voorrang? Bij de beantwoording van deze vraag is het onvermijdelijk dat er moeilijke keuzes worden gemaakt.

In dit artikel werken we een drie uiteenlopende verstedelijkingsvarianten uit. Aan de hand van modelsimulaties zetten we deze letterlijk op kaart, en scoren we ze op leefomgevingseffecten zoals de bereikbaarheid van groen en banen. Het doel is niet om de toekomst te voorspellen of het ideale verstedelijkingsmodel neer te leggen. Het doel is los te komen van abstracties en gevoel te krijgen bij de diverse opgaven en de daarmee samenhangende onzekerheden, en manieren te verkennen waarop deze kunnen worden samengebracht in de ruimte. Daartoe schetsen we kort het debat over woningbouw en verstedelijking, gaan we in op de onzekerheid van de omvang van de opgaven, laten we zien waarom het cruciaal is om naast wonen diverse andere stedelijke en niet-stedelijke functies mee te nemen in een samenhangende verstedelijkingsvisie, en illustreren we dat met een modelsimulatie van enkele verstedelijkingsvarianten en hun bijbehorende effecten.

De verstedelijkingsopgave is breder dan alleen woningbouw

Het actuele verstedelijkingsdebat wordt gedomineerd door discussies over de tegenstelling tussen bouwen 'in het groen' en 'in de stad'. Deze discussie is niet nieuw, maar heeft wel een nieuwe urgentie gekregen door de breed gevoelde noodzaak het woningtekort in te lopen. Bouwen op uitleglocaties zou sneller en goedkoper zijn en beter aansluiten op de behoefte van veel gezinnen aan ruime woningen in een groene omgeving. Maar de ontwikkeling van nieuwe 'weilandlocaties' is minder eenvoudig en betaalbaar dan het lijkt, onder meer door de kosten van de aanleg



van nieuwe hoofdinfrastructuur. Bovendien betreft het aanbod vanuit de bestaande voorraad de komende decennia voor het grootste deel al woningen in groenstedelijke (bijvoorbeeld suburbane) milieus.

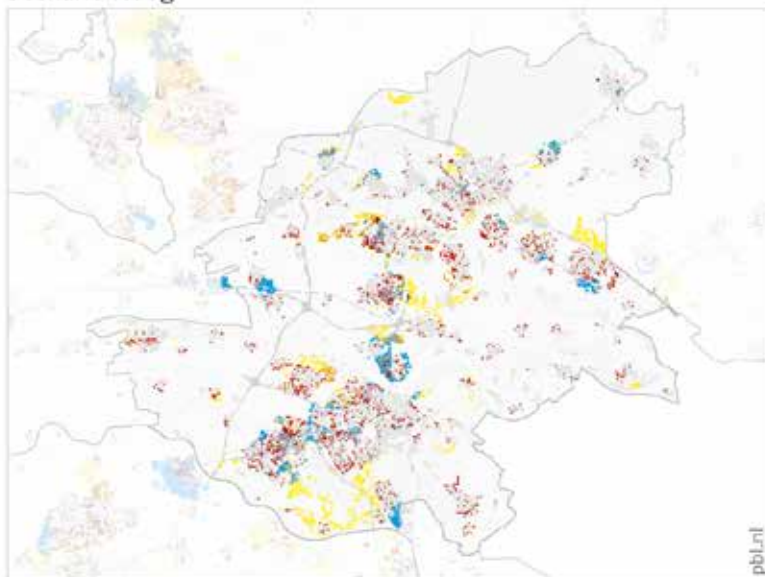
Binnenstedelijk bouwen heeft voordelen voor de bereikbaarheid van banen, het versterken van het draagvlak voor voorzieningen en de bevordering van duurzame mobiliteit. Een grote groep huishoudens wil graag in de stad wonen, dichtbij de stedelijke voorzieningen. Ten slotte kunnen door binnenstedelijk bouwen de omringende landschappen beschermd worden voor bijvoorbeeld natuur, recreatie en water. Verdichting kan echter schuren met de groeiende behoefte aan groe-

ne openbare ruimte in de stad (ontspanning, beweging, gezondheid) en met de toenemende noodzaak van binnenstedelijke ruimte voor klimaatadaptatie (waterberging, koeling). Ook worden er wel twijfels geopperd over de ruimtelijke kwaliteit bij hoge dichtheden en is de stedelijke infrastructuur niet altijd berekend op grote aantallen nieuwe inwoners.

