

Terugblik seminar ‘Stopt Europa de verstedelijking?’

De nieuwe Europese Bodemgezondheidswet bevat naar verwachting een doelstelling om de stedelijke uitbreiding in 2050 volledig afgebouwd te hebben. Een terugblik op het seminar ‘Stopt Europa de verstedelijking?’ van 24 januari, de presentaties, het bijbehorende rapport en een podcast. Terugblik seminar ‘Stopt Europa de verstedelijking?’

Tijdens het seminar ‘Stopt Europa de verstedelijking?’ van 24 januari volgden ruim honderdvijftig mensen de presentaties, onder leiding van moderator Marc Hanou (sectorhoofd Ruimtelijke Ordening en leefomgevingskwaliteit bij PBL). Als eerste vertelde Gita Maas van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat over het Europese beleidsproces en de motivatie achter de ‘no net land take in 2050’ doelstelling. Ook Nederland werkt op dit moment aan beleid waarin bodem en water sturend zijn, waarbij bescherming van waardevolle onafgedekte bodems een belangrijk uitgangspunt is. *“Tegelijkertijd is ‘nul netto ruimtebeslag’ niet te realiseren in een drukbevolkt land als Nederland, zeker gezien de grote opgaven”*, aldus Maas. Daarna kwam David Evers, onderzoeker van het Planbureau voor de Leefomgeving, een korte samenvatting geven van de net gepubliceerde quickscan Toename van het ruimtebeslag in Nederland. Hij liet zien hoe Nederland ten opzichte van andere Europese landen relatief veel bijkomend ruimtebeslag heeft, ook als je mogelijke verschillende definities toepast. Als derde spreker kwam Jannemarie de Jonge van het College van Rijksadviseurs, die betoogde dat Europese verplichtingen eigenlijk niet nodig zouden moeten zijn omdat het in het belang van de samenleving is om een groen bodembeleid te voeren – maar dat een stok achter de deur wel zal helpen.

In breakoutgroepen online en fysieke workshops op locatie discussieerden deelnemers vervolgens over de mogelijke gevolgen van een beperking van verstedelijking voor Nederland. Daarna volgden korte reflecties van Edwin Buitelaar (PBL), Ron Dooms (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) en Jannemarie de Jonge (Cra). Conclusie van de middag: twee derde van de aanwezigen denkt dat Europa de verstedelijking in Nederland deels of geheel zal stoppen, een derde denkt dat het zo’n vaart niet zal lopen. Tot slot is er veel belangstelling voor een vervolgbijeenkomst met experts uit Europese landen die al verder zijn met ‘no net land take’. Lees hier meer over de middag, bekijk de presentaties of kijk het seminar terug.

Terugkoppeling breakoutgroep planologie en No Net Landtake David Evers

In deze groep, voor het merendeel gevuld met mensen van de overheid, werd aanvankelijk met scepsis gereageerd vanuit de (beleids)praktijk. Er moet al heel veel gebeuren om plannen te maken en No Net Landtake komt als extra belasting. Zo ondermijnt de dwang naar onderbouwing de democratie: het wordt een technocratie die alleen consultants kunnen vatten. Ook is No Net Landtake een belemmering voor de plannen om woningbouw te versnellen. Aan de andere kant past dit beleid goed bij de geest van ruimtelijke ordening, en kan als zodanig tegenwicht bieden voor een RO-praktijk waar teveel nadruk is op het aantrekken van werkgelegenheid. Het beleid geeft het belang van zuinig grondgebruik een steun in de rug, al is No Net Landtake niet simpelweg ouderwets zuinig ruimtegebruik, omdat het bedoeld is om de bodem te beschermen. Dat is een relatief onderbelicht onderwerp in de ruimtelijke ordening en dus nieuw. Het kan in principe de discussie verrijken, bijvoorbeeld over het landelijk gebied: niet alleen stikstof maar ook bodem- en ecosystemendiensten zijn van belang. Kortom: het dwingt Nederland na te denken (en met een goed verhaal te komen) over hoe je met je schaarse ruimte omgaat binnen Europa.

