



# Reflectie op de Provinciale Voorstellen NOVEX



# Inhoud

Inleiding	2
Reflectie	
Waterveiligheid	8
Zoetwaterbeschikbaarheid	12
Herstel natuurlijke systemen	15
Circulaire en klimaatneutrale economie	20
Leefbaarheid en gezondheid	26
Transnationale verbanden en ruimtelijke structuren	31
Nederland op de tekentafel	33
Ten slotte	36

# Inleiding

In het programma NOVEX van het ministerie van BZK werken alle overheden samen aan een plan voor de toekomstige inrichting van Nederland. Om de nationale opgaven en doelen ruimtelijk te vertalen, te combineren en in te passen werkten alle Nederlandse provincies het afgelopen jaar aan ruimtelijke voorstellen.<sup>1</sup> De voorstellen laten zien waar de kansen liggen en waar het knelt. Bovendien wordt duidelijk welke vraagstukken en keuzes op regionaal niveau gemaakt kunnen worden en op welke opgaven sturing of instrumentarium nodig is vanuit de rijksoverheid.

Het College van Rijksadviseurs (CRa) is door het ministerie van BZK gevraagd om een reflectie te geven op de provinciale ruimtelijke voorstellen. Het CRa heeft dit verzoek op twee wijzen ingevuld. Ten eerste door actief deel te nemen aan een aantal bijeenkomsten en werksessies waar vertegenwoordigers van provincies, waterschappen en de rijksoverheid met elkaar spraken over de tussentijdse resultaten van de ruimtelijke voorstellen. Tijdens deze bijeenkomsten reflecteerden wij mondeling op de voortgang van het proces en de inhoudelijke vraagstukken. Ten tweede heeft het CRa de ruimtelijke voorstellen die eind 2023 zijn ingediend zorgvuldig bestudeerd en geanalyseerd om te komen tot een selectie van bevindingen en inzichten die relevant zijn voor het Rijk in het kader van de uitwerking van het Voorontwerp Nota Ruimte. De navolgende reflectie is hiervan het resultaat.

In de geest van de werkwijze van het CRa, zoals geformuleerd in de Werkagenda<sup>2</sup>, legt deze reflectie het accent op de noodzakelijke

1. Zie de brief behorende bij het startpakket fysieke leefomgeving van december 2022: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/12/12/kamerbrief-aanbieding-provinciaal-startpakket-fysieke-leefomgeving>.

2. Agenda CRa 2021-2024: de 22e eeuw begint nu: <https://www.collegevanrijksadviseurs.nl/adviezen-publicaties/publicatie/2021/12/22/index>

systeemveranderingen met impact op de lange termijn, omdat het Rijk hierin een belangrijke (systeem)verantwoordelijkheid heeft. Dit betekent dat de ruimtelijke voorstellen steeds worden gepositioneerd in de context van grote onvermijdelijke veranderingen op de lange termijn om scherper te krijgen welke keuzes de komende jaren gemaakt moeten worden.

Op basis van de provinciale voorstellen identificeert het CRa zeven thema's die stuk voor stuk vragen om een radicale koerswijziging, waarin de rijksoverheid andere overheden en maatschappelijke partners dient te ondersteunen. Per thema wordt gesignaleerd waar momenteel onderzoeksvragen zitten, waar behoefte is aan uitvoeringsafspraken en waar het Rijk zelf structurerende keuzes dient te maken. Deze inzichten zijn steeds voorzien van concrete voorbeelden uit de provinciale voorstellen.

De reflectie sluit af met het pleidooi richting het Rijk om een zogenaamde 'tussenruimte' te creëren, als voedingsbodem voor nieuwe denkrichtingen, als plek voor meningsvorming en inzichtvorming voor Rijk en regio. Ook wordt kort op de Nationale Programma's gereflecteerd, en de kansen die er liggen om de opgedane inzichten in aanloop naar de Nota Ruimte op korte termijn om te zetten in heldere afspraken en concrete realisatie.

Tenslotte is het belangrijk om te benadrukken dat deze reflectie geen beoordeling is van de provinciale voorstellen zelf. Het CRa richt zich met deze reflectie tot het Rijk en geeft adviezen voor het vervolg.



Onderzoeksvragen



Uitvoeringsafspraken



Visievorming



Structurerende keuzes

*In de kantlijn bij het advies is door middel van iconen aangegeven welk type vervolgstap het betreft*

# Enkele bevindingen vooraf

Alvorens nader in te gaan op de zeven thema's wil het CRa enkele algemene bevindingen delen naar aanleiding van zowel de inhoudelijke uitwerking van de provinciale voorstellen als het werkproces van het afgelopen jaar.

## **Zet het proces van gezamenlijk leren voort**

Het is een grote winst dat er, in de aanloop naar de Nota Ruimte, tussen Rijk en regio's een proces van gezamenlijk leren en verkennen op gang is gebracht. Gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk zijn aan verschillende ontwerp- en vergadertafels met elkaar in gesprek over de ruimtelijke toekomst van Nederland. Het CRa ziet dit als één van de grootste winsten van het NOVEX traject en moedigt alle betrokkenen aan om het gesprek voort te zetten. Zo wordt er steeds meer kennis gedeeld en ontstaat wederzijds begrip tussen lokale, regionale en nationale overheden.