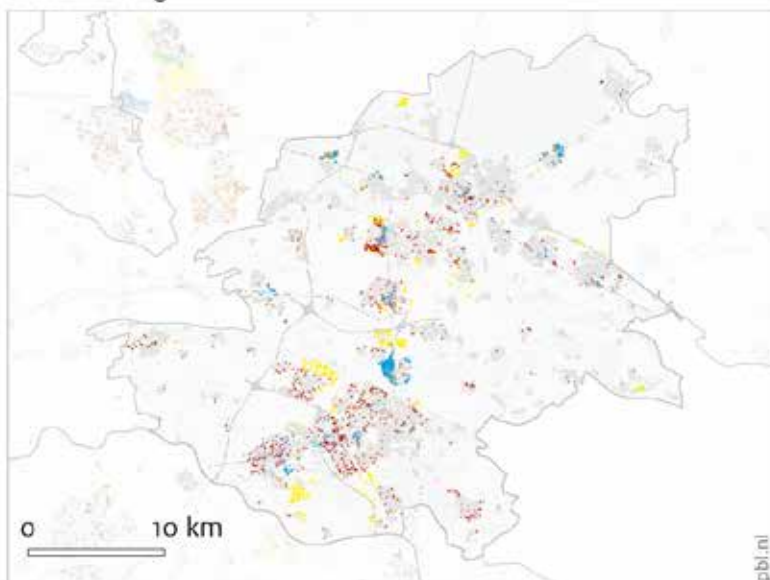
Uit deze argumenten blijkt al dat de verstedelijkingsopgave breder is dan alleen het inlopen van het woningtekort. Vanuit veel verschillende sectoren wordt ruimte gevraagd in stedelijke regio's. Om te kunnen inspelen op die vraag in samenhang is de integratie van 'rode', 'groene' en 'blauwe' functies in een

Vergelijking verstedelijkingsvarianten in regio Arnhem-Nijmegen, 2050

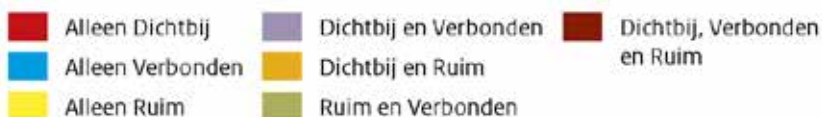
Scenario Hoog



Scenario Laag



Vergelijking
verstedelijkings-
varianten in regio
Arnhem-Nijmegen,
2050



Bron: PBL-model Ruimtescanner



ruimtelijke visie cruciaal. Daarin komen niet alleen woon- en werkmilieus aan de orde, maar bijvoorbeeld ook hoe deze bereikbaar zijn (ook voor kwetsbare groepen), de mogelijkheden die ze bieden voor energiebesparing en -opwekking en de verbindingen tussen natuur en water in de stad en daarbuiten. Voor een dergelijke brede – integrale of integrerende – verstedelijkingsvisie staan in eerste instantie gemeenten aan de lat, in regionale samenwerkingsverbanden en in overleg met hun maatschappelijke partners. Er zijn echter redenen waarom in sommige gevallen ook provincies en het Rijk een belangrijke bijdrage kunnen leveren, bijvoorbeeld wanneer afwenteling dreigt over regiogrenzen heen (denk aan het voorzien in de energiebehoefte) of wanneer het nakomen van internationale afspraken (denk aan klimaat en biodiversiteit) in het geding is. Voor het nakomen van die afspraken is het Rijk verantwoordelijk. Het kan in een verstedelijkingsvisie de randvoorwaarden stellen waarbinnen regionale partijen een passende verstedelijkingsvorm kunnen uitwerken. Dit draagt bij aan een ruimtegebruik dat niet alleen efficiënt en aantrekkelijk is, maar ook een effectieve aanpak mogelijk maakt van de grote (cross-sectorale) opgaven waarvoor Nederland in de komende periode staat.

