



# **Verkenning Ruimtelijke Opgaven 2020-2040**

VROM/DGR/VOS  
juli 2007

**Directoraat-Generaal Ruimte**  
Directie Visievorming, Ontwerp  
en Strategie

Rijnstraat 8  
Postbus 30940  
2500 GX Den Haag  
Interne postcode 350

[www.vrom.nl](http://www.vrom.nl)

## **Colofon**

“Verkenning Ruimtelijke Opgaven 2020-2040” is resultaat van een gelijknamig project dat is uitgevoerd tussen juni 2006 en juni 2007 door medewerkers van de Directie Visievorming Ontwerp en Strategie van het Directoraat-Generaal Ruimte van het ministerie van VROM.

### *Opdrachtgever:*

Directeur Visievorming Ontwerp en Strategie VROM/DGR

### *Medewerkers:*

Gijsbert Borgman (projectleider tot april 2007)

Tom Maas (plv. projectleider)

Lisette Groot Kormelink

Erik van den Eijnden

Martijn Odijk

Marijn Bos

Hanna Lára Pálsdóttir

### *Adviesbureaus*

H2Ruimte, Delft – Henk Puylaert: uitwerking wetenschappelijk traject

MattonOffice, Wendorf/Rotterdam – Ton Matton: uitwerking alternatief traject

QA+, Den Haag – Kees Le Blansch, Emily van de Vijver, Claudia de Graauw: uitwerking burgertraject

### *Status*

Interne studie – geakkoordeerd door het DirectieTeam 9 juli 2007

### *Publicatie*

juli 2007

## Inhoudsopgave

Samenvatting.....	4
1 Inleiding.....	6
1.1. Positionering.....	6
1.2. Aanpak.....	7
2 Trends.....	10
2.1. Inleiding.....	10
2.2. Bestaand stedelijk gebied.....	11
2.3. Stadsranden.....	15
2.4. Landschap en natuur.....	18
2.5. Vitaliteit platteland.....	21
2.6. Schiphol in zijn context.....	24
2.7. Bereikbaarheid op (boven)regionaal niveau.....	26
2.8. Zeehavens.....	28
2.9. De kustzone en de grote rivieren.....	29
3 Wensen en verwachtingen van burgers.....	31
3.1 Inleiding.....	31
3.2 Zorgen en wensen samengevat.....	31
3.3 Relaties tussen zorgen en persoonlijke leefomgeving.....	32
3.4 Conclusies gesprekken met burgers.....	33
3.5 Bevindingen in ruimer perspectief geplaatst.....	33
3.6 Het totaalbeeld.....	34
4 Ideeën uit het alternatieve traject.....	35
4.1. Inleiding.....	35
4.2. Aanpak.....	35
4.3. Resultaat literatuurverkenning.....	36
4.4. Resultaat van vijftientig ‘brieven aan de minister’.....	37
4.5. Resultaat vrije schrijfo opdracht: ‘ <i>real life</i> versus <i>second life</i> ’.....	38
4.6. Resultaat bijeenkomsten “Wenken voor later”.....	38
4.7. Conclusies en nieuwe ideeën uit het alternatieve traject.....	39
5 Cruciale kwesties.....	41
5.1. Inleiding.....	41
5.2. Cruciale kwesties voor beleidsontwikkeling.....	41
1. <i>De grens van verdichting komt in zicht</i> .....	41
2. <i>Rondom steden stapelen de ruimteclaims zich op</i> .....	42
3. <i>Krimp ondermijnt de kwaliteit van perifeer Nederland</i> .....	43
4. <i>Landschap en natuur: unieke waarden verdwijnen, nieuwe condities stellen nieuwe eisen</i> .....	43
5. <i>Groei mainports dwingt tot visie op samenhang in ‘logistiek landschap’</i> .....	44
6. <i>Adaptatie aan klimaatverandering moet hoog op de ruimtelijke agenda</i> .....	45
6 Kennisagenda.....	47
6.1. Inleiding.....	47
6.1. Voorstellen.....	47
7 Vervolg.....	50

## *Samenvatting*

### **Aanleiding en aanpak**

Nieuwe ontwikkelingen, zoals aan de orde in discussies over demografische krimp, de consequenties van klimaatveranderingen en de uitkomsten van de scenariostudie “Welvaart en Leefomgeving” van de planbureaus CPB, MNP en RPB, stellen het ruimtelijk beleid voor de lange termijn voor nieuwe vragen en uitdagingen. De minister van VROM heeft het Ruimtelijk Planbureau gevraagd om samen met het Milieu- en Natuurplanbureau te verkennen welke ruimtelijke vraagstukken zich tussen 2020 en 2040 zullen voordoen die relevant zijn voor het ruimtelijk beleid. Deze termijn sluit aan op de planhorizon van de Nota Ruimte. Dit heeft geresulteerd in de publicatie “De ruimtelijke vraagstukken van de toekomst voor de beleidsagenda van nu” (RPB/MNP, 2007). Een projectgroep van DG Ruimte (Directie Visievorming Ontwerp en Strategie) heeft de samenhang van de daarin beschreven trends geanalyseerd, en gecombineerd met de (toen nog voorlopige) uitkomsten van de MNP-studie “Nederland Later – tweede duurzaamheidsverkenning, deel fysieke leefomgeving Nederland” (MNP, 2007).

Zo is zicht verkregen op de meest *waarschijnlijke* dilemma’s waar het beleid op de lange duur mee geconfronteerd zal worden, en die nu beleidsontwikkeling vereisen. De projectgroep heeft bovendien gesprekken gevoerd met ruim driehonderd willekeurige Nederlanders om zicht te krijgen op wat de bevolking ziet als de meest *wenselijke* ontwikkelingen. In een derde traject heeft de projectgroep bovendien met kunstenaars en andere creatieve geesten geëxploreerd wat *voorstelbaar* zou kunnen zijn voor de toekomstige inrichting van het land.

### **Zes cruciale kwesties**

Deze Verkenning geeft de verwerkte informatie in gecondenseerde vorm weer. Er zitten lacunes en onduidelijkheden in, omdat de studies van de planbureaus die als basis zijn gebruikt, weinig gedetailleerd zijn – zeker als het om regionale vertalingen gaat. Dat is geen diskwalificatie – het is eenvoudigweg de *state-of-the-art* waar het de voorspelbaarheid van de toekomst betreft.

Het is een *verkenning*, geen *agenda*. De projectgroep heeft geïdentificeerd wat cruciale kwesties zijn voor ontwikkeling van toekomstig beleid. Welke *keuzes* gewenst zijn is een volgende, nog te zetten stap.

Uitkomst van de verkenning is dat we met de voor dit moment hoogst mogelijke mate van zekerheid weten op welke punten wij onze aandacht, ons werkplan en onderzoeksagenda moeten richten.

De projectgroep heeft uit de studies van de planbureaus tientallen trends gedestilleerd, ze geanalyseerd in hun ruimtelijke samenhang, en gerelateerd aan burgerwensen en ideeën van kunstenaars. De ontwikkelingen die zo in beeld zijn gebracht, zijn niet allemaal van dezelfde orde. Sommige zijn alleen relevant bij een bepaald groeiscenario of op een specifieke locatie. Na interne en externe discussies zijn zes kwesties uitgelicht van hoger belang omdat (1) ze aan de orde zijn in zowel hoge als lage groeiscenario’s, dus bij vrijwel elke toekomstverwachting; (2) ze sleutelfactoren zijn in ruimtelijk beleid, dus van grote invloed op het beleid als geheel; (3) ze relevantie hebben voor de praktijk van rijksbeleid.

Deze zes cruciale kwesties betreffen:

1. De beperkingen waar het beleid van stedelijke verdichting tegenop zal lopen.
2. De stapeling van ruimteclaims die zich zal voordoen (en zich deels nu al voordoet) rondom steden en tussen steden in stedelijke netwerken.
3. De gevolgen van demografische krimp, die niet in alle landsdelen hetzelfde zullen zijn, met alle onzekerheid vandien. Voor het altijd op groei gerichte ruimtelijk beleid is dit een geheel nieuwe context.
4. Landschappelijke transformaties en in het bijzonder het verlies van unieke waarden van landschap en natuur door tekorten in beleid. Nieuwe condities (o.a. door klimaatverandering en veranderingen in de landbouw) stellen nieuwe eisen aan beleid voor natuur, landschap en biodiversiteit.
5. De gevolgen van de groei van mainports (m.n. havens en luchthaven Schiphol), niet alleen voor hun directe omgeving maar bezien in samenhang met hun 'achterland', greenports, brainports en de ontwikkelingen langs hun achterlandverbindingen.
6. De gevolgen van klimaatverandering en de daarbij benodigde adaptatie van ruimtelijk beleid.

### **Kennisagenda**

Het identificeren van cruciale kwesties heeft duidelijk gemaakt dat er lacunes zitten in de benodigde kennis. Voor verder onderzoek wordt aandacht aan acht punten aanbevolen, waarbij een steeds terugkerend aspect de (internationale) bestuurlijke en institutionele context zou moeten zijn. De acht punten betreffen:

- (1) De internationale concurrentiepositie binnen NW-Europa.
- (2) Regionale vertaling van de cijfers.
- (3) Mobiliteit in gebieden rondom steden waar grote ruimtelijke programma's aan de orde zijn.
- (4) Ruimtelijk gedrag bij diversificatie van culturen en leefstijlen.
- (5) Relatie tussen overdruk- en onderdrukgebieden.
- (6) Instrumentarium bij krimp.
- (7) Transformaties van landschappen, in het bijzonder 'groene segregatie' tussen grote monofunctionele landbouwgebieden en natuurterreinen.
- (8) Ruimtelijke effecten van klimaatverandering.

### **Vervolg**

Deze verkenning is een studie van VROM/DGR en probeert zo scherp mogelijk dilemma's en uitdagingen voor het ruimtelijk beleid op de lange termijn te identificeren, en onzekerheden daaromtrent te benoemen. Deze identificatie is slechts een eerste stap op weg naar beleidsontwikkeling, en staat nog ver af van keuzes in beleidsopties. De bevindingen moeten nog worden geoperationaliseerd, wat wil zeggen dat ze moeten worden gepreciseerd en dat bekeken moet worden hoe ze kunnen aansluiten op lopende beleids- en onderzoeksprogramma's. Het is van groot belang om daarbij de bevindingen te delen met alle belanghebbenden en betrokkenen (andere departementen, andere overheden, kennisinstututen). Zo kan VROM/DGR op een open wijze, en stapsgewijs de agenda voor de toekomst opbouwen.

# ***1 Inleiding***

## **1.1. Positionering**

### *Aanleiding*

Deze verkenning van ruimtelijke opgaven is ondernomen omdat nieuwe vragen over de lange termijn opkwamen en er een tekort was aan systematische kennis om die vragen adequaat te beantwoorden.

Het is bijna tien jaar geleden dat alle kennis systematisch in kaart is gebracht ten behoeve van het opstellen van de Vijfde Nota (samengevat in deel 1, hoofdstuk 3 en 4). Deze kennis is niet meer op alle punten accuraat. De scenariostudie “Welvaart en Leefomgeving” (WLO) bijvoorbeeld – een gezamenlijk product uit 2006 van het Centraal Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau en Ruimtelijk Planbureau – wierp nieuwe vragen op over de mogelijke ontwikkeling van Nederland tot 2040. Voorts werd de afgelopen jaren steeds duidelijker dat klimaatverandering een nieuw stempel op de ruimtelijke inrichting van het land zal drukken. Steeds nadrukkelijker ook stelden wetenschappers consequenties van krimp van de bevolking aan de orde.

Wat betekenen deze nieuwe ontwikkelingen op de lange duur voor de ruimtelijke inrichting? Een projectgroep uit de directie Visievorming Ontwerp en Strategie van VROM/DGR heeft dit onderzocht. Doel was om greep te krijgen op de samenhang van de fysische, maatschappelijke en ruimtelijke factoren waarop het ruimtelijk beleid zich baseert, en waarop het tijdig moet inspelen.

### *Lange versus korte termijn*

Verkennen vergt een open geest. Het perspectief van deze verkenning is de lange termijn, globaal de periode 2020 tot 2040. Dat sluit aan op het concrete beleid voor de korte en middellange termijn dat met de Nota Ruimte is ingezet (met een planhorizon tot 2020 en doorkijk naar 2030) en in het beleid van het huidige kabinet verder vorm krijgt. Als er spanning zit tussen wat nu beleid is en wat in deze verkenning aan de orde komt, is het verschil in termijn en perspectief de verklaring. Wat nu goed beleid is, kan op lange termijn uitgewerkt raken. Omgekeerd, als de lange termijn ander beleid vraagt, wil dat niet zeggen nu gevoerd beleid subiet moet worden afgekap. De verkenning richt zich op vraagstukken die tussen 2020 en 2040 tot volle ontwikkeling komen. Het vergt tijdige actie om het beleid daarop toe te snijden. Ruimtelijk beleid is immers, gezien de lange doorlooptijd van plannen, als een mammoettanker die al ver voor de haven moet bijsturen om op het gewenste punt uit te komen. Deze verkenning kan dienen als basis voor bijstelling van de kennishuishouding en maatschappelijke debatten over beleidsopties.

### *Verantwoording van 2040 als horizon*

Om twee redenen is 2040 de horizon van deze studie. Het is dezelfde termijn die de planbureaus in hun scenariostudie “Welvaart en Leefomgeving” hebben gehanteerd. Indien relevant en mogelijk, is verder vooruit gekeken. Dat betreft met name klimaatontwikkelingen. Minstens zo belangrijk is de menselijke maat van deze termijn: 2040 is de wereld van onze kinderen, een toekomst waaraan we ons direct verbonden kunnen voelen.

## 1.2. Aanpak

### *Drie trajecten*

Een verkenning voor een dergelijke lange termijn kan niet anders zijn dan een inschatting. Om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen heeft de projectgroep de verkenning uitgevoerd via drie trajecten.

Aan het Ruimtelijk Planbureau en Milieu- en Natuurplanbureau is gevraagd naar de laatste wetenschappelijke kennis. In een parallel traject zijn de leden van de projectgroep in gesprek gegaan met ruim driehonderd willekeurige Nederlandse burgers over hun wensen en verwachtingen. In een alternatief traject zijn kunstenaars en andere creatieve geesten uitgenodigd om mee te denken over de lange termijn.

Het *wetenschappelijk traject* is belangrijk omdat dit het *waarschijnlijke* weergeeft.

Het *burgertraject* is belangrijk om te achterhalen wat als het meest *wenselijke* wordt gezien.

Het *alternatief traject* is belangrijk om een zo ruim mogelijk idee te krijgen van het *voorstelbare*.

Elk traject neemt een eigen positie in ten opzichte van beleidsvorming en is daarbij onmisbaar.

1. Het *wetenschappelijk traject* is gebonden aan wat verifieerbaar is en logisch te beargumenteren. De verkenning in scenariovorm van RPB/MNP heeft de vorm van een extrapolatie waarbij het beleid min of meer constant blijft: ‘als we zo doorgaan .... dan ....’. De beperking van deze benadering is evident: toekomst zijn zelden extrapolaties, want er komt meestal iets tussen. Het voordeel van deze benadering is dat inzichtelijk wordt welke mechanismen achter ontwikkelingen zitten, en wat de belangrijkste te beïnvloeden variabelen zijn. De mate van betrouwbaarheid en kwantificeerbaarheid maakt dat dit traject het dichtst staat bij beleidsvorming en daarvoor het meest relevant is.
2. *Burgers* hebben een grote vrijheid om te speculeren, eigen invalshoeken te kiezen, accenten te plaatsen en nieuwe onderwerpen te agenderen. Het belang van burgers is dat van ‘stakeholders’ (en zelfs ‘shareholders’ = kiezers). Hun mening bepaalt in belangrijke mate de speelruimte en inkleuring van beleidsontwikkeling.
3. Het *alternatieve traject* kent de grootste graad van vrijheid. De intuïtieve benadering van kunstenaars en ontwerpers is het gespiegelde van het extrapoleren van RPB/MNP. De wetenschappers houden ons voor waar we uitkomen als we zo doorgaan als nu. De kunstenaars houden ons voor waar we uit zouden kunnen komen, als we vanaf nu althans een andere richting inslaan. Dit alternatieve traject verkent grenzen en kan daarmee het discours over keuzes voeden met innovaties en aanzetten tot paradigmawisselingen.

### *Het wetenschappelijke traject nader bekeken*

De drie planbureaus RPB, MNP en CPB hebben in 2006 de scenariostudie “Welvaart en Leefomgeving” gepresenteerd (WLO). Op verzoek van de minister van VROM, ten behoeve van deze verkenning, hebben vervolgens RPB en MNP de aspecten die relevant zijn voor ruimtelijk beleid uitgewerkt, onder meer door aanvullende literatuurstudie. De resultaten zijn vastgelegd in het rapport “De ruimtelijke vraagstukken van de toekomst voor de beleidsagenda van nu” (RPB/MNP, 2007).

In deze benadering is uitgangspunt dat het beleid niet verandert. In vier scenario’s laten de wetenschappers wel de sociaal-economische omstandigheden fluctueren.

Daardoor ontstaan verschillende toekomstbeelden en bandbreedtes in mogelijke ont-

wikkelingen. Deze aanpak geeft een indruk van waar we in 2040 uit kunnen komen – en voor welke dilemma’s we komen te staan – als we doorgaan met het huidige beleid.