Het zou helpen de kwalitatieve benadering te promoten, dus niet alleen over verstedelijking praten. Zo kan een gelegd worden met het verbeteren van landbouwbodems met een link naar buffers om sloten, vermindering van de veestapel, etc. Dat biedt kansen om ruimtelijke knelpunten te reframen. Aan de andere kant is No Net Landtake moeilijk uit te leggen aan het publiek: het belang van het klimaat is al lastig genoeg, laat staan bescherming van de bodem. Mogelijk kan een maatschappelijke organisatie de publieksvoorlichting op zich nemen. Het zou ook helpen om 'best practices' te verzamelen over No Net Landtake. Is 'The Line' in Saudi Arabia een goed voorbeeld?

Terugkoppeling breakoutgroep Beleidskeuzes

Voor een deel van het "bodem-ro-publiek" is No Net Landtake nieuw. De problematiek van verstedelijking en een missend bewustzijn van de bodemkwaliteit als belangrijke overweging in ruimtelijke ordeningsplannen, wordt in zijn algemeenheid wel onderschreven. Maar er zijn grote vraagtekens of het 'absolute' instrument van No Net Landtake ons daarbij gaat helpen. Er is wel behoefte aan een grotere bewustwording van de problematiek van verstedelijking in Nederland. We hebben al veel instrumenten, maar die moeten beter worden gebruikt, denk hierbij aan de ladder voor duurzame verstedelijking. Is het een optie om bij de motiveringsplicht (t.a.v. buitenstedelijke bouw) of in het bestemmingsplan te vragen om een beschrijving van de wijze waarop de bodem (en

aanverwante functies als biodiversiteit) verbetert met het project? Naast normen en absolute doelen kunnen overheden sturen met subsidies of beprijzing (zoals bij CO₂ al gebeurt).

Ten aanzien van de quickscan werd onderschreven dat we zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve definitie van No Net Landtake nodig hebben. De kwantitatieve als signaal voor de bewustwording (hoe efficiënt doen we het nu echt); de kwalitatieve benadering om juist ruimtelijke ordeningsmedewerkers de afweging goed te kunnen laten maken. Waarbij 'goed' betekent: recht doen aan de relatie tussen verstedelijking/kunstmatige bebouwing en de afname van de kwaliteit van bodems (van stedelijk groen tot landbouwbodems) en daarmee het oplossend vermogen van de bodem voor klimaat, biodiversiteit en andere cruciale opgaven. Om de kwalitatieve benadering via ecosysteemdiensten te kunnen gebruiken hebben we meer fijnmazige monitoring nodig.

Terugkoppeling breakoutgroep College van Rijksadviseurs

In de werksessies van het College van Rijksadviseurs hebben de deelnemers met een roze bril (kansen & verbeteringen) en een zwarte bril (uitdagingen & valkuilen) naar No Net Landtake gekeken.

Een greep uit de inzichten die dat opleverde:

Zwarte bril:

- Ruimtelijke kwaliteit kan stagneren door opstapeling van regelingen.
- One size fits all: er is een groot verschil tussen verschillende stedelijke gebieden, waardoor een regeling op basis van hoeveelheid ha niet zal werken.
- Belangrijk om een goede definitie van No Net Landtake te hebben, het moet niet alleen om kwantiteit gaan, maar om kwaliteit.
- Perverse prikkel – nog even snel bouwen voordat de richtlijn ingaat.
- Perverse prikkel – bouwen met overmaat, te grote uitleglocaties.
- Perverse prikkel - landbouwgebieden vol bouwen
- Toenemende druk op al bebouwde bodem, misschien verslechtert daardoor de bodemkwaliteit in steden
- Schaarste zal tot hogere grondprijzen leiden en mogelijk tot meer ongelijkheid
- Hogere grondprijzen kunnen ook leiden tot goedkoper en kwalitatief slechter bouwen
- In hoeverre houdt No Net Landtake rekening met klimaatverandering en zeespiegelstijging?

Roze bril:

- Stimulans voor compacte verstedelijking en beter gebruik infrastructuur. Daardoor ook meer ruimte voor 'wildernis' en natuurontwikkeling (wel belangrijk dat 'groen' ook echt 'groen' blijft)
- Stop op monofunctionele grote ruimtevragers door ruimteschaarste & stijgende grondprijzen
- Schaarste is een extra trigger voor creativiteit.
- Stimulans voor beter benutten van het bestaande (bebouwd gebied)
- Stimulans voor compacter wonen
- No Net Landtake als bodemverbeteraar: betere biodiversiteit, en vruchtbare bodems die beter CO₂ en water vasthouden
- Stimulans voor ecosysteendenken

- No Net Landtake leidt tot vermindering omzetten van ‘groen’ naar ‘rood’
- Door No Net Landtake wordt mogelijk beter nagedacht over hoe we ons geld gaan verdienen in Nederland (ruimte vraag industrie & landbouw)
- Door No Net Landtake wordt mogelijk beter nagedacht over waar en hoe we willen wonen in Nederland.