Onzekere omvang van opgave

Wat de huidige verstedelijkingsopgave nog ingewikkelder maakt, is de grote onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen. Het in het politieke debat vaak genoemde getal van een miljoen woningen tot 2030 lijkt een vaststaand gegeven te zijn geworden, maar of we dat aantal echt nodig hebben is de vraag. Vooral schommelingen in het aantal immigranten hebben een grote invloed op de ontwikkeling van het aantal huishoudens. Een miljoen

woningen tot 2030 lijkt een bovengrens, maar het kan ook minder dan de helft zijn. Voor de ontwikkeling van het aantal banen, en daarmee de behoefte aan ruimte voor werken, geldt iets dergelijks: dat kan groeien met driekwart miljoen tot 2030, of na een aanvankelijke groei weer terugvallen tot ongeveer het huidige niveau. Voor de lange termijn, tot 2050, zijn de onzekerheden nog groter.

Beleidsmakers hebben vaak moeite met onzekerheid. Dat is begrijpelijk, want van hen wordt ondanks de gebrekkige kennis over ontwikkelingen op lange termijn verwacht dat ze met een concrete aanpak komen die liefst op korte termijn al resultaat oplevert. De roep om ondanks het forse verschil

Beperkte ruimte in Nederland

tussen scenario's voor de huishoudensontwikkeling op lange termijn snel een groot aantal nieuwe woningen te bouwen is daarvan een voorbeeld. In sommige regio's zijn op lange termijn in zowel een 'hoog' als 'laag' scenario's veel nieuwe woningen nodig, en in sommige andere regio's zeker niet; daarnaast is er een flink aantal regio's waar de onzekerheid over de omvang van de behoefte een factor is om terdege rekening mee te houden in beleid en planning. Gelukkig zijn er wel manieren om hiermee om te gaan. Zo kan er worden gekozen voor het bouwen op locaties die ook bij een terugval in de huishoudensgroei een bijdrage leveren aan het draagvlak voor bestaande voorzieningen.

PLEIDOOIEN VOOR EEN BREDERE VISIE

Een andere manier is in de planning een fase-ring in te bouwen die tussentijdse bijsturing op aantallen en types woningen mogelijk maakt. Daarnaast biedt ontwerpen voor transformatie op termijn mogelijkheden. Dat betreft bijvoorbeeld werklocaties en bedrijfsgebouwen. Deze kunnen zo worden ontworpen dat ze relatief eenvoudig kunnen worden omgebouwd voor andere functies.

Een modelsimulatie

De NOVI geeft de voorkeur aan woningbouwlocaties binnen bestaand bebouwd gebied en rond bestaande openbaarvervoerlocaties. Andere locaties dienen pas te worden overwogen als deze voorkeurslocaties onvoldoende ruimte bieden. Daarnaast is in de NOVI nog een groot aantal andere criteria genoemd, die soms in elkaars verlengde liggen, maar elkaar soms ook kunnen tegenwerken. Dit roept de vraag op naar de effecten van locatiekeuzen: wat maakt het eigenlijk uit waar er wordt gebouwd?

Wat maakt het eigenlijk uit waar er wordt gebouwd?