Het MNP heeft daarnaast op een eigen, fundamenteel andere wijze voortgebouwd op “Welvaart en Leefomgeving”. Het heeft niet het doortrekken van het huidige beleid als uitgangspunt genomen (bij variërende sociaal-economische omstandigheden). Als uitgangspunt heeft het MNP juist een constante sociaal-economische ontwikkeling genomen, om vervolgens aan de hand van verschillende beleidsaannames te bekijken met welk ruimtelijk beleid de duurzaamste resultaten zijn te behalen. Deze aanpak geeft dus een indruk wat voor beleid we moeten voeren, willen we in 2040 uitkomen bij de door MNP gestelde duurzame doelen. De projectgroep heeft dankbaar gebruik gemaakt van de (toen nog) voorlopige uitkomsten van deze studie, die inmiddels is uitgekomen onder de titel “Nederland Later – tweede duurzaamheidsverkenning, deel fysieke leefomgeving Nederland” (MNP, 2007).

Deze twee wetenschappelijke benaderingen vullen elkaar goed aan; samen bieden ze een scherper zicht op de dilemma’s waar het beleid voor komt te staan en op speelruimte voor beleid.

#### *Van drie trajecten tot één selectie van cruciale kwesties*

Uit het werk van de planbureaus heeft de projectgroep een veertigtal ruimtelijke trends gedestilleerd, met bijbehorende bandbreedtes. De projectgroep heeft deze trends op elkaar betrokken in acht conventionele thema’s (zoals stad, natuur, bereikbaarheid enz.). Zo mogelijk is onderscheid gemaakt naar gebieden of landsdelen. Deze clustering van trends geeft zicht op spanningen en uitdagingen: conflicterende trends en complexe stapelingen van ontwikkelingen. (Zie hoofdstuk 2)

Net als in het RPB/MNP-rapport gaat het om *beleidsneutrale trends*. Dat wil zeggen, lange termijnbewegingen in een bepaalde richting, met een zekere bandbreedte, ervan uitgaand dat het huidige beleid ongewijzigd blijft en beleidsresultaten kunnen worden doorgetrokken. De knelpunten die daarbij aan het licht komen zeggen op zich nog niets over gewenst nieuw beleid. Bijstelling van beleid hangt af van wat de samenleving wenst. In essentie is dat een politiek keuzemoment.

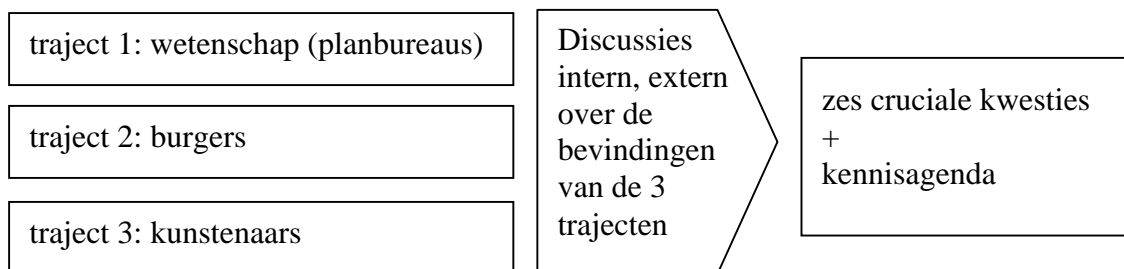
Het is op dit punt dat de resultaten van het burgertraject relevant worden. Deze vormen een indicatie van de *gewenste* ontwikkeling, en wat beleidsmakers kunnen verwachten aan maatschappelijke tegenwind of meewind. (Zie hoofdstuk 3)

Ideeën uit het alternatieve traject zijn relevant als indicatie hoe we bij beleidskeuzes ons ‘denkraam’ kunnen oprekken. Paradigmawisselingen kunnen leiden tot nieuwe of aanvullende punten voor de beleidsagenda en de kennisagenda. (Zie hoofdstuk 4)

De spanningen in trends, de wensen van burgers en de alternatieve ideeën heeft de projectgroep naast elkaar gezet en in discussie gebracht in diverse gremia binnen en buiten VROM. Dit heeft geleid tot het formuleren van zes cruciale kwesties, die centraal zouden moeten staan in beleidsontwikkeling.

Bij deze zes cruciale kwesties doet de projectgroep geen uitspraak over gewenste beleidsopties. Dat zou de grenzen van deze *verkenning* overschrijden. Met het identificeren van de cruciale kwesties is het doel bereikt. Schetsmatig omschreven, maar stevig gefundeerd is aangegeven welke punten voor beleidsontwikkeling van cruciaal belang zijn en nadere uitwerking behoeven.





*Discussies met externe betrokkenen (andere ministeries, gemeenten, en provincies) en de interne Kennisnetwerken van VROM/DG Ruimte hebben geleid tot formulering van zes cruciale kwesties voor beleidsontwikkeling en punten voor de kennisagenda. Deze zijn ook gezien in de context van andere lange termijnprojecten waaraan binnen DGR wordt gewerkt, in het bijzonder de startnotitie “Randstad 2040 – naar een duurzame en concurrerende Europese topregio” en de binnen het programma “Adaptatie Ruimte en Klimaat” (ARK) opgestelde nationale adaptatiestrategie “Maak ruimte voor klimaat!”.*

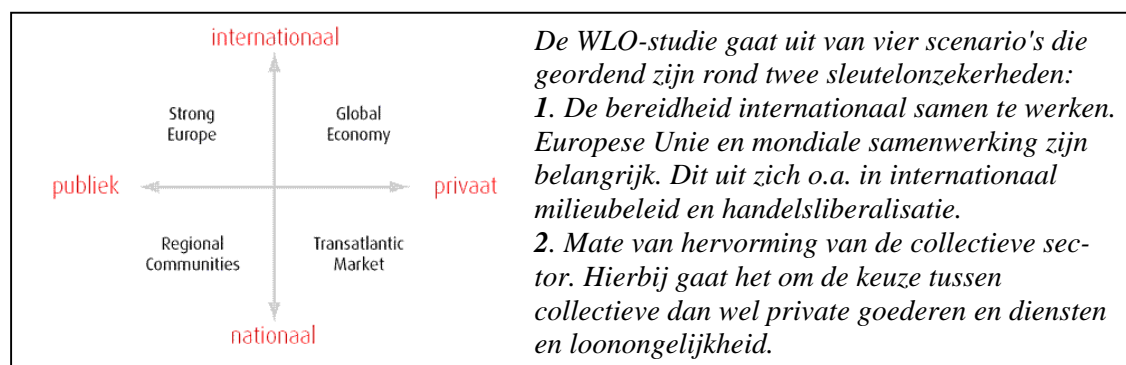
## 2 Trends

### 2.1. Inleiding

#### *Werkwijze*

Dit hoofdstuk is gebaseerd op de rapportages “De ruimtelijke vraagstukken van de toekomst voor de beleidsagenda van nu” (RPB/MNP, 2007) en “Nederland Later - tweede duurzaamheidsverkenning, deel fysieke leefomgeving Nederland” (MNP, 2007). Achtergrond is de scenariostudie “Welvaart en Leefomgeving (WLO)” (RPB/MNP/CPB, 2006). Uit deze rapportages is een veertigtal trends gedestilleerd. Voorzover beschikbaar zijn cijfers over bandbreedtes van trends overgenomen. De trends zijn op elkaar betrokken in acht thematische paragrafen, en daar puntsgewijs weergegeven. Deze paragrafen zijn ingedeeld volgens een vaste systematiek. Eerst wordt geschetst welke trends en effecten er spelen, vervolgens tot welke spanningen en kansen voor de ruimtelijke inrichting een combinatie van trends kan leiden, en tenslotte welke uitdagingen daarmee samenhangen. Enkele trends werken niet of nauwelijks door; deze zijn toch opgenomen, om de lezer de gelegenheid te bieden eigen interpretaties van het aangeboden materiaal te maken. Waar belangrijke kennislacunes zijn geconstateerd zijn deze opgenomen in de kennisagenda. (zie hoofdstuk 6)

Een waarschuwing is op zijn plaats wat betreft de kerncijfers. Deze illustreren de bandbreedte tussen de meest extreme scenario's uit de WLO. Het *combineren* van kerncijfers is niet altijd zonder meer mogelijk, omdat deze gerelateerd zijn aan specifieke scenario's, dus aan een specifieke sociaal-economische context.



De thema's zijn sterk gerelateerd aan het RPB/MNP-rapport “De ruimtelijke vraagstukken van de toekomst voor de beleidsagenda van nu”. Dit geldt niet voor het thema klimaatverandering; dat is voornamelijk gebaseerd op “Nederland Later”. Voor de ontwikkeling in de luchtvaart en in het bijzonder de ontwikkeling van Schiphol en regionale luchthavens is ook gebruik gemaakt van op de WLO-scenario's gebaseerde studies van SEO en RAND (Veldhuis e.a., “Ontwikkeling Schiphol 2020-2040 bij het huidige beleid”, onderzoek door SEO en RAND in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Amsterdam 2006) en andere studies van de Planbureaus (Gordijn e.a., “De toekomst van Schiphol”, RPB, Den Haag 2007).

## 2.2. Bestaand stedelijk gebied

### Korte typering

Dit thema richt zich op het bestaand stedelijk gebied van de grotere steden. De trends en effecten zijn meestal veelomvattend en vaak complex: het accommoderen van groei, vernieuwing en herstructurering binnen bestaand stedelijk gebied, in combinatie met een verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving.

### Trends/effecten

De ruimtelijke vertaling van de maatschappelijke trends richt zich grotendeels op de vier grote steden. Dit omdat de RPB/MNP-studie “De ruimtelijke vraagstukken van de toekomst voor de beleidsagenda van nu” de G4 centraal stelt. Beschreven ontwikkelingen zijn, zij het minder pregnant, ook in andere steden zichtbaar.

#### Bevolking

- De bevolking in de grote steden blijft groeien, maar stabiliseert zich na verloop van tijd in twee van de vier WLO-scenario's (i.c. Regional Communities en Transatlantic Market).
- Een aantal steden in de periferie van het land heeft nu al te maken met – of krijgt op termijn te maken met – een afnemende bevolking. Hierop volgt in de tijd een stabilisatie dan wel daling van het aantal huishoudens.
- De verdunning van de huishoudens zet verder door, uitgezonderd één scenario (Regional Communities) waarin een lichte groei van de huishoudengroote te zien is. Deze verdunning is een gevolg van individualisering, echtscheidingen en vergrijzing (verweduwing). De vergrijzing in de steden is minder dan gemiddeld in de rest van het land.
- Voor de omvang en de samenstelling van de toekomstige stedelijke bevolking is vooral de immigratie bepalend. Vooral gezinsmigranten hebben een voorkeur voor een stedelijke omgeving, omdat dit de locaties zijn waar nu ook al veel migranten wonen. Arbeidsmigranten hebben wel een stedelijke voorkeur, maar een relatief mindere focus op de grote steden.
- Er is kans op sterkere ruimtelijke segregatie in steden.

#### Wonen

- Verandering in demografie en welvaart hebben tot gevolg dat de vraag naar geschikte woonruimte voor alle inkomensklassen, zeker in de grote steden, groeit. Ook de differentiatie in wat geschikt is neemt binnen de verschillende inkomensklassen toe.
- Er is een groeiende vraag naar stedelijk wonen en in het bijzonder naar appartementen (gevolg van individualisering, veel eenpersoonshuishoudens) en duurdere woningen in de koopsector. Het huidige stedelijk aanbod voorziet hier onvoldoende in (veel huurwoningen van matige kwaliteit).
- De aansluiting van het stedelijk woningaanbod op de vraag vanuit gezinsmigranten is onvoldoende: vraag naar goedkope en middeldure ruime woningen, terwijl het goedkopere segment vooral kleinere woningen bevat.
- De vraag naar wonen gecombineerd met zorgvoorzieningen neemt toe. De vraag naar voorzieningencusters in de woonomgeving neemt toe als gevolg van vergrijzing en individualisering, maar staat onder druk van schaalvergroting.

- In enkele delen van het land zal bevolkingskrimp leiden tot een afnemende groei in de vraag naar woningen.

#### Mobiliteit

- Individualisering, hoger opleidingsniveau en toenemende welvaart hebben een groeiend rijbewijs- en autobezit tot gevolg.
- De mobiliteit tussen steden en tussen stad en buitengebied neemt toe door een mismatch tussen vraag en aanbod op woning- en arbeidsmarkten. Deze groei draagt bij aan de congestie op het onderliggend (stedelijk) wegennet. Congestiebestrijdende maatregelen op het hoofdwegennet zullen eveneens leiden tot een verdere druk op de onderliggend wegennet (verschuiving van bottlenecks).
- Groei van het autogebruik leidt tot groei van de geluidhinder.
- Gegeven de groei van autobezit en -gebruik zal in stedelijke gebieden de vraag naar parkeerruimte nog sterk toenemen.

#### Werken

- Afhankelijk van het type migranten (gezinsmigrant / arbeidsmarkt migrant) zal de mismatch op de stedelijke arbeidsmarkt toenemen. Daaraan gerelateerd is ook de ontwikkeling van de stedelijke werkloosheid. Op termijn is de groei uit de beroepsbevolking.
- Op termijn zal de afnemende groei in de beroepsbevolking gevolgen hebben voor de vraag naar ruimte. Zo zal het areaal bedrijventerreinen op termijn afnemen waardoor herstructurering van oude terreinen steeds belangrijker wordt.
- De economie verdienstelijkt. Dat geldt zeker voor de stedelijke economie. Gepaard hieraan neemt de vraag naar hoger opgeleid personeel toe.
- Door verdienstelijking van de economie verandert de vraag naar ruimte voor werken: verkantoring en meer inspirerende omgevingen zijn gewenst zowel voor de bedrijven als voor het personeel.

#### Voorzieningen

- Schaalvergroting en ontwikkelingen in de ICT zullen leiden tot een verandering in het aanbod van de stedelijke (winkel)voorzieningen.
- Ouderen en sociaal-economisch minder sterke groepen zullen het meeste last hebben van een afnemend aanbod winkels in hun woonomgeving.
- Funshoppen en binnensteden blijft een aantrekkelijke combinatie terwijl runshoppen en meer doelgericht winkelen mogelijk naar meer perifere locaties verschuift.
- Door de groei van de welvaart en een toenemende vrijetijdsbesteding buitenshuis zal het aanbod aan leisurevoorzieningen een sterkere economische functie hebben.

#### Klimaat

- Klimaatverandering zal ook gevolgen hebben voor de steden; het wordt warmer en natter, er is meer kans op hittestress.

	Periode/jaar	
Bevolking Nederland	2002	16,2 miljoen
	2020	16,5 – 18,0 miljoen
	2040	15,8 – 19,7 miljoen
Huishoudens Nederland	2002	7 miljoen
	2020	7,4 – 8,7 miljoen
	2040	7,0 – 10,1 miljoen
Groei bevolking G4	2002	100 (index, in eindjaar)
	2002-2020	101,2 – 104,8
	2020-2040	99,7 – 114,4
Aandeel niet westerse allochtonen in bevolking G4	2002	30 %
	2040	37 - 47 %
Groei welvaart per hoofd in Nederland (BBP)	2002	100 (index, in eindjaar)
	2040	133 – 221
Groei woningvoorraad Nederland	2002-2040	0,29 - 3,01 miljoen woningen
Groei woningvoorraad Randstad	2002-2040	0,06 - 1,45 miljoen woningen
Groei autobezit absoluut in Nederland	2002-2040	1 – 5,1 miljoen auto's
Groei autobezit G4	2002-2040	23 - 93%
Extra ruimte nodig voor parkeren in Nederland	2002- 2040	4.000 – 21.000 ha
Groei vraag informele en overige werklocaties Nederland	2002-2040	7 – 46 %
Ruimtebehoefte bedrijventerreinen	2002-2020	10 – 36 %
	2020-2040	- 14 – 7 %
	2002-2040	-3 – 43 %
Groei areaal stedelijk gebied	2002-2040	15-26 % (bron: NL Later)

### Spanningen/kansen

- Er is op langere termijn een kans dat delen van het land te maken krijgen met bevolkingskrimp. Dit kan leiden tot een afnemende groei in de vraag naar woningen en ruimte voor werken. In de laagste groeiscenario's leidt dit tot een afnemende vraag naar ruimte voor werken.
- Het moment dat de maatschappelijke baten van nieuwe terreinen voor werken niet meer opwegen tegen het risico van toekomstige leegstand en verpaupering van bestaande terreinen komt snel dichterbij; tussen 2010 en 2020 zal de kwantitatieve uitbreidingsbehoefte teruglopen tot nagenoeg nul. Leegstand op bedrijventerreinen komt vooral door doorstroming van bedrijven.
- Mogelijkheden voor functiemenging nemen toe. De vraag naar informele locaties kent in alle scenario's de sterkste groei (tussen 7 en 46%). Het is de vraag of het huidige (over)aanbod aan kantoren van geschikte kwaliteit is voor de toekomstige vraag. Verandering in de economie en de daarvan afgeleide vraag naar ruimte roept vragen op over de hergebruik van bedrijfsgebouwen en –ruimten.
- Schaalvergroting in leisure zal de vraag naar perifere locaties doen toenemen, terwijl leisure ook in de binnensteden kan domineren.
- Klimaatverandering vraagt in steden meer ruimte voor waterberging en groene zones, ook om hittestress tegen te gaan.