Reflectie Edwin Buitelaar, PBL

“Een aantal (kritische) reflecties rondom het wat, waarom en hoe van No Net Landtake”.

Wat – het absolutisme van no net land take

Begrippen als ‘No Net Landtake’ of ‘geen netto stedelijk ruimtebeslag’ zijn erg absoluut. Allereerst natuurlijk door de woorden ‘no’ of ‘geen’. Dat is een absolute norm die weinig ruimte laat voor afwegingen en het anders wegen van andere belangen. De woorden ‘land take’ en ‘stedelijk ruimtebeslag’ zijn ook erg absoluut. Die suggereren dat er delen van het land in beslag zijn genomen en dat andere een soort onontgonnen terrein zijn. In een land dat enkel uit cultuurlandschap bestaat is die dichotomie niet staande te houden. Collega David Evers liet dat ook goed zien: heel veel grijs-tinten. Wat in ‘beslag is genomen’ is soms minder belastend voor de bodem dan functies die niet nog niet door verstedelijking zijn opgeslokt, maar wel intensief worden gebruikt. Het is te absoluut dus.

Waarom – oplossing op zoek naar een probleem?

‘No net land take’ is een oplossing, maar voor welk probleem?

Het achterliggende lijkt primair ingegeven door de wens om de bodem te beschermen. Maar het zegt niet veel over hoe stedelijk ruimtebeslag de bodem kan ontzien of zelfs kan versterken, bijvoorbeeld via wat nu vaak ‘nature-based solutions’ worden genoemd. Het gaat niet over de kwaliteit van verstedelijking. Andersom zegt het ook niet veel over bodembescherming en verbetering in gebieden waar geen ruimtebeslag plaats vindt. Door monoculturen, bemesting, bestrijdingsmiddelen, etc. is een minimale bodemkwaliteit ook daar niet zomaar gegarandeerd.

Een ander doel is het beperken van verstedelijking in verband met de negatieve gevolgen op landschap, mobiliteit, klimaat, etc. Al langer hebben we het over duurzaam/efficiënt/zuinig ruimtegebruik. En dat lijken me ook zinvolle en belangrijke begrippen. Of stedelijke ontwikkeling geholpen is bij een categorisch verbod op verstedelijking is maar zeer de vraag. Stedelijke groei is soms nodig om demografische groei op te kunnen vangen en voor creëren van agglomeratievoordelen. Die functie kan niet meer vervuld worden als stedelijk ruimtebeslag wordt bevroren.

Tot slot maak ik me ook over wat zorgen over de perverse bijeffecten van deze poging tot het depolitiseren van de ruimtelijk ordening. In Vlaanderen is inmiddels een zogenoemde ‘ruimtebalans’

gecreëerd, geheel passend binnen wat in de sociale wetenschappen ook wel de 'calculative turn' wordt genoemd (de wens om alles te willen meten). Maar dit soort simplificaties zijn sterk gevoelig voor manipulatie omdat ze niet aansluiten op lokale belangen en contexten. In *Seeing like a state* zegt James Scott over dit soort 'state simplifications': 'they are necessarily schematic; they always ignore essential features of any real, functioning social order' (p. 6). Ruimtelijk boekhouden is niet hetzelfde als goede ruimtelijke ordening.

Hoe – verstedelijking op de pof

Interessant is de vraag hoe je dit gaat toepassen op individuele plannen/gebiedsontwikkelingen. Bestemmings- of omgevingsplanwijzigingen zullen getoetst moeten worden aan dit generieke doel. Maar hoe werkt dat dan? Wie het eerste komt wie het eerste maalt? En wanneer de verstedelijkingruimte op is, dan stopt de verstedelijking? De analogie met de Programmatische Aanpak Stikstof dringt zich op: stikstofruimte nemen, onder de belofte van compensatie elders en op een ander moment, totdat alles vast loopt. Kortom, het gevaar van verstedelijking op de pof."