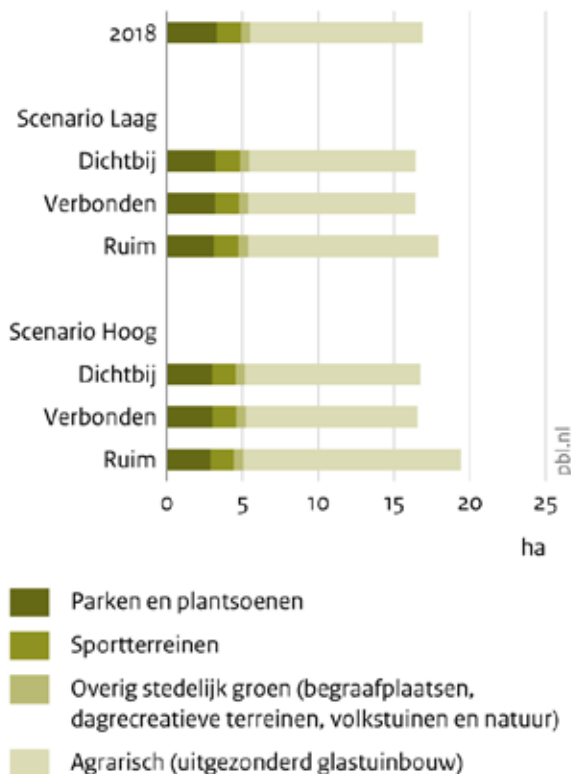
Om inzicht te geven in zowel de mogelijkheden als effecten van bepaalde locatiekeuzen, hebben we in een modelsimulatie drie uiteenlopende ('extreme') verstedelijkingsvarianten in kaart gebracht. In Dichtbij wordt radicaal ingezet op binnenstedelijke ontwikkeling, vooral nabij bestaande voorzieningen. In Verbonden wordt de nieuwbouw ge-

concentreerd rond hoogwaardig openbaar vervoer. De variant Ruim, ten slotte, staat in het teken van ruim wonen op locaties buiten de bestaande stad. Om rekening te houden met de onzekerheden waarmee de vraag naar woningen en bedrijfsruimte is omgeven, zijn de drie varianten uitgewerkt voor twee scenario's: Hoog (hogere groei) en Laag (lagere groei). De varianten zijn niet bedoeld als beleidsopties, maar als what-if's. In de praktijk zal binnen een regio vaak sprake zijn van een bepaalde combinatie van deze drie varianten, waarbij de precieze verhouding afhangt van regionale accenten op de diverse verstedelijkingscriteria uit de NOVI. Uiteindelijk zal dit vorm moeten krijgen in de verstedelijkingsafspraken die Rijk en decentrale overheden met elkaar gaan maken.

Om de mogelijkheden en effecten van de varianten te concretiseren en hun plausibiliteit te bewaken worden ze uitgewerkt aan de hand van het integrale ruimtegebruiksmodel RuimteScanner. De invoer van dit GIS-model bestaat enerzijds uit de vraag naar woningen en bedrijfsruimte uit de bovengenoemde twee scenario's. We specificeren deze vraag per woningmarktregio en vooronderstellen deze als gegeven (randvoorwaarde). Gegeven een scenario wordt in alle varianten evenveel netto bijgebouwd. Daarnaast heeft het model een aantal knoppen. Hiermee kan, per variant, ingesteld worden: 1) welke locaties uitgesloten worden van nieuwbouw; 2) welke functie voorrang krijgt op de overgebleven locaties (wonen of werken); 3) welke plekken voorrang krijgen (bestaand stedelijk gebied bijvoorbeeld); 4) in welke lokale dichtheden mag worden gebouwd. De uitvoer, per scenario, per variant bestaat uit kaartbeelden van de concrete plekken waar gegeven deze invoer bouw en

Bereikbaarheid groen in de woonomgeving, 2050

Regio Arnhem – Nijmegen



Bereikbaarheid groen is de gemiddelde oppervlakte groen binnen 500 meter van de woning