## **Uitdaging**

De uitdaging is om de accommodatie van groei, vernieuwing en herstructurering binnen het bestaande stedelijke gebied, te combineren met een verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving en de vitaliteit van de steden.

Componenten zijn:

- Noodzaak tot combineren van functies en toepassen van meervoudig ruimtegebruik.
- Het bieden van concurrerende vestigingsmilieus voor wonen, werken en ontspanning in centra van steden waarbij de levendigheid niet overgaat in overlast c.q. overschrijding van milieunormen.
- Verdichting van wonen en werken laten samengaan met kwaliteitsverbetering. Ook gebruik van de derde dimensie (ondergronds ruimtegebruik en hoogbouw) staat hierbij op de agenda. Het saldo van kosten en baten van verdichting/intensivering moet concurreren met uitbreiding 'in de wei'. Het aanbod moet toekomstbestendig zijn, dus aansluiten bij de toekomstige vraag.
- De inrichting zodanig vormgeven dat deze (beter) bestand is tegen klimaatveranderingen.
- Integrale transformatie en hergebruik van bestaande gebouwde voorraad.
- Voorzien in een complementair aanbod op het gebied van werkmilieus (werklandschappen), stedelijke recreatie en voorzieningen tussen (sub)centra onderling, en subcentra en binnenstad. De kwaliteit van de bereikbaarheid kan dit proces ondersteunen.
- Management van stromen, in het bijzonder op het gebied van water en personen- en goederenverkeer, zodanig dat dit toegevoegde waarde biedt voor het bestaand stedelijk gebied (waterberging, wateroverlast, parkeren, congestie, milieuoverlast verkeer m.n. geluid).
- Kwaliteit toevoegen bij krimp. In enkele delen van het land is krimp van de bevolking in steden (nu al) aan de orde. Bevolkingsgroei genereert geld voor investeringen die kwaliteit toevoegen; valt deze bron van financiering weg, dan is de uitdaging om op andere wijzen kwaliteit te bieden. De vraag is of de economische groei, die er in alle scenario's is, voldoende middelen zal opleveren. Ook voor gebieden waar krimp nog geen rol speelt, maar waar de stedelijke uitleg minder groeit, zal het mogelijk lastiger zijn om voldoende middelen te genereren voor transformatie, herstructurering en verdichting.

## 2.3. Stadsranden

### Korte typering

Dit thema betreft het gebied direct aansluitend aan bestaand stedelijk gebied en tussen steden in netwerken. Daar komen claims voor nieuwe stedelijke uitleg. Maar op deze gebieden liggen ook andere claims, bijvoorbeeld voor recreatief groen en waterberging. Ook lopen er infrastructuurbundels doorheen en zijn ze onderdeel van – of grenzen aan – waardevolle natuurgebieden en landschappen.

### Trends/effecten

- In de meeste scenario's is nog een aanzienlijke groei voorzien van de vraag naar ruimte voor wonen, werken en recreatie.
- Meer welvaart leidt tot meer vrije tijdsbesteding buitenshuis. De vraag naar recreatieve en sportvoorzieningen in een groene omgeving direct aansluitend op de stad zal toenemen (wandelen, fietsen en andere vormen van bewegen). Die vraag zal sterker zijn als steden verder verdichten.
- Vooral in de Randstad en de Overgangszone (Brabant, Gelderland, IJsselmeerpolders) is nog een grote vraag naar groen in de directe omgeving van de stad. Vooral in de Randstad is al jaren sprake van een achterstand in het aanbod ten opzichte van de vraag. Ondanks veel plannen is de verwachting dat het aanbod achterblijft.
- Door de groei van het aantal huishoudens is de woningvraag in deze gebieden het hoogst en neemt de vraag het sterkst toe. Absoluut gezien het meest in de Randstad, relatief gezien het sterkst in de Overgangszone.
- Het aanbod aan private recreatieterreinen gericht op de stedeling groeit (o.a. golf).
- Landbouwbedrijven verdwijnen op grond van demografische en/of bedrijfs-economische redenen; veranderen hun bedrijfsvoering in de vorm van meer stedelijk gerelateerde activiteiten (manage, camping, zorg, handel in regionale producten, etc); speculeren over toekomstige verkoop van hun grond voor stedelijke ontwikkeling. In de tussenliggende periode neemt verrommeling toe.
- Klimaatverandering vraagt meer ruimte voor omgaan met hittestress in nieuwe uitleggebieden.
- De vraag naar waterberging zal de komende jaren sterk toenemen. Gegeven de relatief beperkte mogelijkheden om in bestaand stedelijk gebied voldoende water te bergen ligt berging aan de stadsrand voor de hand.
- De vraag naar ruime ecologische verbindingen tussen gebieden in en om de stad zal toenemen in het licht van gestelde (EU-)ambities op het gebied van biodiversiteit.

	Periode/jaar	
Groei areaal stedelijk gebied	2002-2040	15-26% (bron: NL Later)
Netto groei ruimtevraag wonen (na aftrek van vrijkomende ruimte door sloop):	2002-2040	11.000 - 94.000
- Nederland		3.400 - 40.300 ha
- Randstad		
Groei ruimtevraag werken Nederland	2002-2040	-1.500 - 45.300 ha
Procentuele groei ruimtevraag		
- bedrijventerreinen	2002-2040	-3 - 43%
- kantoorvolume	2002-2040	0 - 41%
- informele locatie	2002-2040	7 - 46%
Vraag naar goed bereikbaar groen voor recreatie en sport	2002-2040	13.000 – 49.000 ha
Extra ruimte nodig voor waterberging bij stadsuitbreiding in Randstad	2002-2040	1.000 – 3.000 ha
Tekort aan wandelmogelijkheden	2000	41.000 ha (bron: NL Later)
Tekort aan fietsmogelijkheden	2000	37.000 ha (bron: NL Later)

### Spanningen/kansen

- Door stedelijke uitbreiding (en inbreiding) komen sport- en recreatiegebieden steeds verder weg te liggen (ook uitplaatsing van volkstuinen en sportcomplexen) en wordt de barrièrewerking van infrastructuur sterker gevoeld.
- De vraag naar ecologische verbindingen neemt toe. Dit biedt kansen voor uitwisseling van soorten en levert grotere aaneengesloten gebieden op waardoor een meer robuuste ecologische structuur kan ontstaan. De mogelijkheden om te wonen (en te werken) nabij groene gebieden nemen bij de realisatie van deze verbindingen toe.
- Een grote diversiteit aan ruimteclaims komt samen in de stadsrandzone. Mede omdat hiervoor de ruimte ontbreekt, ook gezien de waarde van natuur en landschap rondom diverse (grote) steden (o.a. Den Haag, Rotterdam en Amsterdam), zijn niet alle claims te honoreren. In bepaalde regio's zal stedelijke ontwikkeling over een groter gebied uitwaaiëren.
- Stadsrandzones waar stedelijke uitleg plaatsvindt zijn relatief goed voor de auto ontsloten (nabij snelwegbundels rondom steden) en zijn door hun ligging relatief ver van het (oude) stedelijke centrum vaak slechter ontsloten met OV en fiets. Vanuit deze gebieden zijn met de auto de meeste woningen, arbeidsplaatsen en voorzieningen binnen acceptabele reistijd bereikbaar. Dit maakt deze gebieden een aantrekkelijke vestigingsplaats voor wonen, werken en (sport- en recreatieve) voorzieningen. Dit leidt tot sterkere claims op de ruimte en meer hinder (congestie, milieudruk).

### Uitdaging

Mogelijkheden voor stedelijke uitleg (wonen/werken/voorzieningen) combineren met een gevarieerde groene en blauwe kwaliteit, vooral te benutten door de stadsbewoners, zonder de kwaliteiten van belangrijke natuurgebieden en landschappen aan te tasten. Het betreft een nieuw type ontwerpogave, hoe stedelijke uitleg in een stedelijk netwerk te verknopen is met groen-blauwe kwaliteiten en bereikbaarheidskwaliteiten.

Componenten zijn:



- Situering en inrichting van nieuwe stedelijke uitleggebieden op zo'n wijze dat dit ook op langere termijn landschappelijke kwaliteit oplevert en de kwaliteit van het stedelijk netwerk versterkt (incl. kwaliteit van de bereikbaarheid). Hiertoe horen ook de situering van grootschalige publiekstreckende attracties in de toeristische en recreatieve sector.
- Schaalsprong in het (openbaar) vervoersysteem van stadsregio's.
- Ruimte voor een klimaatbestendige stad (o.a. waterberging): de meeste ruimtedruk vanuit verstedelijking is er in de meest overstromingsgevoelige gebieden.
- Groene recreatie en buitensport goed bereikbaar/toegankelijk vanuit het stedelijk gebied.
- Nieuwe functiecombinaties met of voortkomend vanuit het oorspronkelijk (agrarische) gebruik.
- Een robuuste groen-blauwe structuur vormen die bij nieuwe stedelijke uitleg toegevoegde waarde biedt.
- 'Rommelzones' ten behoeve van marginale bedrijvigheid (broedplaatsen) bieden, met positieve connotatie.
- Versterking van binnen het gebied gelegen of aan het gebied grenzende waardevolle natuur en landschap.

## 2.4. Landschap en natuur

### Korte typering

In dit thema staan transformaties in het landschap centraal, toegespitst op unieke landschappen en waardevolle natuurgebieden. In beleidstermen gaat het om gebieden met kwaliteiten zoals de Nationale Landschappen, Natura-2000-gebieden en de (nationale/provinciale) Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Nederland kent op een beperkt oppervlak een grote variatie aan (unieke) landschappen. Een gedeelte hiervan is via de status van Nationaal (en Provinciaal) Landschap en de ontwikkeling van de EHS 'beschermd'. Toch is er een aantal wezenlijke bedreigingen.

### Trends/effecten

#### Ontwikkelingen in de landbouw

- Demografische en bedrijfseconomische omstandigheden in de landbouw veranderen, waardoor het steeds moeilijker wordt om bedrijven in stand te houden. Bedrijfsbeëindiging, schaalvergroting en intensivering zijn het gevolg. Dit kan van invloed zijn op (het beheer van) het landschap.
- Schaalvergroting en intensivering van de landbouwproductie door EU-beleid en werken voor de wereldmarkt.
- Liberalisering van het landbouwbeleid kan van invloed zijn op het landschap door schaalvergroting, verandering in de bedrijfsvoering (o.a. meer melkveehouderij, verhoging van de veedichtheid) en functieverandering.

#### Klimaatverandering

- Meer ruimte voor water nodig.
- Verzilting (brak kwelwater) in met name West-Nederland neemt toe.
- Migratie van dier- en plantensoorten van zuid naar noord kan optreden.
- Ingrepen in het landschap moeten mogelijk plaatsvinden om bescherming tegen het water te bieden.
- Verdroging (in de zomer) verandert de relatie tussen functie van een gebied en het passende grondwaterpeil ("functie volgt peil").

#### Biodiversiteit

- Het aantal soorten neemt af en de milieumomstandigheden (o.a. grondwaterpeil en stikstofdepositie) zijn niet van dien aard dat hierin snel verandering is te verwachten.
- De stedelijke druk vormt een bedreiging voor de biodiversiteit (door o.a. versnippering van groene gebieden).
- Klimaatveranderingen zullen van invloed zijn op de biodiversiteit doordat soorten zich van zuid naar noord zullen verplaatsen. .

#### Verandering in landschapsbeeld

- Groeiend belang van duurzame energiebronnen leidt tot inpassing van meer windturbines in het landschap (incl. open water)
- Vormen van verstedelijking aan de randen van landschappen (nieuwe woonwijken en bedrijventerreinen) en in de landschappen (o.a. groen wonen, verspreid glas).

- Kwaliteit van beleving landschap neemt af o.a. door scheiding van natuur en landbouw in grootschaliger (monofunctionele) gebieden.

#### Vraag naar natuur(beleving)

- Voor natuurbeleving spelen landschappen een belangrijke rol. De vraag naar natuurbeleving is onbekend. Verwachting bestaat dat in een steeds sterker verstedelijkt land deze toeneemt.
- In gebieden met een tekort aan recreatief groen (vooral Randstad) is er vraag naar een goede bereikbaarheid en toegankelijkheid van natuur en landschap.
- De vraag naar grotere en robuuste natuurgebieden met bijliggende verbindingzones neemt toe, mede door Natura-2000 beleid.

	Periode/jaar	
Groei ruimteclaim natuur Nederland - Randstad - Overgangszone - Overig Nederland	2002-2040	115.000-123.000 ha - 21.500 - 25.800 ha - 45.900 – 54.200 ha - 43.300 – 47.300 ha
Verandering in ruimte voor: - natuur (hoofdfunctie) - agrarisch natuurbeheer	2002-2040	19 - 24% 41 – 61%
Verandering areaal waterberging bij grote rivieren	2002-2040	2.000 – 4.000 ha

#### Spanning en kansen

- De ontwikkeling in de landbouw leidt er toe dat er steeds minder agrarische ondernemers komen. De vraag is dan ook of er in de toekomst voldoende mensen zijn om agrarisch natuurbeheer mogelijk te maken. Willen boeren hier tijd en energie in investeren? Aanvullende vraag is of de kwaliteit van dat natuurbeheer door boeren toereikend zal zijn om gestelde doelen te halen. Dit laatste zal ook afhangen van de middelen die beschikbaar komen. Een goede organisatie en uitvoering van het beheer is cruciaal voor de toekomstige kwaliteit.
- Vooral in laag Nederland zal als gevolg van de klimaatverandering vernatting en verzilting optreden. Dit heeft (mogelijk negatieve) implicaties voor de agrarische bedrijfsvoering en voor de mogelijkheden van boeren om natuur te beheren en andere groene diensten te leveren. Verandering in grondwaterpeil werkt ook door in het type natuur en landschap (bijv. meer laagveenmoerassen). Vernatting in combinatie met onvoldoende beheer kan grote gevolgen hebben voor het unieke open landschap in Holland.
- Verdere verstedelijking kan leiden tot meer versnippering en levert spanning op met de realisatie van biodiversiteitsdoelstellingen. Gegeven het tempo in de verbetering van de milieucondities zijn deze doelstellingen in de komende periode al lastig te halen. Juist realiseren van grotere eenheden natuur is een belangrijke voorwaarde, die in gebieden onder sterke stedelijke druk, lastig realiseerbaar zal zijn. .

## **Uitdaging**

Centraal staat de ontwikkeling, het herstel en de bescherming van de kwaliteiten van het (nationaal) landschap en unieke natuurgebieden.

Componenten zijn:

- Omgaan met nieuwe condities voor landschap en natuur als gevolg van effecten van klimaatverandering (vernatting, verzilting en verdroging) en daarbij ruimte voor water en ruimte voor natuur met elkaar te verbinden.
- Bij de toekomstige ontwikkeling van unieke open landschappen spelen ontwikkelingen in de landbouw een belangrijke rol. Zowel vernatting als schaalvergroting in de landbouw heeft gevolgen voor de agrarische bedrijfsvoering. Schaalvergroting en intensivering in de landbouw heeft impact op het landschap. Door de dynamiek in de landbouw kan geen status-quo worden bereikt.
- Inpassing (concentratie) dan wel verwijdering van functies die niet bijdragen aan de gewenste kwaliteit van het landschap (bijv. windturbines, bebouwing voor wonen, werken en tuinbouw).
- Realisatie van de natuur- en biodiversiteitopgave via de ontwikkeling van grootschaliger natuurgebieden en robuuste verbindingen tussen natuurgebieden, die verplaatsing van soorten onder invloed van klimaatveranderingen mogelijk maakt. Dergelijke gebieden bieden meer veerkracht, zijn ongevoeliger voor omgevingsdruk en bieden meer mogelijkheden voor soorten met een groot verblijfsgebied. Ook de aansluiting op internationaal waardevolle gebieden in het omliggende buitenland is hierbij een punt.
- Ontsluiting en toegankelijkheid van unieke landschappen en natuurgebieden en verbinding van deze gebieden naar stadsranden (ecologische verbindingzones, groen in en om de stad).

## 2.5. Vitaliteit platteland

### Korte typering

Onder invloed van demografische en economische veranderingen vindt een transformatie plaats in de meer landelijke (perifere) regio's. Die transformatie raakt de vitaliteit van het platteland in sociaal, economisch en ecologisch opzicht. Bij dit thema staan sociaal-economische aspecten centraal.

### Trends/effecten

#### Demografie

- In (perifere) delen van Nederland zal naar verwachting de bevolking afnemen; in enkele regio's is dat nu al het geval. Dat geldt in tijd gezien ook voor de beroepsbevolking, het aantal huishoudens en (en de groei in) de woningbehoefte (met een naijleffect van ruim 20 jaar).
- Verandering in de bevolkingssamenstelling (veroudering) verandert de vraag naar voorzieningen (minder onderwijs, meer zorg).
- Een krimpende bevolking betekent niet perse dat het aantal commerciële voorzieningen afneemt. Economische groei kan het effect van bevolkingskrimp te niet doen.

#### Landbouw

- Demografische verandering (vergrijzing onder de boeren en gebrek aan opvolging) en de bedrijfseconomische situatie (slechte rendementen met de huidige bedrijfsvoering nu en met het oog op de toekomst), leiden tot bedrijfsbeëindiging. Steeds minder mensen zullen als fulltime agrarisch ondernemer werkzaam zijn.
- De schaalvergroting in de landbouw gaat verder. Grotere en veelal gespecialiseerde bedrijven, die door innovatie voorop lopen (o.a. glastuinbouw, Greenports) en waar een fulltime werkweek voor de agrarische ondernemer wel normaal is.
- Grondgebonden landbouw zal steeds vaker in de melkveesector zijn. Nog onduidelijk is of er in de toekomst een grote behoefte zal zijn aan energieteelten.
- Verbreding van (gezins)landbouwbedrijven met andere inkomstenbronnen (o.a. groene diensten, zorg, opslag en transport, banen buiten de landbouw) is een al jaren zichtbare ontwikkeling.
- Het landbouwlandschap verandert. Waar natuur wordt ontwikkeld is het landelijk gebied niet per definitie aantrekkelijk voor recreatie en toerisme.

#### Van productie naar consumptie

- Het landelijk gebied wordt steeds minder productieruimte en steeds meer consumptieruimte. Door groei van welvaart en vrije tijd zal de vraag naar recreatieve en toeristische voorzieningen in dit gebied toenemen.
- In gebieden onder stedelijke druk zal de vraag naar groen wonen sterk toenemen.

	Periode/jaar	
Vermindering areaal landbouwgrond door stedelijke druk	2002-2040	10 % (bron: NL Later)
Verandering areaal Nederland	2002	100 (index, in eindjaar)
- glastuinbouw	2002-2040	56 – 166
- grasland	2002-2040	84 – 99
- akkerbouw	2002-2040	50 – 90
- melkkoeien	2002-2040	83-123
- varkens	2002-2040	45-100
- pluimvee	2002-2040	47-104
- vleesvee	2002-2040	21 –77

### Spanning en kansen

- Ruimtelijke ontwikkeling is sterk gebaseerd op groei. Groei genereert namelijk investeringsmiddelen ook als het gaat om beheer van de kwaliteit van de leefomgeving (denk ook aan principes als “rood voor groen”). Daar waar groei wegvalt, vallen gedeeltelijk ook investeringsmiddelen weg voor beheer van stedelijke voorzieningen en voor beheer/ontwikkeling van het landelijk gebied. Is een basiskwaliteit te organiseren en te betalen als bevolkingsgroei wegvalt? Biedt economische groei hiervoor nog voldoende ruimte?
- Door veranderingen in de landbouw kan het voor een beperkt aantal agrarische ondernemers aantrekkelijk zijn om inkomen te verwerven uit andere activiteiten waaronder groene diensten (agrarisch natuurbeheer). Dit komt slechts ten dele tegemoet aan de wens om de kwaliteit van het landschap te versterken. Daarbij valt aan te tekenen dat agrarisch natuurbeheer niet als vanzelfsprekend kwaliteit biedt.
- Schaalvergroting en intensivering in de landbouw kan in een aantal regio's op gespannen voet staan met doelstellingen op het gebied van landschap. Beiden kunnen bijdragen aan versterking van de economische positie, maar gaan moeilijk samen. Grootschalige en innovatieve landbouw moet kunnen functioneren binnen milieurandvoorwaarden.
- Gebieden onder een sterkere stedelijke druk zullen ruimte moeten bieden aan zowel groen wonen als aan een sterkere groei in toeristische en (dag)recreatieve voorzieningen.

### Uitdaging

De uitdaging is een vitaal platteland te behouden in economisch en sociaal opzicht met als componenten:

- Aanpassing van het landschap aan groen wonen, toerisme en recreatie, ontwikkelingen in de landbouw (groene diensten, schaalvergroting) en/of grootschalige natuur.
- Transformatie van het landschap op een zodanige wijze dat kwaliteit als (toekomstig) vestigingsmilieu overeind blijft.
- Nieuwe economische dragers: verandering in de landbouw, energieteelt/ -productie, groene dienstverlening, vrijkomende bedrijfsruimte, recreatie en toerisme.
- De ruimtelijke ontwikkeling van grootschalige en innovatieve landbouw binnen de milieurandvoorwaarden van o.a. de Kaderrichtlijn Water en de nitraatrichtlijn.

- Anticiperen (o.a. door aanvullend onderzoek) op en omgaan met krimp zowel qua inwoneraantallen als krimp in het aantal landbouwbedrijven en de gevolgen daarvan op de inrichting en het beheer van het landelijk gebied.

Kanttekening: de impact van de trends, kansen en spanningen is niet over het hele land gelijk. Onderscheid moet worden gemaakt tussen de dynamiek in het westen, in de door de planbureaus onderscheiden “overgangszone” (Brabant, Gelderland, IJsselmeerpolders) en “periferie”. En ook binnen deze gebieden is nog weer sprake van differentiatie, mede gerelateerd aan de ondergrond en hoogteligging.

Platteland in gebieden waar krimp optreedt of te verwachten is, zal uit de economische groei inkomen moeten genereren om de vitaliteit hoog te houden in sociaal, economisch en ecologisch opzicht.

Gebieden die onder stedelijke druk functioneren staan voor de uitdaging om diverse consumptiefuncties goed in te passen en de kwaliteit van het landschap daarbij mee te laten ontwikkelen.

Afhankelijk van de ligging van plattelandsgebieden in hoog of laag Nederland is het effect van klimaatverandering op het landschap van invloed op de transformatie van het landelijk gebied. In laag Nederland zal de impact hiervan groter zijn dan in hoog Nederland.

## 2.6. Schiphol in zijn context

### Korte typering

In dit thema staat Schiphol en de wijze waarop deze is verankerd in de Randstad centraal.

### Trends/effecten

- Te verwachten exponentiële groei in de luchtvaart mede door economische groei nationaal en internationaal, groei van de wereldhandel en liberalisatie in de luchtvaart. Vliegen wordt (relatief) goedkoper en vliegtuigen worden groter.
- Dit leidt tot een mogelijk grotere aantasting van leefomgeving veroorzaakt door onder andere geluidhinder van meer luchtverkeer en wegverkeer. Bij voortzetting van het huidige beleid zal in 2020 de groei van de luchthaven worden beperkt door de geluidscapaciteit. In 2040 hoeft door technologische ontwikkelingen in vliegtuigen (o.a. geluidsarmer) en verkeersgeleiding (o.a. sneller dalen, daardoor minder ruimtegebruik) meer vliegen niet te leiden tot een verhoging van de geluidbelasting. De geluidscontouren voor 2040 in het hoogste scenario passen dan globaal binnen de huidige contouren. De baan capaciteit bepaalt dan de grenzen aan de groei.
- Wellicht zijn in 2040 de omgevingskwaliteitseisen die gesteld worden wel hoger dan de hedendaagse kwaliteitseisen. Bij een hogere welvaart wordt een hoger kwaliteitsniveau verwacht.
- De groei van Schiphol leidt tot grote toename van bedrijvigheid, landzijdig verkeer en vervoer (auto en OV), woningvraag en luchtvervuiling.
- Internationale samenwerking tussen luchthavens en tussen vliegmaatschappijen zal verder gaan. Onbekend/onzeker is hoe Schiphol zich hierin verder zal ontwikkelen.

	Periode/jaar	
Aantal vliegbewegingen Schiphol	2003	393.000
	2040	603.000 – 1.050.000
Groei aantal vliegbewegingen Schiphol	2003 – 2020	86.000 – 257.000
	2020 - 2040	124.000 – 400.000
Aantal passagiers Schiphol	2003	40 miljoen
Aantal passagiers Schiphol	2020	52 – 80 miljoen
	2040	70 – 132 miljoen

*Het RPB/MNP-rapport maakt gebruik van cijfers uit het onderzoek van SEO/Rand Europe (2005) die horen bij een geclausuleerde ontwikkeling van Schiphol. Deze cijfers zijn hier afgerond overgenomen. Daarbij moet worden aangetekend dat er geen consensus bestaat over wat de meest adequate cijfers zijn. Er zijn onderzoeken die veel hoger uitkomen (tot aan 215 miljoen passagiers in 2040, zoals ook voorkomt in genoemde studie van SEO/Rand Europe), maar daarbij is dan uitgegaan van faciliteren van de groei zonder beperkingen.*



## **Spanning en kansen**

- De groei van Schiphol en daaraan mede gerelateerde groei van bedrijvigheid en aantal verplaatsingen zet de capaciteit voor wonen in de regio onder druk. Milieueisen en bescherming van waardevol landschap sluiten diverse locaties in de Schipholregio uit. Dit levert extra spanning op de woningmarkt op. Tevens heeft dit effect op de woon-werkafstanden en daarmee samenhangende mobiliteit in een regio waar het vervoerssysteem al zwaar belast is.
- De te verwachten groei van de mobiliteit (ook los van Schiphol) zorgt in combinatie met de groei van Schiphol ervoor dat de capaciteit van de landzijdige ontsluiting van de luchthaven verhoogd moet worden om de auto- en OV-bereikbaarheid van Schiphol en de Amsterdamse regio te garanderen.
- Op termijn kan doorgroei van Schiphol op de huidige locatie tegen restricties aanlopen vanuit het ruimtebeslag van de luchthaven (incl. bijbehorende voorzieningen – Airportcity). Het gaat dan om capaciteit voor o.a. landingsbanen, verkeersafhandeling (lucht, weg, rail) en voorzieningen die passen binnen een Airportcityconcept.
- Gegeven de te verwachten groei in de luchtvaart zullen bij de regionale luchthavens ook aan groei gerelateerde ruimtelijke vragen spelen: milieuruimte, ruimtebeslag, locaties voor luchthavengebonden bedrijvigheid en mobiliteitsgroei. Bovendien hebben keuzes voor Schiphol hebben hun weerslag op mogelijkheden van kleinere luchthavens, dus op regionale groei, reisgemak en geluidsoverlast in andere delen van Nederland.

## **Uitdaging**

De uitdaging is benutting van de economische potenties van Schiphol binnen de (huidige) kwaliteitseisen aan de leefomgeving.

Componenten zijn:

- De locatie, ontwikkeling en kwaliteit van aan Schiphol gerelateerde vestigingsmilieus, waarbij het gaat om de ruimtelijke inrichting van de Noordvleugel van de Randstad.
- De landzijdige ontsluiting van Schiphol.
- De ontwikkelingsmogelijkheden van regionale luchthavens (incl. kwaliteit van de leefomgeving). In het bijzonder gaat het hier om mogelijke groei van de luchthaven Lelystad, die ook in relatie is te zien tot de schaa sprong van Almere en de verdere ontwikkeling van de Noordvleugel (incl. bijbehorend vervoerssysteem).
-

## 2.7. Bereikbaarheid op (boven)regionaal niveau

### Korte typering

Dit thema betreft de wisselwerking tussen ruimte en vervoer en de spanningen die ontstaan tussen schaalniveaus (nationaal/internationaal, regionaal en stedelijk). De uitdaging is bereikbaarheids- en leefomgevingskwaliteit in combinatie aan te bieden.

### Trends/effecten

- Door economische groei blijft de personenmobiliteit toenemen waarbij vooral de auto de voorkeur heeft.
- Per persoon is de groei slechts beperkt mede als gevolg van een veranderende bevolkingssamenstelling.
- Het aantal auto's in Nederland blijft groeien vooral als gevolg van de groei in het aantal huishoudens. Dit vraagt in het hoogste scenario bijna een verdubbeling van de parkeerruimte in de steden (21.200 ha. ruimte voor extra parkeerplaatsen, voornamelijk in de steden).
- Demografische verandering leidt niet tot meer of minder OV gebruik, omdat de effecten van vergrijzing wegvallen tegen de gevolgen van ontgroening (minder scholieren en studenten).
- Toekomstige ouderen zullen meer gebruik maken van de auto dan de huidige generatie ouderen.
- Alleen het aandeel van de trein in het woon-werkverkeer tussen steden blijft overeind. Op andere tijden en relaties neemt het aandeel van de auto toe.
- De groei van de goederenmobiliteit is sterk afhankelijk van de economische groei en de wereldhandelsstromen. Het containervervoer zal nog sterk groeien. Ook hier zal de groei over de weg aanzienlijk zijn.
- Een gevolg van toenemend gebruik van de auto is een groei van de hinder (vooral geluid). De uitstoot van fijn stof en NOx neemt af, terwijl de uitstoot van CO<sub>2</sub> in de meeste scenario's zal toenemen.
- De congestie zal zich waarschijnlijk verplaatsen van het hoofdwegennet naar de toegang van de steden en het stedelijk wegennet.

	Periode/jaar	
Aantal auto's in Nederland	2002	6,7 miljoen
	2040	7,7 - 11,8 miljoen
Goederenvervoerprestatie op Nederlands grondgebied (alle modaliteiten) in ton km	2002 - 2040	-5 - 120%
Wegtransport (miljard ladingtonkilometer)	2002	49
	2002 - 2020	6 - 35
	2020 - 2040	0 - 41
Ontwikkeling aantal congestie-uren op het hoofdwegennet	2002	100 (index in eindjaar)
	2002 - 2020	64 - 127
	2020 - 2040	31 - 169
NOx emissie	2002 - 2040	-75 - -40 %
CO <sub>2</sub> emissie	2002 - 2040	-5 - 70 %
Ontwikkeling reizigerskilometers (excl. vliegen)	2002 - 2040	5 - 40 %
Ontwikkeling personenautokilometrage	2002 - 2040	10 - 63 %

## **Spanning en kansen**

- Onevenwichtigheden in vraag en aanbod lijken toe te nemen (zie arbeidsmarktparadox stedelijk gebieden, zie ontwikkeling Schiphol) waardoor het vervoersysteem zwaarder belast wordt. Door welvaartsstijging komt daarboven nog een autonome groei, versterkt door schaalvergroting in voorzieningen. Stedelijke uitleg vindt plaats in gebieden in de nabijheid van hoofd(auto)infrastructuur en zorgt voor een extra belasting van deze infrastructuur. De kans dat het verder gaat knellen op de overgangspunten van het nationale naar het stedelijke (netwerk)systeem is dan ook groot.
- De groei van het aantal auto's in combinatie met intensivering van het ruimtegebruik in stedelijke gebieden doet de ruimte- en milieudruk vanuit het vervoersysteem groeien en de kwaliteit van de stedelijk woonomgeving afnemen met minder vraag naar stedelijk wonen tot gevolg.

## **Uitdaging**

De uitdaging is bereikbaarheidskwaliteit te garanderen in combinatie met omgevingskwaliteit (leefomgeving, landschap) én in combinatie met de ontwikkeling van nieuwe locaties voor wonen, werken en voorzieningen (incl. effect van verdichting).

Componenten zijn:

- De verstedelijkingsstrategie op (boven)regionaal niveau (vooral mate van bundeling in relatie tot OV infrastructuur) en (boven)stedelijk niveau (de spanning tussen verdichting en hindereffecten door mobiliteit).
- Het vervoersysteem in de Randstad incl. mogelijkheden voor innovatie.
- Het vervoersysteem in stedelijke netwerken, mede in relatie tot het vervoersysteem op een hoger niveau.
- De achterlandverbindingen van de mainports en de Randstad, mede in relatie tot luchtvaart bezien (o.a. substitutie luchtvaart en hogesnelheidstreinen).
- De effecten van klimaatverandering op de infrastructuur en het gebruik daarvan.

## 2.8. Zeehavens

### Korte typering

Dit thema handelt over de ontwikkeling van de grotere zeehavens in Nederland en de samenhang tussen deze havens. De grote uitdaging is om voldoende uitbreidingsmogelijkheden te bieden.

### Trends/effecten

- De vraag naar zeehaventerreinen groeit in de meeste scenario's.
- In scenario's met meer globalisering en marktwerking is sprake van groei van de overslag in de Nederlandse havens. Het gewicht aan overslag in het hoogste scenario verdubbelt in 2040 ten opzichte van 2002. De containeroverslag vervijfvoudigt in deze periode.
- Zeehavens schuiven op in zeewaartse richting (gevolg van schaalvergroting: grotere schepen met meer containers, spanningen tussen haven en omliggende stedelijke gebieden door hinderfactoren zoals geluid, stof, verkeer) en de druk om bestaand stedelijk gebied intensief te gebruiken voor o.a. wonen en werken.
- Het belang van vloeibaar aardgas (LNG) in de energievoorziening zal zowel om geopolitieke redenen als in het licht van de vermindering van de Nederlandse aardgasvoorraad toenemen.

	Periode/jaar	
Groei ruimtebehoefte zeehavens	2002 – 2020	0 – 18 %
	2020 – 2040	-6 – 12 %
	2002 - 2040	-6 – 29 %
Groei gewicht aan havenoverslag	2002 -2040	-13 – 126 %
Groei containeroverslag in Nederlandse Zeehavens	2002 - 2040	62 - 460%

### Spanning

- Een groei met 30% zal vooral in Amsterdam (claim op bufferzones) en Rotterdam een aanzienlijk ruimtebeslag met zich meebrengen.
- Fricities (o.a. vertraging bij de aanleg van Maasvlakte 2) bij zeewaartse uitbreiding kunnen er toe leiden dat “oude” havengebieden langer gebruikt worden als haven terwijl er claims liggen om deze gebieden te transformeren tot stedelijke woon- en werkgebieden.

### Uitdaging

Bieden van voldoende uitbreidingsmogelijkheden voor een beperkt aantal zeehavens in combinatie met voldoen aan eisen die voortkomen uit veiligheid en leefomgevingskwaliteit.

Componenten:

- Ruimteconsumptie zeehavens (trend is zeewaartse ligging) en afstemming in netwerk-/ruimtemanagement van alle Nederlandse zeehavens.
- Transformatie oude zeehavens (buitendijks gelegen!).
- Veilige locaties voor aanlanding vloeibaar aardgas.