Bron: PBL-model Ruimtescanner

Bereikbaarheid van groen in de woonomgeving, 2050

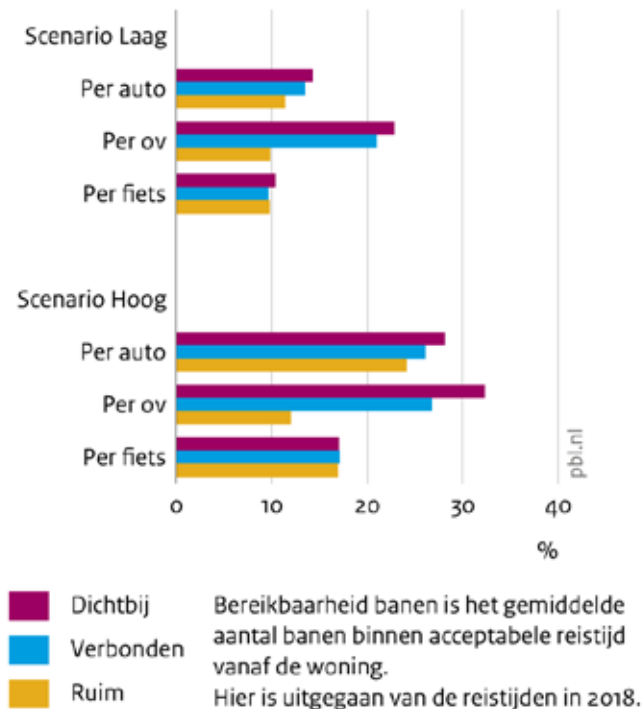
sloop kan worden verwacht. Daarnaast kan met het model een aantal effecten hiervan worden berekend, waaronder de hoeveelheid groen in de woonomgeving en de bereikbaarheid van banen.

De kaarten illustreren de drie varianten voor de regio Arnhem-Nijmegen. In de variant *Dichtbij* vinden woningbouw en de bouw van nieuwe bedrijfsbebouwing vrijwel uit-

sluitend plaats in hogere dichtheden verspreid over bestaand bebouwd gebied. Dit om zuinig om te gaan met ruimte. In samenhang hiermee worden relatief veel meergezinswoningen (bijvoorbeeld appartementencomplexen) gebouwd. De nadruk ligt in deze variant op actieve vervoerswijzen, zoals lopen en fietsen. In de variant *Verbonden* wordt zowel binnen als buiten bestaand bebouwd

Verandering bereikbaarheid banen, 2018 – 2050

Regio Arnhem – Nijmegen



Bron: PBL-model Ruimtescanner

Sloop en nieuwbouw van woningen, 2018 - 2050

gebied gebouwd, meer geconcentreerd en vooral rondom knooppunten van hoogwaardig openbaar vervoer. Om voldoende draagvlak voor het openbaar vervoer en andere voorzieningen te realiseren en om zuinig om te gaan met ruimte zijn de dichtheden weer hoog. In de variant *Ruim* vindt vooral nieuwbouw plaats in grootschalige projecten in het buitengebied. Er wordt gebouwd op bouw- en agrarisch terrein, en in niet-beschermde natuur. Ten opzichte van de andere twee varianten zijn de dichtheden laag. In samenhang hiermee worden in deze variant relatief meer eengezinswoningen gebouwd. Locaties met

een goede autobereikbaarheid worden het eerst ontwikkeld.

De effecten van deze varianten zijn bepaald aan de hand van veranderingen in het ruimtegebruik, sloop, nieuwbouw en samenstelling van de woningvoorraad, de nabijheid van groen in de woonomgeving en de bereikbaarheid van banen. We gaan hier kort in op de laatste twee indicatoren.