## 2.9. De kustzone en de grote rivieren

### Korte typering

Gevolgen van klimaatverandering zijn bij diverse van de vorige thema's al aan de orde geweest. In dit thema zijn vooral de gevolgen en kansen voor het kustgebied en de grote rivieren uitgelicht.

### Trends/effecten

- De zeespiegel stijgt. Dit kan op lange termijn problemen opleveren voor de waterafvoer van met name de Rijn.
- De bodem in West-Nederland daalt, kweldruk neemt toe en verzilting neemt toe.
- De neerslagpieken in bepaalde perioden nemen sterk toe.
- De hoeveelheid water die vanuit het buitenland via de grote rivieren het land binnenkomt neemt toe. Omgeving Rotterdam en Dordrecht vormen op lange termijn een knelpunt.
- Zomers zullen mogelijk warmer worden waardoor Nederland aantrekkelijker wordt voor toerisme en recreatie. Dit zijn groeisectoren van de economie.
- Ander gevolg van warmere zomers is droogte in het landelijk gebied en een lage rivierafvoer, wat problemen voor de scheepvaart (en haveneconomie) kan opleveren.
- In laag gelegen waterschappen in het westen vereist waterberging 8 – 15% van het verstedelijkte areaal. In de Randstad zal de nieuwbouwopgave daardoor met ongeveer 3000 ha waterberging gepaard moeten gaan.
- Bij extreme stijging van rivierwater is tijdelijke opvang in buffergebieden nodig; het gaat om ongeveer 5000 ha, met name in de Randstad.
- Kustveiligheid vergt een relatief geringe ruimtelijke reservering (1000 ha).

	Periode/jaar	
zeespiegelstijging	Tot 2100	35 tot 85 cm (1,5 meter als meest extreem)
Groei potentiële schade in investeringsgevoelig gebied als gevolg van investeringen in dat gebied	2002 - 2040	100 - 250%
Verandering areaal waterberging bij grote rivieren	2002 - 2040	2.000 – 4.000 ha

### Spanning en kansen

- Vraag naar ruimte ter bescherming tegen water (overstromingen) neemt toe: compartimentering en zeewaarts en/of landwaarts versterken van het kustfundament, reservering van ruimte voor de rivier (in het bijzonder langs de IJssel en in het IJsselmeer als mogelijkheid om de waterafvoer van de Rijn op te vangen). Ook in het benedenrivierengebied is ruimte nodig voor bescherming tegen en opvang van hoogwater.
- De ontwikkeling van een ruimtelijke strategie voor investeringen in risicovolle gebieden: hoe gaan we om met overstromingsgevaar: gevolgen beperkt hou-

- den door de wijze van inrichting aan te passen aan mogelijk periodieke overstromingen of overstromingsrisico beperkt houden?
- Landschap en karakteristieke cultuurhistorische elementen zullen mogelijk aangepast/ontwikkeld moeten worden in gebieden die ruimte voor water moeten bieden.
  - Toenemend aantal innovaties op het gebied van (duurzaam) kust- en waterbeheer en omgang met sediment leveren ook voor de ruimtelijke ontwikkeling en inrichting van gebieden nieuwe kansen op: nieuwe woon- en werkmilieus, nieuwe mogelijkheden voor natuurontwikkeling (o.a. zoet-zout overgangen en nat-droog overgangen), enz.
  - Deltakarakter Nederland (Deltagebied, rivierengebied, IJsselmeer en andere delen van laag Nederland) bepaalt sterk het aanzien van het land. Klimaatverandering heeft hier de grootste impact: verandering in ruimte voor water, verzilting, verandering in natuur en landschap en ruimtelijke ingrepen om reeds gedane investeringen te beschermen en nieuwe kansen te benutten die de klimaatverandering met zich meebrengt.
  - Veranderingen in landbouw (bestand tegen weerextremen, veranderende plaag- en ziektedruk en verzilting).
  - Functioneren mainports (havens zowel als Schiphol) onder weerextremen.

### **Uitdaging**

Aanpassingen aan veranderende klimatologische omstandigheden gebruiken voor ontwikkeling van ruimtelijke, economische en ecologische kwaliteiten van kust en rivierengebied.

Componenten:

- Robuust rivierensysteem met voldoende bergings- en afvoercapaciteit, gecombineerd met mogelijkheden voor recreatie, natuurontwikkeling en waterbestendige verstedelijkingsvormen.
- Duurzame kustverdediging en waterfronten waar waterveiligheid de randvoorwaarden biedt voor stedelijke functies, natuurontwikkeling en intensieve vormen van recreatie en nieuwe toeristische toplocaties.
- Locatiekeuzen voor toekomstige woon- en werkgebieden moeten bestendig zijn tegen klimaatverandering: beperken overstromingsrisico's of beperken schadelijke gevolgen van overstroming.
- Omgaan met verzilting in het westen van het land

### **3 Wensen en verwachtingen van burgers**

#### **3.1 Inleiding**

Om de zorgen en wensen van burgers te peilen ten aanzien van de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van Nederland is een apart traject gevolgd. Hiervoor hebben leden van de projectgroep samen met medewerkers van het VROM-programma “Beleid met Burgers” en adviseurs van adviesbureau QA+ gesprekken gevoerd met willekeurige burgers. Op vier evenementen op verschillende plekken in het land zijn in totaal 304 ‘12-minuten-gesprekken’ gevoerd. Door het zeer uiteenlopende karakter van de beurzen is het gelukt een breed scala aan mensen te spreken die de samenstelling en spreiding van de Nederlandse bevolking voldoende vertegenwoordigen. Het open karakter van de vragen nodigde uit tot een breed scala aan gespreksonderwerpen en soms diepgaande gesprekken.

Dit hoofdstuk beschrijft in de eerste vier paragrafen in hoofdlijnen de bevindingen, zoals gerapporteerd door QA+. Voor de volledige bevindingen verwijzen wij naar het onderzoeksrapport “Burgers over de toekomst van Nederland als leefomgeving” (VROM/QA+, 2007). Vervolgens vergelijken wij de bevindingen van dit onderzoek in breder perspectief met die uit enkele andere onderzoeken.

#### **3.2 Zorgen en wensen samengevat**

Uit de gesprekken bleek dat ‘ruimtelijke ordening’ voor burgers een andere betekenis heeft dan voor beleidsmaker. Burgers geven er vaak een sociale en culturele invalshoek aan en betrekken ook aspecten als veiligheid en sociale integratie erbij. De zorgen en verwachtingen die door de mensen werden geuit over de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland bleken dan ook te verdelen in een fysieke en sociale kant. Als men het heeft over de eigen omgeving domineren fysieke aspecten. Oordeelt men over Nederland als geheel dan domineren sociale aspecten.

Wat betreft de persoonlijke fysieke leefomgeving kwam uit de gesprekken een grote mate van tevredenheid naar voren over de omgeving waar men nu woont. Maar men is bezorgd over toernemende bebouwing, infrastructuur en horizonvervuiling. Deze bedreigen de kwaliteiten waar men duidelijk de meeste waarde aan hecht in de persoonlijke leefomgeving, namelijk groen, open ruimte en rust. Voor Nederland als geheel zien mensen ook vervuiling, congestie en wateroverlast als bron van zorg. Kansen voor Nederland ziet men vooral op het gebied van de ontwikkeling van natuur en duurzame energie (zoals windmolens).

Op sociaal vlak zijn de verwachtingen over de ontwikkelingen somber. Stadsbewoners (vooral die uit de Randstad) voorzien problemen in de manier waarop Nederlanders met elkaar samenleven. Overbevolking in combinatie met een gebrek aan respect, verschillen in normen en waarden, desintegratie en radicalisering zorgen voor sociale conflicten. Overigens delen veel mensen deze zorg wel voor Nederland als geheel, maar niet voor hun eigen leefomgeving – “allochtonen integreren niet goed, maar wel bij ons in de buurt”.

### 3.3 Relaties tussen zorgen en persoonlijke leefomgeving

Uit de gesprekken bleek een samenhang tussen de zorgen van mensen over de fysieke leefomgeving en de omgeving waar ze vandaan komen. Kort gezegd:

- Vooral mensen die in een dorp binnen de Randstad of in een stad buiten de Randstad wonen geven vaker aan zich zorgen te maken over de oprukkende bebouwing – de dichterbij komende stad, infrastructurele werken en industrie. Stadsbewoners van buiten de Randstad benadrukken dan ook vaak het belang van natuur als sterke kant van de Nederlandse ruimte en als uit te bouwen waarde voor in de toekomst.
- Dorpsbewoners binnen de Randstad zijn negatiever wat betreft hun verwachtingen over de toekomstige mobiliteit.
- Het zijn vooral de stedelingen, in en buiten de Randstad, die zich zorgen maken over het ‘samenleven’ – problemen met integratie van verschillende culturen, sociale samenhang en agressie. Bij stedelingen in de Randstad is dit zelfs de meest genoemde zorg.
- Buiten de Randstad maakt men zich significant vaker zorgen over de invloed van economische aspecten op de leefomgeving, zoals de betaalbaarheid en economische vitaliteit.

QA+ onderscheidt op basis hiervan vier verschillende ‘typen burgers’:

#### - *Dorpelingen in de Randstad onder druk*

Hij of zij woont in een dorp in de Randstad, profiteert redelijk mee van de bloeiende randstedelijke economie, maar ziet de verstedelijking, de bebouwing, het wegennet en de spoorlijnen steeds verder oprukken, ziet met lede ogen aan hoe het dorpsleven steeds meer zijn – door hem/haar zo gewaardeerde – groene karakter verliest en het boerenleven verdwijnt, terwijl de bereikbaarheid van alle randstedelijke voorzieningen – waarop deze persoon nu juist zo is aangewezen – steeds slechter wordt vanwege toenemend dichtslibben van de wegen.

#### - *(Rand)stedelingen met sociale spanningen*

Hij of zij woont in een meer stedelijke omgeving, al dan niet in de Randstad, ervaart meer en meer sociale afstand, spanningen en agressie, ziet dit ondermeer als gevolg van de aanwezigheid van andere etnische en religieuze groepen (m.n. islam) en beziet de kwaliteit van de eigen leefomgeving zowel in fysieke als in sociale zin in direct verband daarmee, zelfs als dáárdoor bepaalt.

#### - *Verlangers naar groen en ruimte buiten de Randstad*

Hij of zij is geboren en getogen in een meer landelijke omgeving en cultuur en heeft daar ook zijn/haar *roots*, hecht zeer aan rust, ruimte en groen, maakt zich zorgen over de druk op natuur en landbouw, woont wellicht om specifieke redenen (onderwijs, werk) tijdelijk in een meer stedelijke omgeving maar hoopt op termijn – wellicht ook met het oog op de kinderen – toch zeker weer in een landelijke, ruime en stille omgeving te kunnen wonen.

#### - *Vrezers van kansarmoede buiten de Randstad*

Hij of zij woont buiten de Randstad, is nog niet honderd procent *gesettled* qua werken en wonen, ziet om zich heen leegloop van het platteland en economische inactiviteit, en maakt zich zodoende zorgen over de mogelijkheid om zich, zowel in financieel opzicht als qua te verwachten ontwikkeling van de (niet-randstedelijke) leefomgeving, toegang te verschaffen tot het type wonen en leven dat hij/zij wil.



### 3.4 Conclusies gesprekken met burgers

Resumerend geven de gesprekken die wij hebben gevoerd aan, dat de burger veel waarde hecht aan een leefomgeving met veel groen, rust en open ruimte. Deze kwaliteiten ziet men echter onder druk staan doordat Nederland steeds 'voller' wordt, wat leidt tot meer bebouwing en infrastructuur en een grotere kans op sociale conflicten. Op nationaal niveau ziet men ook milieuvervuiling en klimaatverandering als een grote bedreiging. Als belangrijkste kansen worden genoemd: inzetten op de ontwikkeling van natuur en duurzame energie.

### 3.5 Bevindingen in ruimer perspectief geplaatst

De ruim driehonderd gesprekken die wij samen met QA+ gevoerd hebben geven een globaal beeld van de gevoelens die op het gebied van ruimtelijke ordening onder verschillende groepen mensen leven. Voor meer duidelijkheid is het nuttig de resultaten te vergelijken met die van eerder uitgevoerde onderzoeken.

- *Ruimtelijke Verkenningen 1997*

In 1997 heeft de toenmalige RPD een vergelijkbaar (zij het veel uitgebreider) onderzoek gedaan naar wensen en verwachtingen. Daarvan is verslag gedaan in de publicatie "Ruimtelijke Verkenningen 1997" (VROM/RPD, 1997). Er zijn opvallende parallellen en constanten.

Zowel in 1997 als 2007 is de vrees dat het voller wordt en minder groen, en is men bezorgd over de aanslag die automobiliteit doet op gezondheid/milieu. Zowel toen als nu wenst men vooral ruimte, rust en groen.

Verskil is dat de vrees uit 1997 voor vervuilende industrie zo goed als verdwenen is; nu wordt zelfs nauwelijks nog over industrie gesproken. Belangrijk verschil is ook de waardering van de kwaliteit van de (toekomstige) samenleving. In 1997 waardeerde men groeiende diversiteit positief (al betrof dat vooral diversiteit in inkomens en leeftijd in de buurt waar men woont). In 2007 ervaart men culturele diversiteit als groeiende druk en is het bron van zorg.

In de "Ruimtelijke Verkenningen 1997" zijn de bevindingen gerelateerd aan de toen heersende uitgangspunten voor beleid. Dat leidde tot onderstaande conclusies over gewenste bijstelling van beleid, die nog steeds actueel zijn:

- *Verstedelijking*: De burger ziet voordelen van compacte stad beleid (openbaar vervoer, winkels) maar voordelen van verdere verdichting wegen niet op tegen dreigend verlies aan groen. "Waar verdichting onvermijdelijk is, moet deze dus gepaard gaan met versterking van het groen in de directe woonomgeving en met vergroting van toegankelijkheid van natuur in de streek. Bescherming van het openbaar groen tegen de compacte stad lijkt een must", aldus RV 1997.
- *Verkeer*: Omdat men grote zorgen heeft over overlast van verkeer in de toekomst is naast groen, ook verkeer en openbaar vervoer op alle schaalniveaus een essentieel punt van aandacht, aldus de RV 1997.
- *Somber beeld*: Algehele conclusie is dat Nederland vol en vuil wordt. Men ziet het als gevolg van een economische 'rat race' die geen warme gevoelens oproept. Nieuwe ruimteclaims ervaart men als een bedreiging, aldus de RV 1997.

- *Andere onderzoeken: planbureaus, '21-minuten', burgerparticipatie VROM*

De conclusie van de auteurs van de Ruimtelijke Verkenningen dat de economische rat race geen warme gevoelens oproept correspondeert met de bevinding van het MNP over de waardering die men heeft voor de scenario's van de WLO. Favoriet zijn de

scenario's met de nadruk op het collectieve en regionale, minder gewenst zijn de scenario's waarin markt en globalisering de nadruk hebben.<sup>1</sup> Een patroon dat in genuanceerdere vorm terugkeert in de massale opiniepeiling die tweede helft 2006 onder de titel '21 minuten' is gehouden via internet door o.a. McKinsey: vanuit economisch perspectief heeft men een lichte voorkeur voor globalisering, maar tegelijk heeft men een sterke afkeer van meer EU-bemoeienis en een voorkeur voor een samenleving met meer solidariteit, kwaliteit van leefomgeving en sociale zekerheid. Men wil graag economische groei, maar niet ten koste van het milieu; desnoods accepteert men geringere groei en meer werkloosheid.<sup>2</sup>

De toekomstverkenningen die de planbureaus (SCP, RPB, MNP) hebben opgesteld voor de Bestuursraad-retraite van VROM zomer 2004 bevatten noties die hierop aansluiten. Het RPB signaleert dat er een debat nodig is over de economische ambities om regionale verschillen bespreekbaar te maken. Voorts signaleert het RPB dat in de huidige 'belevenismaatschappij' de beleving van het landschap een steeds grotere rol zal spelen. Het SCP registreert, net als '21 minuten', dat driekwart van de Nederlanders tevreden is over de huidige woonomgeving, maar dat er een toenemende behoefte is aan variatie in woonmilieus en bij alle inkomens een groeiende onvrede daarover. Volgens het RPB wil men groener wonen.

Uit het Burgerparticipatie-onderzoek dat VROM twee jaar geleden heeft gehouden komt ook naar voren dat een betere balans tussen groen en rood nodig is, met meer groen in de stad. Op de tweede plaats komt de vraag naar voldoende betaalbare woningen, vervolgens voldoende voorzieningen in de wijk en betere handhaving van milieunormen.

Al deze bevindingen zijn grosso modo in lijn met de geluiden uit ons burgertraject: de nadruk op ruimte, groen en rust, de zorg over 'voller, drukker, vuiler'. Volgens '21 minuten' levert men voor verbetering daarvan desnoods economische groei in.

### 3.6 Het totaalbeeld

Uit de vergelijking valt op dat ondanks het relatief beperkte aantal van driehonderd interviews de resultaten voor een groot deel overeenkomen met die van eerdere en grootschaligere onderzoeken. Het beeld dat wordt opgeroepen is dat burgers verlangen naar een serene omgeving van rust, ruimte en groen en ze in ieder geval beweren bereid te zijn hier economisch een stapje voor terug te doen. Oftewel, economische vooruitgang mag niet teveel ten koste gaan van de immateriële kwaliteiten van de leefomgeving.

Let wel, bij het serieus nemen van de wens naar groen/ruimte moeten we wel differentiëren naar landsdeel/stad. Zie de vier door QA+ onderscheiden typen burgers: voor randstedelingen betekent groen/ruim iets anders dan voor dorpingen buiten de Randstad. Maar onmiskenbaar zal voor deze gevoeligheid aandacht moeten zijn gezien de grote ruimteclaims, bundelings- en verdichtingsopgaven die de planbureaus aangeven.

---

<sup>1</sup> Zie voor de typering van de scenario's bijlage 1. De scores zijn als volgt: Regional communities 37%, Transatlantic Market 33%, Strong Europe 22%, Global economy 8%.

<sup>2</sup> Zie [www.21minuten.nl](http://www.21minuten.nl)

## **4 Ideeën uit het alternatieve traject**

### **4.1. Inleiding**

De projectgroep heeft geprobeerd minder alledaagse ideeën en ruimtelijke issues boven tafel te krijgen door ‘bijzondere mensen’ uit de wereld van kunst, ontwerp, architectuur, film, filosofie, dans en dergelijke uit te dagen hun idee over het (ruimtelijk) Nederland van 2020-2040 te presenteren. In de hoop dat zij belevingen, perspectieven en visies zouden genereren ‘van buiten de vergaderruimte’, waarmee wij in de bepaling van ruimtelijke opgaven een vorm van bedrijfsblindheid en voorin- genomenheid konden voorkomen.

Dit hoofdstuk geeft een beknopt inzicht in de thema’s die uit dit alternatieve traject zijn voortgekomen. Separaat van deze verkenning zal nog de rijkdom aan materiaal die dit traject heeft opgeleverd worden ontsloten.

### **4.2. Aanpak**

De opdracht om dit alternatieve traject uit te voeren is gegeven aan MattonOffice. Ton Matton heeft in samenwerking met Rianne Makkink en Guus Beumer vier activiteiten uitgevoerd:

- 1) Een literatuurstudie uitgevoerd naar ‘wilde toekomstplannen’ uit de geschiedenis. Naast ideeën van Lichte Stedenbouw en Wild Wonen, komen idealistische uitgangspunten en argumenten met een ‘wild’ karakter aan de orde over bijvoorbeeld socialistische stedenbouw, newtowns, industriesteden en arbeiderswijken, van Amsterdamse school, de modern en Team X. Niet om voor de zoveelste keer de al dan niet gerealiseerde voorbeelden te presenteren, maar om de argumentatie eruit te destilleren die voor de hedendaagse ruimtelijke ordeningsvraagstukken nog, of weer, een rol kunnen spelen. Bezien vanuit de hypermoderniteit wordt onderzocht welke historische aspecten en paradigma’s in een toekomstige ruimtelijke ordening inzetbaar zijn.
- 2) Onder de titel ‘Xtreme MakeOver NL’ is aan 72 kunstenaars en bijzondere mensen gevraagd om in de vorm van een (fictieve) brief aan de minister van VROM hun toekomstbeeld van Nederland 2020-2040 te tonen. De briefschrijvers zijn door Ton Matton, Guus Beumer en Rianne Makkink geselecteerd uit vakgebieden die verwant zijn aan de kunst: musici, televisiemakers, acteurs, schrijvers, journalisten, designers, architecten, filosofen, etc. Uiteraard is de gemaakte selectie niet dekkend voor de denkbeelden die heersen, maar wel is getracht een keuze te maken uit personen die een breed scala aan ruimtelijke thema's afdekken, zoals waterhuishouding, klimaatverandering, multiculturele samenleving, sociale betrokkenheid, mobiliteit, infrastructuur, milieu, recreatie, global village, arbeid en zelfverzorging. Uiteindelijk hebben 25 van hen gehoor gegeven aan de oproep en een brief geschreven aan minister Cramer.
- 3) Een vrije schrijfpdracht aan verhalenschrijver/verteller Ellen Broeks.
- 4) Op basis van de resultaten van deze drie activiteiten zijn drie bijeenkomsten georganiseerd onder de titel “Wenken voor later”. Op unieke locaties en in een opvallende entourage kwamen hier de ‘creatieve geesten’ rechtstreeks in contact met mensen uit de planningsgemeenschap. De opgekomen thema’s zijn bediscussieerd en de relevantie voor de ruimtelijke verkenning werd verdiept.

### 4.3. Resultaat literatuurverkenning

Volgens de literatuurverkenning heeft iedere stroming in de stedenbouw en ruimtelijke ordening zijn eigen onderliggende moraal. Iedere stroming streeft een bepaalde gewenste samenleving na. Dit beeld van de samenleving stuurt de ruimtelijke orderingsconcepten die daarvoor moeten zorgen. Ruimtelijke ordening en beleid zijn vanuit dit perspectief duidelijk normatieve bezigheden.

In de literatuurverkenning wordt een aantal idealen besproken die sinds de industriële revolutie bij ruimtelijke ordenaars en ontwerpers leven en die vandaag nog steeds van grote invloed zijn. Juist bij het verkennen van de toekomst is het belangrijk op zoek te gaan naar essenties en lessen te trekken uit het verleden. De literatuurverkenning geeft aan dat het verleden laat zien dat er naast economische belangen ook politieke agenda's en idealen een belangrijke rol spelen om een duurzame samenleving te kunnen realiseren.

De besproken ideologieën en stedenbouwkundige stromingen hebben tot tastbare resultaten geleid. Soms zijn ze complementair en soms tegenstrijdig. De compacte stad zet zich bijvoorbeeld af tegen Howards *Garden City* (die gezien wordt als anti-stedelijk), maar zet zich ook af tegen de rationele machinestad (die uitgaat van een tabula rasa, een complete kaalslag). In het compacte stad-model is continuïteit van bestaande steden belangrijk. Daarbij moet rekening gehouden worden met de morfologische ondergrond. De traditionele beweging die momenteel in opmars is leunt zwaar op deze compacte stad-gedachte. Tegelijkertijd is er een beweging die zich steeds meer los maakt van de stad. Rode draad in alle beschreven paradigma's is echter aversie tegen een ongebreidelde groei van steden en het zoeken naar nieuwe stad-land verhoudingen.

De literatuurverkenning memoreert dat ooit voor autarkische woonvormen werd gekozen om zich terug te trekken, soms uit afkeer van kapitalistische verspillende leefwijzen. Gesteld wordt dat, afgezien van deze ideologische redenen, autarkie nu steeds meer een noodzaak wordt doordat overheden en andere instanties zich steeds verder terugtrekken, en door de veranderende klimatologische omstandigheden.

Door ruim vijftig jaar sociaal-democratische centrale staatsplanning is in Nederland het ideaal van de maakbaarheid verweven met het hele politieke bestel en alle daarvan afgeleide procedures en instrumenten. Nederland staat bekend om haar planmatige uitbreidingswijken als voortzetting van het onderliggende polderlandschap. Dit in grote tegenstelling tot buurlanden waar de bebouwing van het platteland sluipenderwijs heeft plaatsgevonden. Hoewel steeds meer mensen het zich konden veroorloven om de stedelijke congestie te ontvluchten werd dit door het restrictieve beleid onmogelijk gemaakt. Woningbouw zou ten koste gaan van natuur en landbouw en er voor zorgen dat mensen met geld de stad verlaten. Een beleidsmatige strikte scheiding tussen stad en land was het gevolg, aldus de literatuurverkenning.

De laatste twintig jaar is dit beleid aan het omslaan en worden oude idealen in de kast gezet, merkt de literatuurverkenning op. Het voorlopig keerpunt is de Nota Ruimte (2006) die meer ruimte biedt voor particulier initiatief. Met de Nota Ruimte is de restrictieve toelatingsplanologie aangevuld met ontwikkelingsplanologie.

Helaas, concludeert de literatuurverkenning, ontbreekt het bij veel ordenaars aan idealen sinds het geloof in de maakbaarheid van de samenleving is verlaten. De sturende ruimtelijke ordening is ingeruild voor de korte termijn-belangen van de markt. Door gebrek aan regie zijn grote delen van Nederland inmiddels veranderd in een suburbaan landschap dat stad noch land is.

#### 4.4. Resultaat van vijftientig ‘brieven aan de minister’

In tegenstelling tot de grote ideologieën en gedachten die in de literatuurverkenning aan de orde komen, bevatten de ‘brieven aan de minister’ bijna geen grootse toekomstvisies. Slechts één inzending geeft een meeslepende blauwdruk van Nederland in 2020. Voor de rest wordt voornamelijk gereageerd op hedendaagse problemen. In een naïef-optimistische kijk worden oplossingen aangedragen. De toekomst ziet er in de optiek van de meeste brieven schrijvers niet somber uit.

Een groot aantal inzendingen grijpt wel terug op historische stromingen, maar zijn vertaald naar hedendaagse vormen. Uit de brieven zijn vijf overheersende thema’s te halen.

##### 1. *Stijgende zeespiegel in een slijtende Randstad*

Enkele van de meest inspirerende / vrije inzendingen gaan over de ruimtelijke impact van klimaatverandering. In het bijzonder van de wateropgave die in relatie hiermee voorzien wordt, meestal als positieve kans tot vernieuwing. Klimaatverandering wordt vaak gekoppeld aan een andere lange termijn trend, zoals aan bodemdaling, aan het trekken van grenzen, aan segregatie en aan veranderende gewassen in de landbouw met bijbehorende nieuwe culinaire mogelijkheden.

##### 2. *Surviving the suburb*

Er spreekt uit de inzendingen een behoefte aan niet geordende gebieden en aan een meer menselijke maat. Aan omstandigheden dus waarbij individuen zelf hun eigen leefomgeving kunnen scheppen. Als de verzorgingsstaat niet langer in staat blijkt ons te verzorgen, neemt de burger het heft in eigen hand. Zo toont een inzending hoe met hulp van vrienden op zeer eenvoudige wijze een huis te bouwen is. Gaat een andere in op vrijheid en irritatie over de volte van Nederland. Volte die niet voortkomt uit teveel mensen, maar uit het feit dat alles is bestemd. Zelfs ‘natuur’ is inmiddels gepland, en geeft dus het bedrukkende gevoel dat je niet kan ontsnappen in eigen het land. De roep om struinnatuur in een inzending vertoont eenzelfde contradictie als het beroep van de inzender: kweker van wilde planten.

Verrommeling mag in de ruimtelijke ordening een *hot issue* zijn, in het thema zelfvoorziening zit juist een sterke drang naar informaliteit, naar spontaniteit en ‘vrije’, niet strikt geplande ruimte. Uit dergelijke inzendingen komt de vraag naar voren of het tegengaan van verrommeling op weg naar een ‘mooi Nederland’ juist leidt tot een nog groter gevoel van volte, en dat een mooier-beleid juist zou moeten gaan over méér verrommeling, om een vrijer en ‘leger’ gevoel in Nederland teweeg te brengen. Zo opgevat, kunnen vrijheid en decentralisatie bewoners meer mogelijkheden geven invloed op hun eigen woonomgeving uit te oefenen.

##### 3. *Contouren*

Van twee kanten wordt ingezet op de typisch Nederlandse waarde die gehecht wordt aan orde en scherpe randen tussen stad en land, tussen rood en groen. Aan de ene kant zijn er inzendingen die de vervaging van deze harde afbakening tegen willen gaan. Aan de andere kant zijn er inzendingen die het vasthouden aan deze harde fysieke grens juist onzin vinden omdat het tegen de realiteit en behoeften van mensen ingaat.

##### 4. *Stadstaat*

Twee keer wordt Nederland als geografische entiteit onderuit gehaald. Het idee van Nederland als stadstaat in een globale wereld en het idee van Nederlandse steden als zelfstandige stadstaten in een geïntegreerd Europa maken het (rijks)schaalniveau van Nederland overbodig. Een brief aan de minister eindigt met de slotzin: “U zou de ruimte letterlijk kunnen herschikken door Nederland te desintegreren in stadstaten. U gaat dan de geschiedenis in als de laatste minister van Nederland!”

### 5. Dalende grafieken in een krimpend land

Slechts één inzending geeft een blauwdruk van hoe Nederland eruit zal zien in 2020-2040. Twee andere inzendingen gaan juist in op het meer flexibel maken van ruimtelijke plannen waarbij geaccepteerd moet worden dat tijd plannen kan inhalen. Een meer flexibele, tijdelijke omgang in de ruimtelijke ordening is noodzakelijk.

#### 4.5. Resultaat vrije schrijfpdracht: ‘*real life* versus *second life*’

In de brieven aan de minister zijn overwegingen over de digitale wereld volledig afwezig. De vrije schrijfpdracht schetst echter een beeld waarin het echte leven overloopt in de digitale wereld. De vraag wordt opgeroepen welke rol ruimtelijke ordening speelt in *second life*, nu ook deze digitale wereld verkaveld wordt. Waar speelt het openbare leven van mensen zich in de toekomst af, op echte of virtuele straten en pleinen?

In het de vrije schrijfpdracht – het verhaal “Generatie V” – wordt een maatschappij zichtbaar die tot in haar diepste lagen geïnfecteerd is met virtualiteit. Een Orwelliaans toekomstverhaal over een gespleten maatschappij; waarin de oude fysieke wereld met irisscanpoorten is gescheiden van een nieuwe grotendeels virtuele belevingsmaatschappij. De primaire vraag is wat de nieuwe media voor de ruimtelijke ordening zullen betekenen. Grote ondernemingen openen op dit moment vestigingen op *second life* waar met virtuele klanten ‘echte’ spullen verkocht worden. De eerste digitale ondernemers zijn al miljonair met de verkoop van digitale bouwkavels en villa’s. Ook de traditionele ‘straatartiesten’ zijn in de virtuele openbare ruimte te vinden zoals zangers, straatschilders en fotografen die uw bezoek aan *second life* met een kiekje vastleggen.

De TU Delft heeft er onlangs een eiland gekocht, dat als daadwerkelijk studiemateriaal wordt ingezet. Het eiland wordt virtueel afgezonken en dient vervolgens als locatie om met drijvende woningen te experimenteren. Dit biedt mogelijkheden die in de ‘echte’ wereld voor een onderwijsinstituut onbetaalbaar zijn. De nieuwbouw die NL Architects met Buro Bouwkunde voor de markt van Groningen heeft ontworpen wordt de komende jaren eerst in *second life* onderzocht, alvorens het gebouwd wordt. Tegelijkertijd staan er meer dan 2,5 miljoen ‘lijken’ op *second life*. Bezoekers die het na één bezoekje voor gezien hielden en hun Avatar als een zoutzak hebben achtergelaten. De eerste bomaanslag heeft inmiddels plaatsgevonden.

#### 4.6. Resultaat bijeenkomsten “Wenken voor later”

Er zijn drie bijeenkomsten georganiseerd waarin via prikkelende presentaties van de brieven een aantal niet alledaagse “wenken voor later” zijn aangedragen en bediscussieerd.

In een voormalige industriële bedrijfskantine op Katendrecht is een “klimaatdiner” geserveerd aan beleidsmakers, ontwerpers, stedenbouwers, figuren uit de wereld van kunst, ecologie, filosofie en uit de culinaire wereld. Onder het nuttigen van een zilte maaltijd werden brieven aan minister Cramer voorgelezen. Terwijl klimaatverandering meestal op zorgelijke toon aan de orde komt, was de toon van de avond dat klimaatverandering ons kansen biedt.

Op de tweede bijeenkomst kwam het thema informele ordening/zelfredzaamheid aan de orde. In een gerenoveerd industrieel overslaggebouw, met in pandige subtropische koffiekas, is een ‘high-koffie’ genoten. De eigenaar/importeur van de koffiehandel liet ons via zijn brief aan de minister kennismaken met het ‘dubbele’ leven dat hij leidt in

Rotterdam en Afrika. Verder werd het concept van de eetbare stad toegelicht als voorbeeld van een meer zelfvoorzienende vorm van eigen productie. Ook liet een filmschrijver zien hoe hij met zijn vrienden vrij eenvoudig helemaal zijn eigen huis bouwt.

De laatste sessie vond plaats in een van de diepste polders van Nederland met als thema “dalende grafieken, krimpend land”.

De bijeenkomsten genereerden tal van enthousiaste reacties. Het doel van “Wenken voor Later” was een informele setting te bieden waarbij een brede doorsnede van de planningsgemeenschap de kans zou krijgen om het ‘denkraam’ te verruimen. Om het deftiger te zeggen: de werelden van discours (maatschappelijke actoren, waaronder de VROM-raad), discipline (wetenschappers van bijvoorbeeld RPB en MNP) en doctrine (beleidsmedewerkers van VROM en andere departementen) ontmoetten elkaar en konden hun reacties op de onorthodoxe thema’s uitwisselen. Dat leidde niet tot panklare recepten voor beleid, maar wel tot nieuwe accenten bij thema’s als klimaatverandering (als kans) en zelfredzaamheid (als ingrediënt voor ruimtelijke ordening).

#### **4.7. Conclusies en nieuwe ideeën uit het alternatieve traject**

Het alternatieve traject heeft een aantal thema’s uit het wetenschappelijke traject (zie hoofdstuk 2) aangevuld met nieuwe oplossingsrichtingen.

Veel ideeën betreffen klimaatverandering, koppelen de effecten daarvan op een positieve manier aan een ander thema, en leveren zo een opmerkelijke integratieslag. Het verruimt het denken over de mogelijkheden in de kustzone en langs de grote rivieren. Ook veel nieuwe ideeën zijn ingebracht over het unieke landschappen en waardevolle natuurgebieden. Dit is een thema waaraan veel waarde wordt gehecht, al zijn de invullingen inhoudelijke zeer verschillend.