De bereikbaarheid van groen meten we als het oppervlak groen binnen 500 meter van de woning, met een onderscheid naar verschillende typen groen. De grafiek laat zien dat stedelijke verdichting niet tot een ver-

PLEIDOOIEN VOOR EEN BREDERE VISIE

slechtering van de bereikbaarheid van groen in de woonomgeving hoeft te leiden. De verschillen tussen de varianten zijn beperkt. In *Dichtbij* en *Verbonden* neemt de bereikbaarheid van groen licht af, niet doordat stedelijk groen wordt bebouwd (want dat is in alle varianten vermeden), maar doordat vooral binnenstedelijk, dus ver van bos en natuur buiten de stad, wordt gebouwd. In *Ruim* neemt de bereikbaarheid van groen juist sterk toe, doordat hier vooral in de nabijheid van agrarisch groen wordt gebouwd. In de praktijk kan trouwens worden verwacht dat in deze nieuwbouwwijken ook parken en plantsoenen worden aangelegd; dat betekent dan dat een deel van het agrarisch groen in deze variant wordt omgezet naar stedelijk groen. Dan de bereikbaarheid van banen, dat wil zeggen het aantal banen binnen een acceptabele reistijd vanaf de woning. Over het algemeen is deze het meest gebaat bij de varianten *Dichtbij* en *Verbonden*. Dit geldt zelfs voor de bereikbaarheid per auto: de reistijdwinst door de grotere nabijheid van banen en woningen in deze varianten is genoeg om te compenseren voor de lagere snelheid van auto's in de stad. Voor de bereikbaarheid per openbaar vervoer is het verschil tussen de varianten het grootst. Deze is erg gevoelig voor ruimtelijke planning. In het algemeen vragen grootschalige verstedelijkingsprojecten investeringen in nieuwe infrastructuur, zoals ontsluitingswegen en nieuwe snelwegafslagen. Als daar geen ruimte voor is, zoals binnen de bestaande stad, ligt het meer voor de hand om in te zetten op goede bereikbaarheid met openbaar vervoer en de fiets.

Conclusie

In het licht van het grote woningtekort is tempo maken met het bouwen van nieuwe woningen nodig. Op korte termijn bouwen waar men denkt dat het snel kan is verleide-

lijk, maar kan zonder overkoepelende visie op lange termijn nadelen hebben. Hoe verstandig is het bijvoorbeeld om te bouwen op locaties die extra autoverkeer uitlokken of in weilanden op een slappe veenbodem? In dit artikel hebben we ervoor gepleit om de woningbouwopgave te beschouwen als onderdeel van een bredere visie op verstedelijking. De drie verstedelijkingsvarianten uit de modelsimulatie illustreren dat er wat te kiezen valt en dat de keuzes ertoe doen, bijvoorbeeld wat betreft groen in de woonomgeving en de bereikbaarheid van werklocaties.

Wonen is naast een sectoraal ook een ruimtelijk vraagstuk. Daarom is het van belang om een integrale verstedelijkingsstrategie op de kaart te zetten. Niet alleen regionaal, met het oog op noodzakelijk maatwerk, maar ook nationaal, als bouwsteen voor de eerstvolgende actualisatie van de NOVI. Dat maakt duidelijk waar ruimtebehoefte botsen en waar ze mogelijk te combineren zijn; in beide gevallen zijn keuzes nodig. Alleen door in de komende periode in de concrete uitwerking van verstedelijkingsvisies te werken aan samenhang tussen wonen, werken, recreëren, mobiliteitsstromen, energie, klimaatadaptatie, natuur- en landschapontwikkeling in en buiten de stad, kunnen stedelijke regio's worden ontwikkeld die goed functioneren, aantrekkelijk zijn én op lange termijn toekomstbestendig blijken. ■

LEES MEER

PBL (2021): *Grote opgaven in een beperkte ruimte: ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving.*

Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving (www.pbl.nl)

Schilder, F. e.a. (2021): *Wonen na de verkiezingen.* Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving (www.pbl.nl)