Het thema stadsrand is opvallend aan de orde. Inhoudelijk is er echter weer geen consensus waar het heen zou moeten: het behoud van het contrast tussen stad en platteland of juist het opheffen van deze expliciete scheiding.

Opvallend is ook dat over een aantal thema’s helemaal geen ideeën of visies uit de alternatieve hoek komen. Te noemen zijn Schiphol, bereikbaarheid en zeehavens, items die vanuit de ruimtelijke ordening juist als bijzonder belangrijk beschouwd worden omdat ze de ruimtelijke ontwikkeling in meer of mindere mate sturen of beperken.

Het alternatieve traject agendeert thema’s die bij ‘wetenschap’ en ‘burgers’ niet aan de orde komen. Met name de behoefte aan niet geordendheid / informeel bouwen / zelfrealisatie / zelfredzaamheid. Een thema dat elders in deze verkenning niet naar voren komt, terwijl de onderliggende trend van individualisering wel erkend wordt. Ook de houdbaarheid van Nederland als relevant (bestuurlijke) schaalniveau wordt een aantal keren onderuit gehaald, iets wat in het wetenschappelijke traject niet echt aan de orde komt. In het burgertraject valt op dat mensen een duidelijke afbakening maken in lokale leefomgeving versus alles daarbuiten. Dit spoort met de twee schaalniveaus die een aantal keren vanuit het alternatieve traject ingevlogen worden: lokaal versus internationaal/globaal.

Wat de vrije schrijfo opdracht poogt inzichtelijk te maken is dat de leefomgeving van mensen in de toekomst steeds meer virtueel bepaald wordt. Dat een mooi geordend en ontwikkeld Nederland niet voldoende is voor burgers. Het fysieke leven wordt aangevuld (of overgenomen) door een leven in een virtuele omgeving waar ook gewoon,

gewerkt, verplaatst en gerecreëerd wordt. Het ontwikkelen en ordenen van de fysieke ruimte in Nederland dekt dan slechts een deel van de wensen en behoeften van mensen.

Naast deze inhoudelijke conclusies is ook een methodologische conclusie relevant. Behaalde resultaten bieden geen garanties voor de toekomst. Juist daarom is het belangrijk gebleken om naast het wetenschappelijk extrapoleren van het verleden en het luisteren naar wensen van burgers van nu, bijzondere mensen uit andere disciplines te betrekken bij het verkennen van de toekomst. Zij hebben geholpen om nieuwe kansen te herkennen en op waarde te schatten. Op de inspirerende bijeenkomsten hebben zij voor veel betrokkenen bij de inrichting van de samenleving het denken losgeschud en de deur voor vernieuwende oplossingen op een kier gezet.



## 5 *Cruciale kwesties*

### 5.1. **Inleiding**

Wat in de trajecten met wetenschap (planbureaus), burgers en kunstenaars naar voren is gekomen aan trends, zorgen, kansen en ideeën voor de toekomst is ter discussie gesteld, intern binnen VROM en extern met vertegenwoordigers van andere departementen en overheden. Deze gesprekken over prioriteiten en samenhang hebben geleid tot identificatie welke kwesties cruciaal zijn voor toekomstig beleid. Cruciaal, omdat het (1) sleutelfactoren zijn voor ruimtelijk beleid, (2) ze in elk scenario (zowel hoog als laag) aan de orde zijn, en (3) gerelateerd zijn aan de praktijk van rijksbeleid. Het zijn kwesties waarvoor nieuwe beleidsstrategieën moeten worden ontwikkeld.

In dit hoofdstuk worden de kwesties beknopt geïdentificeerd. Het nog schetsmatige karakter is inherent aan het feit dat dit slechts een *verkenning* is. De selectie is echter stevig gefundeerd in een grondige verkenning langs diverse trajecten.

Daarmee is de eerste stap naar de toekomst gezet. Om er meer dan een beknopt inzicht in te verwerven is een vervolg nodig, waarin de kwesties worden uitgediept en relaties met het huidige beleid en onderzoek worden gelegd.

### 5.2. **Cruciale kwesties voor beleidsontwikkeling**

#### *1. De grens van verdichting komt in zicht.*

Decennialang zijn bundeling en verdichting hoekstenen geweest van ruimtelijk beleid. Terecht, als we afgaan op de duurzaamheidsverkenning “Nederland Later” van het MNP. Daarin staat dat intensiveren en bundelen de duurzaamste variant van verstedelijking is, vooral met het oog op mobiliteit, maar ook met het oog op het ontzien van landschappelijke waarden en het tegengaan van segregatie. Tegelijk echter waarschuwt “Nederland Later” dat het bij voortgaande groei (van economie, demografie, dus van ruimteclaims voor wonen, werken enz.) een majeure opgave zal zijn om de kwaliteit van woon- en werkmilieus en de leefomgevingskwaliteit (geluid, luchtkwaliteit) te verbeteren.

Grofweg een verdubbeling van parkeervoorzieningen is nodig. De congestie zal zich verplaatsen van het hoofdwegennet naar het onderliggende wegennet en de toegang van de steden. Bovendien vereist adaptatie aan klimaatverandering ruimte voor meer water en groen in de stad.

In hun gezamenlijke rapport waarschuwen RPB en MNP ervoor dat in de hoogste groeiscenario's er een punt komt dat het verdichtingsbeleid (in bestaand bebouwd gebied) tot grote maatschappelijke lasten zal leiden: verhoging van kosten van herstructurering, vermindering van de woonkwaliteit en recreatiemogelijkheden, een toenemende mismatch met de voorkeur voor ruimer wonen en een steeds moeilijker toegang tot de woningmarkt voor starters. Ruimtelijke segregatie en mismatch op de stedelijke arbeidsmarkt zullen volgens deze studie toenemen.

Uit het burgertraject komt behoefte aan rust, ruimte en groen naar voren. Met name stedelingen maken zich zorgen over de kwaliteit van de samenleving. Deze wensen en gevoelens stellen belangrijke voorwaarden aan het streven naar verdichting. Met als nuancering, overigens, dat in hoogstedelijke gebieden de publieksvoorkeur voor ‘groen’ een andere invulling kan krijgen – bijvoorbeeld door te voorzien in royale daktuinen – dan in meer perifeer gelegen gebieden. De ‘groene’ publiekswens sluit

overigens goed aan bij de eisen die adaptatie aan klimaatverandering stelt aan de stedelijke inrichting: meer groen en water in stedelijk gebied.

Deze samenloop van omstandigheden dwingt tot herbezinning op het verdichtingsbeleid. Er is een gereede kans dat dit beleid op den duur vastloopt. De vraag is met welk beleid de voordelen van verdichting (en bundeling) benut kunnen worden en de nadelen vermeden.

## ***2. Rondom steden stapelen de ruimteclaims zich op.***

Stedelijke functies (wonen, werken, leisure enz.) zullen zich naar de randen van stedelijke gebieden verplaatsen. Op deze uitbreiding komt een des te zwaarder accent, naarmate verdichting in bestaand stedelijk gebied minder lukt. Omdat het streven is verstedelijking zoveel mogelijk te bundelen, dient zich, volgens het rapport van RPB en MNP, een stapeling van ruimteclaims aan in deze nu nog relatief open, vaak aantrekkelijk centraal gelegen gebieden aan de rand van steden en tussen de steden in stedelijke netwerken. Het gaat om ruimteclaims voor groener wonen, werken, grotere infrastructuurbundels (die zwaar belast worden, omdat de congestie zich verplaatst naar het onderliggende wegennet en de toegang van de steden), water (in verband met klimaatverandering), recreatie en logistieke activiteiten (gerelateerd aan de mainports Schiphol, havens, regionale vliegvelden en transportassen), het behoud van unieke natuurwaarden en landschappelijke waarden. De landbouw draagt nu nog bij aan het overeind houden van landschappelijke waarden, maar de vraag is hoe deze zich zal ontwikkelen onder stedelijke druk. In laag Nederland (open veenweidegebieden) heeft de landbouw geen goed bedrijfseconomisch toekomstperspectief.

Door de stapeling van ruimteclaims zal in de gebieden aan de randen van de steden de leefkwaliteit en ruimtelijke kwaliteit problematisch worden. Het is zeer de vraag of het ruimtelijk beleid bij machte is deze stapeling van ruimteclaims optimaal te combineren. Goed inzicht in de kwantiteit van claims en beschikbare ruimte ontbreekt.

Evenzo ontbreekt greep op de ontwikkeling van deze dynamiek; vooralsnog verdringen sterkere functies de zwakke, en 'wie het eerst komt, het eerst maalt'. Mede daardoor zal, volgens de planbureaus, het aanbod aan groen achterblijven bij de behoefte. Zij verwachten ook dat de verstedelijking in bepaalde gebieden over een groter gebied zal uitwaaiëren.

Uit het burgertraject is af te leiden dat spanning kan optreden met de voorkeuren van Nederlanders voor groen, rust en ruimte. De vrees van met name 'dorpelingen' in de Randstad is dat de ruimte dichtslibt en bereikbaarheid van de steden problematisch wordt. Er is een groep die overweegt het drukke westen de rug toe te keren ten faveure van een meer landelijke omgeving.

Voor de ontwikkeling van strategieën voor deze gebieden, kan geput worden uit ideeën uit het alternatieve traject. Deze kunnen nieuw beleid voor 'stadslandschappen' voeden: hoe we kunnen spelen met harde en zachte grenzen tussen stad en land, hoe we de wateropgave kunnen beschouwen als een positieve kracht, en hoe we kunnen inzetten op flexibeler planning. Om de belangen van langere termijn niet te laten verdringen door die van de korte termijn, is te denken aan een benadering die de essentiële structuren (veelal van de ondergrond) voorop stelt, en aan 'inverse stedenbouw', waarin het veiligstellen van groene, open gebieden voorop staat, zodat deze samen met netwerken van water en infrastructuur een robuust raamwerk kunnen vormen voor verdere verstedelijking.

### ***3. Krimp ondermijnt de kwaliteit van perifere Nederland.***

In alle scenario's is voorlopig nog sprake van bevolkingsgroei op het niveau van Nederland als geheel. Tegelijk treedt momenteel in perifere delen van het land (zowel in kleinere steden als in het landelijke gebied) krimp op. Deze ontwikkeling zal doorzetten, al is de vraag wáár precies en in welk tempo. Het is voor het eerst in haar geschiedenis, dat de Nederlandse planologie op grote schaal geconfronteerd wordt met krimp van de bevolking en met een onzekerheid die niet meer of minder groei betreft, maar de vraag óf het groei of krimp zal worden. De perifere gebieden kennen gelijktijdig een diepgaande verandering in de landbouwsector (schaalvergroting naast verzwakking van de economische positie in bepaalde sectoren, en uitstroom van agrarische ondernemers als gevolg van demografische verandering) die de sociaal-economische kwaliteit onder druk zet. Ook de aantrekkelijkheid van deze gebieden voor toerisme en recreatie kan daarmee onder druk komen.

Dit vergt “anders plannen” en “plannen in onzekerheid”, zoals RPB en MNP het noemen. Krimp van de bevolking leidt op termijn tot vermindering van het aantal huishoudens, daling van de beroepsbevolking en op nog langere termijn heeft het mogelijk een kwantitatief en kwalitatief effect op de woningvraag. Krimp leidt in combinatie met vergrijzing ook tot een verandering in de vraag naar voorzieningen. Belangrijk aspect van krimp is, dat het de financiering van nieuwe ontwikkelingen bemoeilijkt. Onzekerheid over het moment dat groei omslaat in krimp vergt een nieuw soort flexibiliteit in planning.

De inrichtingsvraag gaat dus vergezeld van een belangrijke sturingsvraag, namelijk hoe in de toekomst financiële middelen gegenereerd kunnen worden om te investeren in kwaliteit. In het verleden zorgde bevolkingsgroei en daaraan gerelateerde vraag naar ruimte voor wonen en werken voor inkomsten. In de toekomst kan deze inkomensbron verdampen. Het is de vraag of de economische groei op zich, die in alle scenario's optreedt, voldoende middelen genereert om kwaliteit te realiseren.

Het is een teken aan de wand dat in de gesprekken met burgers deze zorg voor kwaliteitsvermindering al aan de orde is. Er is buiten de Randstad sprake van een duidelijke groep Nederlanders die vreest voor leegloop van het platteland, economische inactiviteit, problemen rond de betaalbaarheid van woningen en toenemende ‘kansarmoede’. Het alternatieve traject ziet krimp echter als een kans en biedt ideeën voor een positieve omgang ermee: zoals het geven van meer ruimte aan burgers om hun eigen leefomgeving te scheppen en het bevorderen van autarkie. Zelfredzaamheid en flexibiliteit zijn thema's die in het alternatieve traject voorzien zijn van een positieve connotatie.

### ***4. Landschap en natuur: unieke waarden verdwijnen, nieuwe condities stellen nieuwe eisen.***

In de WLO signaleren de planbureaus dat de doelstellingen op gebied van natuur en biodiversiteit niet gehaald zullen worden. Grootste knelpunt zit in de agrarische gebieden. Het MNP voegt in “Nederland Later” daaraan toe: “De voor Nederland zo karakteristieke open landschappen zullen in de toekomst door verstedelijking van karakter veranderen.”

Het betreft twee samenhangende kwesties. Ten eerste schieten behoud en ontwikkeling van unieke landschappen en natuur tekort, waardoor unieke waarden verdwijnen. Ten tweede zullen landschappen in het algemeen van gedaante veranderen onder invloed van tal van nieuwe condities. Deze transformaties vinden ‘sluipenderwijs’ plaats; het ontbreekt aan inzicht in, en greep op deze veranderingsprocessen.

Wat betreft behoud en ontwikkeling van unieke natuurwaarden wordt een extra complicatie bij het halen van de (veelal Europees voorgeschreven) doelen, dat deze onder invloed van klimaatverandering ‘moving targets’ zijn. Dit stelt extra eisen bij het voltooiën van de EHS, met name de zorg voor voldoende noord-zuidverbindingen om migratie van soorten van de ene naar de andere klimaatzone mogelijk te maken. Grotere aaneengesloten gebieden zijn nodig om meer veerkracht te bieden; aansluiting bij internationale structuren is een pré. Een ander soort complicatie is de stedelijke druk waaronder sommige unieke natuurgebieden staan, en die in alle scenario’s voor kortere of langere tijd aan de orde is. Deze druk legt een zware hypotheek op de slagingskansen van ‘groen’ beleid, zo blijkt uit ervaring. In de meer perifere gebieden zal schaalvergroting in de landbouw van grote invloed zijn. Het RPB/MNP-rapport voorziet het monotoner worden van het landelijk gebied door schaalvergroting in zowel landbouw als natuurgebieden – er treedt ‘groene segregatie’ op, die de toegankelijkheid en aantrekkelijkheid van deze streken zal verminderen en de groei van de toeristisch-recreatieve sector (als drager van ontwikkelingen) kan frustreren. De combinatie van tekortschietend beleid en extra complicaties vraagt om herbezinning op het behoud van unieke waarden van natuur en landschap: wat willen we en wat kunnen we?

Wat betreft landschappelijke transformaties in het algemeen zullen er regionale verschillen zijn, afhankelijk van ondergrond en verstedelijkingsdruk. In het westelijk veenweidegebied zijn veranderingen in de landbouw en vernatting in verband met adaptatie aan klimaatveranderingen van grote invloed. De resultaten van agrarisch natuurbeheer vallen vooralsnog tegen. Het effect van verzilting in West-Nederland op natuur en landschap is nog lastig in te schatten. In de overgangszone (Flevoland, Brabant, Gelderland) staat het landschap onder druk van een substantiële vraag naar ruimte voor wonen, werken en infrastructuur. Bovendien zijn schaalvergroting en intensivering in de landbouw aan de orde, en effecten van klimaatverandering (o.a. in het Rivierengebied, waar meer ruimte voor water gecreëerd moet worden). In perifere gebieden verwachten de planbureaus een onaantrekkelijke ‘groene segregatie’, zoals hierboven al beschreven in relatie tot unieke waarden.

Het burgertraject geeft indicaties hoe ernstig we dit alles moeten opvatten. Niet alleen in de recente gesprekken met burgers maar ook in eerdere en andere enquêtes bleek dat grote waarde wordt gehecht aan de kwaliteit van natuur en landschap. De kwaliteiten die er zijn, ziet men als sterke punten van Nederland en als kansen voor de toekomst. Men zegt zelfs een wat mindere economische groei te accepteren, als dit de omgevingskwaliteit ten goede komt.

Ook uit het alternatieve traject komen duidelijke signalen dat de kwaliteit van landschap en natuur van belang is, al zijn er geen concrete voorstellen voor gedaan. Wel zit in enkele ideeën verweven om mensen nauwer bij behoud en ontwikkeling van hun (natuurlijke) omgeving te betrekken.

##### ***5. Groei mainports dwingt tot visie op samenhang in ‘logistiek landschap’.***

RPB en MNP voorzien voor de mainports (havens, luchthaven Schiphol) verdere groei. Deze groei is economisch gezien van groot belang. De planbureaus signaleren echter ook hoe met name de groei van Schiphol voortdurend spanning zal blijven oproepen: wanneer zijn de grenzen van de groei bereikt? De groei stelt de ontwikkeling van (het westelijk deel van) de Noordvleugel van de Randstad voor grote dilemma’s hoe deze groei te accommoderen is, inclusief de daaraan verwante groei

van bedrijvigheid, wonen en mobiliteit. Deze groei raakt een nog veel groter gebied, als daardoor 'overloop' naar regionale luchthavens of Lelystad aan de orde komt. Ook is groei van haventerreinen voorzien. In Rotterdam is zichtbaar dat oude haventerreinen door economische opleving hard nodig zijn, mede omdat extra capaciteit later beschikbaar komt dan gepland. Dit betekent dat transformatie van oude havengebieden naar nieuwe eigentijdse woon-werkgebieden vertraging ondervindt dan wel beperkt wordt door de milieurandvoorwaarden die een nabijgelegen havenfunctie oplegt. De groei van de Amsterdamse havens roept dilemma's op of deze ten koste moet gaan van nu nog planologisch beschermde groene gebieden.

De dilemma's rond de mainports kunnen niet losgezien worden van hun context – niet alleen hun directe omgeving maar vooral ook de samenhang met assen van infrastructuur (achterlandverbindingen) en economische activiteiten daaromheen, inclusief greenports, brainports en dergelijke concentraties van activiteiten. Tezamen vormen ze een 'logistiek landschap' dat steeds sterker de ruimtelijke ontwikkeling domineert. Achterliggende factoren zijn de groei van de internationale handel en een verschuiving naar hoogwaardige productieactiviteiten. Dit leidt o.a. tot een verschuiving van import van grondstoffen naar import van half- en eindfabrikaten. Containervervoer voorziet hierin en is daardoor ook het snelst groeiende segment in het goederenvervoer. Het vervoer per auto groeit hierdoor relatief het meest. De onzekerheid over de ontwikkeling is echter groot, gegeven de sterke afhankelijkheid van internationale ontwikkelingen en beslissingen van internationaal opererende bedrijven. Door schaalvergroting is op de mondiale markt slechts sprake van een beperkt aantal 'hubs' in de lucht- en de scheepsvaart. Tot heden behoren Schiphol en Rotterdam hiertoe. Wil en kan Nederland die positie vasthouden, hoe en tegen welke kosten en baten? Kosten zijn er in de vorm van schaarste aan ruimte, verkeershinder, milieudruk en investeringen in achterlandverbindingen en de effecten daarvan in het achterland. Voor evenwichtige afweging van alle dilemma's is zicht nodig op de grotere context van dit logistieke landschap, de gewenste inrichting ervan en alternatieven (ook op de schaal van Noordwest-Europa, en in de vorm van grensoverschrijdende samenwerking). In de samenleving is de dominantie van het logistieke landschap omstreden. Zie bijvoorbeeld de negatieve stemming rond 'dozen' langs de snelweg. In het burgertraject legden de gesprekspartners de nadruk meer op omgevingskwaliteit dan op economische belangen; als kans voor de toekomst zag men het benutten van schone energie. Volgens eerdere onderzoeken zou men desnoods enige economische groei willen opgeven als dit de omgevingskwaliteit ten goede komt.

Opvallend is dat uit het alternatieve traject vrijwel geen ideeën kwamen over de effecten van economische groei en het 'logistieke landschap'.

## ***6. Adaptatie aan klimaatverandering moet hoog op de ruimtelijke agenda.***

Gevolgen van, en adaptatie aan klimaatverandering is een majeur punt dat vrijwel alle genoemde cruciale punten raakt, zoals met name blijkt uit "Nederland Later" van het MNP en uit de nationale adaptatiestrategie "Maak ruimte voor klimaat!" (VROM/V&W/ LNV/EZ/IPO/VNG/Unie van Waterschappen, 2007).

De grootste ruimtelijke effecten betreffen het rivierengebied: langs de IJssel en in het IJsselmeer is meer ruimte nodig om water af te kunnen voeren en ook in het benedenrivierengebied is ruimte voor wateropvang nodig (omgeving Dordrecht, Grevelingen, Volkerak-Zoommeer). Dit stelt eisen aan verdergaande verstedelijking langs deze rivieren.

Een duurzame kustverdediging wordt pas op veel langere termijn een groot probleem; tot 2040 kan worden volstaan met het wegwerken van zwakke schakels. (Waarbij het natuurlijk wel zo efficiënt kan zijn om de kansen en bedreigingen op lange termijn in ogenschouw te nemen.)

Zowel bij de inrichting van steden als landschappen zal terdege rekening moeten worden gehouden met effecten van klimaatverandering: o.a. met meer groen en water in steden in verband met hittestress en waterberging (wat eisen stelt aan het verdichtingsbeleid), en meer ruimte voor water in met name laaggelegen landschappen (wat eisen stelt aan de inrichting van de buitenstedelijke gebieden).

Extreme weersomstandigheden kunnen problemen veroorzaken voor Schiphol en voor de havens (lage rivierstanden door droogte).

Gedeeltelijke herziening is nodig van de EHS om gewenste migratie van soorten mogelijk te maken en minder kwetsbaar te zijn voor extreme weersomstandigheden. Onder invloed van klimaatveranderingen zal het landschap veranderen, evenals de agrarische bedrijfsvoering. Nieuwe gewassen en nieuwe ziekten komen op.

Internationale natuurverplichtingen zijn, volgens “Nederland Later” efficiënt te combineren met de ruimtelijke uitwerking van het waterbeleid. Naast eerder genoemde ruimtereservering voor water gaat het om delen van het Groene Hart (inundatie diepe droogmakerijen, ontwikkeling veenmoerassen en beperken van het doorspoelbeheer) en de beekdalen van Brabant. Grootschalige natuurontwikkeling in laag Nederland kunnen zo de ruimte krijgen en kenmerkende open landschappen worden in stand gehouden aldus het MNP in “Nederland Later”.

Onduidelijk zijn nog de gevolgen van het voortgaande proces van verzilting in West-Nederland.

Uit de gesprekken met burgers blijkt dat ze doordrongen zijn van het belang van een nationale strategie om klimaatverandering het hoofd te bieden. Het wordt als een van de grote zorgpunten van de toekomst genoemd.

Bemoedigend zijn de ideeën uit het alternatieve traject, waarin de veranderingen niet zozeer als zorg maar meer als kans worden gezien. Dit varieert van nieuwe kansen voor ‘zilte’ landbouw tot slotgrachten rond steden als ‘rode contouren’ in een aantrekkelijk jasje, en het voor recreatie uitbuiten van ruimte voor waterberging door niet het minimaal benodigde wateroppervlak te realiseren maar het maximaal mogelijke.

## 6 Kennisagenda

### 6.1. Inleiding

De projectgroep heeft zich gebaseerd op *state-of-the-art* kennis van de planbureaus. Het identificeren van cruciale kwesties heeft duidelijk gemaakt dat er lacunes zitten in die kennis, in de toekomstscenario's van de planbureaus en hun precisie. Op belangrijke onderdelen van toekomstig beleid ontbreekt ons nog voldoende zicht. Het valt buiten de competentie van de projectgroep om zelfstandig onderzoek naar deze lacunes te verrichten. Wat aan lacunes is gesignaleerd is opgenomen in een voorstel voor een kennisagenda. In dit hoofdstuk benoemen we hoofdzaken die in het basismateriaal (deels) onderbelicht zijn, maar in het licht van de cruciale kwesties uit het vorige hoofdstuk verdieping vragen. Deels zijn het dezelfde onderwerpen die het RPB/MNP-rapport "De ruimtelijke vraagstukken van de toekomst voor de beleidsagenda van nu" aanbeveelt voor verder onderzoek.

### 6.1. Voorstellen

#### *Overkoepelend: bestuurlijke en institutionele context*

Het RPB/MNP-rapport gaat uit van continuïteit in beleid, en in de scenario's gaat het rapport uit van bepaalde maatschappelijke constellaties. Daarom is verklaarbaar dat bestuurlijke en institutionele context slechts zijdelings aan de orde komen. Voor een vervolg op deze verkenning is meer aandacht daarvoor, en voor de veranderingen erin, onontbeerlijk. Het betreft aspecten die bij vrijwel alle onderwerpen van de kennisagenda betrokken dienen te worden, en daarom hier vooraf worden gesteld. Te noemen zijn de rol van de EU, de veranderende rol van non-gouvernementele organisaties, de invloedrijke samenwerking tussen multinationale ondernemingen (zie bijv. de luchtvaart) en de rol en positie van grote financiële instellingen. Het betreft ook de invloed van verdergaande emancipatie en empowerment van burgers en organisaties, de impact van veiligheid en risicomijdend gedrag, de zwaardere invloed op de ruimtelijke inrichting van juristen en accountants en de spelers op de grondmarkt.

#### *1. Internationale concurrentiepositie binnen NW-Europa*

RPB en MNP signaleren in hun voorstellen voor verder onderzoek dat onvoldoende duidelijk is hoe de internationale concurrentiepositie van de Randstad gemeten moet worden, dus dat ook de verbetermogelijkheden onduidelijk zijn. Daaraan moet worden toegevoegd dat ook weinig zicht is op ontwikkelingen in grensregio's, op de invloed van grensoverschrijdende (nieuwe) mobiliteitssystemen, en de invloed van demografische ontwikkelingen in buurlanden. Kennisvragen moeten zich voorts richten op veranderingen in internationaal vestigingsklimaat en effecten van verandering in internationale concurrentie, inclusief de sturingsmogelijkheden van de Nederlandse overheid in een situatie waarbij belangrijke beslissingscentra over het gebruik van de Nederlandse mainports buiten Nederland liggen.

Deze kennisvragen sluiten nauw aan bij de acht prioriteiten die VROM al heeft vastgesteld: ontwikkelingen op de wereldenergiemarkt, profilering EU als producent van duurzame producten en diensten, veranderingen in de rol van overheden, voortgaande Europese wet- en regelgeving, demografische ontwikkelingen, Europese ambities

voor beïnvloeding van de ruimtelijk-economische ontwikkeling, afname van biodiversiteit en beschikbaarheid van natuurlijke hulpbronnen, en hervormingen van het landbouwbeleid.

Relatie met cruciale kwestie: 5.

## *2. Regionale vertaling van de cijfers*

Gezien de lange termijn richten de studies van RPB en MNP zich op een grof ruimtelijk schaalniveau. Voor enkele thema's is een vertaling naar landsdelen gemaakt. Voor veel vraagstukken is dit nog te grof om een goed beeld te kunnen vormen. Zo kunnen de te verwachten effecten van de bevolkingsontwikkeling een andere zijn op macro- dan op micro niveau. Onzekerheid rond krimp van de bevolking is een voorbeeld hiervan. Andere relevante vraagstukken waar regionalisering doorslaggevend kan zijn, betreffen waterberging/ruimte voor water en de vraag naar recreatief groen (mede in relatie tot natuurbeleid).

Relatie met cruciale kwestie: 1, 2, 3 en in mindere mate 4 en 6.

## *3. Mobiliteit in gebieden rondom steden waar grote ruimtelijke programma's aan de orde zijn.*

Uit de studies van de planbureaus komt naar voren dat congestie zal toenemen op punten waar het nationale vervoersysteem samenkomt met het stedelijke/regionale systeem. Juist daar, rondom de steden, zijn grote ruimtelijke programma's voorzien. Gegeven de mogelijke groei van de mobiliteit (incl. goederenvervoer), de groei van het autobezit, het aantal woningen en werkplekken aan de randen van de stedelijke gebieden, is een nadere regionale detaillering gewenst waar vraag en aanbod in het vervoersysteem onvoldoende matchen en wat daarvan de gevolgen zijn. Inzicht in effecten van prijsbeleid is hierbij op zijn plaats. Er mee samen hangt de vraag waar het beste gebouwd kan worden zodat verschillende vervoersmodaliteiten (fiets, auto en openbaar vervoer, ook in combinatie) optimaal benut kunnen worden. Dit vereist inzicht in het mobiliteitsgedrag van toekomstige bewoners, werknemers en bezoekers van voorzieningen in deze gebieden.

Relatie met cruciale kwestie: 2, 5 en in mindere mate 1.

## *4. Ruimtelijk gedrag bij diversificatie van culturen en leefstijlen.*

In RPB/MNP-rapport wordt ruimtelijk gedrag als punt voor de onderzoeksagenda geïdentificeerd. Daarbij wordt verwezen naar de veranderende bevolkingssamenstelling. De vraag is wat hiervan het effect is en in het bijzonder spitst de aandacht zich toe op het groeiend aantal allochtonen. Gaan deze inderdaad na verloop van tijd hetzelfde gedrag vertonen als autochtonen? Deze vraag kan uitgebreid worden tot diversificatie van culturen en leefstijlen in het algemeen.

Relatie met cruciale kwesties: 1, 2 en in mindere mate 4.

## *5. Relatie overdruk- en onderdrukgebieden.*

De toekomstige uitwisseling tussen overdrukgebieden (gebieden waar de vraag naar ruimte voor m.n. wonen groter is dan het aanbod) en onderdrukgebieden (gebieden waar een meer ontspannen markten ontstaan) is nog onderbelicht. Spanningen op de woningmarkt in de Randstad, aantasting van leefomgevingkwaliteiten in overdrukgebieden en stijging van kosten van levensonderhoud (dure woningen, extra betalen voor mobiliteit, etc.) kunnen reden zijn om in onderdrukgebieden te gaan wonen (zeker bij stabilisering of zelfs daling van prijzen op de woningmarkt aldaar, en schaarste op de arbeidsmarkt). Het RPB/MNP-rapport verwacht "uitschuif" uit de



Randstad naar de overgangszone (Brabant, Gelderland, Flevoland) en vandaaruit verder naar overig Nederland. Onduidelijk is waar en in welke mate deze effecten zijn te verwachten.

Relatie met cruciale kwesties: 2, 3 en in mindere mate 1 en 4.

#### *6. Instrumentarium bij krimp*

Welke middelen staan ter beschikking om bij krimp toch kwaliteit te kunnen bieden? Veel inkomsten komen binnen dankzij groei (uitgifte van grond voor wonen en werken). Met die inkomsten zijn ook investeringen in infrastructuur, groen, natuur en recreatie mogelijk. Onderzocht moet worden wat de mogelijkheden zijn als die inkomstenposten wegvallen. De vraag is of in dat geval economische groei op zich voldoende is voor verdere ontwikkeling, en of er andere financieringsbronnen zijn. Voor het beheer van het landschap zullen ontwikkelingen in de landbouw van bijzondere invloed zijn. De vraag is hoe dit regionaal verschillend uitpakt.

Relatie met cruciale kwesties: 3 en in mindere mate 4.

#### *7. Transformaties van landschappen, in het bijzonder 'groene segregatie'*

Transformaties van landschap en natuur is geïdentificeerd als een cruciale kwestie voor beleidsontwikkeling. Aangegeven is dat nog weinig zicht bestaat op deze 'sluipende' processen en op regionale verschillen daarin. RPB/MNP signaleren het optreden in de periferie van schaalvergroting in zowel de landbouw als in natuurgebieden. Ze maken gewag van 'groene segregatie' door het ontstaan van grote monofunctionele gebieden naast elkaar. Dit zou de toegankelijkheid en belevingswaarde nadelig beïnvloeden. In het kader van onderzoek naar transformaties van landschappen zou hieraan bijzondere aandacht kunnen worden besteed.

Relatie met cruciale kwesties: 4 en in mindere mate 3.

#### *8. Ruimtelijke effecten van klimaatverandering*

De gevolgen van de klimaatverandering zijn nog onvoldoende in beeld gebracht, zeker als het gaat om de consequenties voor de ruimtelijke inrichting van Nederland. Daarbij spelen verschillende onderwerpen waaronder:

- de verzilting in (Zuid)West-Nederland: tempo, maatregelen en effecten zowel voor de landbouw als biodiversiteit, natuur en landschap
- de wijze waarop in steden verdichting is te combineren met het meer klimaatbestendig maken van deze gebieden (o.a. ruimte voor water, omgaan met hittestress)
- de mogelijke effecten van verschillende (nieuwe) energiebronnen op de ruimtelijke inrichting van het land.

Dergelijke kennisvragen sluiten overigens aan bij de activiteiten die VROM onderneemt in het kader van het programma Adaptatie Ruimte en Klimaat (ARK).

Relatie met cruciale kwesties: 1, 3, 6 en in mindere mate 2.

## 7 *Vervolg*

Om de bevindingen van deze verkenning te operationaliseren is een volgende stap nodig. In een tussenstap zou het volgende moeten gebeuren:

- 1 preciseren per kwestie welke aspecten/onderwerpen van belang zijn en waar ze zullen spelen;
- 2 traceren wat er in de lijn binnen VROM en elders al gebeurt in relatie tot die aspecten/onderwerpen;
- 3 een voorstel formuleren wat in de lijn kan worden uitgewerkt en in al lopende programma's; wat aansluit op lopend beleid en wat nieuw in het werkprogramma moet worden opgenomen; wat als onderzoeksvragen op de kennisagenda moet komen, en waar/hoe dan wel.

Het is voor verdere operationalisering buitengewoon nuttig om door te gaan met 'Wenken voor Later' – de bijeenkomsten die in het alternatieve traject met kunstenaars en andere creatieve geesten zijn belegd om alternatieve ideeën uit te werken. Het verdient aanbeveling om in die informele sfeer de hele planninggemeenschap (incl. planbureaus, NIROV, Habiforum enz.) te betrekken bij het operationaliseren van de zes kwesties.

Zo kan VROM/DGR op open wijze en stapsgewijs de agenda voor de toekomst opbouwen.