## **Kijk ver vooruit, ook na 2050**

Zowel in het kader van de Nota Ruimte als in de provinciale voorstellen wordt nadrukkelijk verkend welke keuzes gemaakt moeten worden om Nederland klaar te maken voor een toekomst die verder rijkt dan de concrete plannen tot 2030 en de visies voor 2050. In de provinciale voorstellen worden concrete oplossingen aangedragen voor de periode tot 2030, en oplossingsrichtingen met meer bandbreedte voor de periode naar 2050 en verder. In het programma Mooi Nederland

en de Nota Ruimte wordt vervolgens nog verder doorgekeken naar 2100 en verder om meer grip te krijgen op de grote ruimtelijke vraagstukken op lange termijn en de keuzes die we nu al kunnen maken. Het CRa juicht deze ontwikkeling enorm toe, want een aantal fundamentele ruimtelijke opgaven manifesteert zich pas daadwerkelijk ná 2050.

## **Bouw samen aan een verhaal voor de toekomst**

Voor het eerst sinds lange tijd worden er in de provinciale voorstellen en in het kader van de Nota Ruimte weer fundamentele vragen gesteld over de ruimtelijke inrichting van onze leefomgeving. Dit is moedig én noodzakelijk. Want de tijd dat alles ruimtelijk ingepast kon worden door slim te puzzelen is voorbij. De opgaven voor de lange termijn raken alle facetten van ons land. Het nadenken over de toekomst gaat niet alleen over de moeilijke opgaven die op ons afkomen. Het gaat ook over het nadenken over in welk land we als samenleving *willen* leven. Over schone lucht, robuuste natuur en rechtvaardige woonomgevingen. Over hoe we de industrie en landbouw kunnen verduurzamen zodat volgende generaties ook vooruit kunnen. Het fundamentele besef dat er grote veranderingen nodig zijn, is inmiddels diep doorgedrongen, zo blijkt ook uit de provinciale voorstellen.

# 1 Waterveiligheid

## Reflectie

De nationale keuzes op het gebied van waterveiligheid en passende beschermingsstrategieën hebben veel impact op de ruimtelijke mogelijkheden van de provincies. Op provinciaal niveau resulteren deze keuzes bijvoorbeeld in het zoeken naar ruimte voor waterberging en het niet (of enkel footloose) bouwen in overstromingsgevoelige gebieden. De zeespiegel stijgt en de rivieren krijgen steeds grotere neerslagpieken te verwerken. Dat heeft gevolgen voor Laag-Nederland en het rivierengebied en overstijgt provinciale en nationale grenzen. Het vraagt aanzienlijke en langjarige collectieve inspanningen en publieke investeringen om heel Nederland in de toekomst het huidige niveau van waterveiligheid en -overlast te kunnen garanderen. Het is sterk de vraag of - en zo ja - tot wanneer het huidige niveau te handhaven is. Zowel op nationaal, regionaal en lokaal niveau moet er rekening mee worden gehouden dat wateroverlast in de toekomst niet altijd te voorkomen is en dat er scherpere keuzes gemaakt moeten worden over waar en hoe gebouwd kan worden.

Provincies gaan wisselend om met de onzekerheid die voortkomt uit de afhankelijkheid van nationale keuzes. Reserveringen voor dijkversterkingen worden wel op kaarten ingetekend, maar het is nog onduidelijk wat er op de langere termijn nodig is bij voortgaande en/of versnelde zeespiegelstijging. DKustprovincies als Noord-Holland en Zeeland geven aan voor de te maken keuzes sterk afhankelijk te zijn van kustversterkingsstrategieën die op nationaal niveau worden gekozen. Verschillende provincies proberen om binnen de provinciale mogelijkheden te anticiperen en nemen daarbij het principe 'Water en Bodem Sturend' als uitgangspunt. De noodzaak om klimaatbuffers aan te leggen en niet meer te bouwen in uiterwaarden en de diepste delen van polders schuurt met de grote ruimtevraag voor nieuwe woon- en werklocaties. Dat speelt het sterkst in de laaggelegen Randstedelijke provincies, waar de druk op de ruimte het grootst is. Er is hulp nodig van het Rijk om hier op een goede manier mee om te gaan.



## Voorbeelden uit de Provinciale Voorstellen

De provincie **Zeeland** stelt dat de (combinatie van) strategieën die in het *Kennisprogramma Zeespiegelstijging*<sup>3</sup> worden gekozen, van grote invloed zijn op de keuzes van de provincie. “De gevolgen van maatregelen zoals afsluiting van zeearmen, aanleg van een tweede kustverdediging in zee, vergroten van de deltawateren of verdubbelen van waterkeringen zijn bepalend voor het Zeeland van de toekomst. Zolang niet bekend is welke strategie gaat worden gekozen, is het niet mogelijk te anticiperen. Dit zorgt voor extra kosten of kan blokkades opleveren voor uitvoering van een nieuwe kustversterkingsstrategie.”

De provincie **Overijssel** geeft aan dat Water en Bodem Sturend (WBS) in de provincie leidend is, maar ook dat de WBS-kamerbrief<sup>4</sup> generieke maatregelen noemt in het kader van waterveiligheid die niet haalbaar zijn in delen van Overijssel. Het gaat bijvoorbeeld om de regel niet te bouwen in diepe polders en op primaire waterkeringen in steden als Kampen, Deventer en Zwolle. Juist in die steden is de vraag naar woningen groot en is weinig andere ruimte beschikbaar. De provincie bepleit daarom uitzonderingen op de algemene principes uit de WBS-brief en verzoekt om een gebiedsgerichte uitwerking. Het is onduidelijk of dat ook voldoende veiligheid biedt voor de langere termijn. Het principe ‘Water en Bodem Sturend’ wordt op andere terreinen overigens voortvarend ter harte genomen. Ook benoemt het ruimtelijk voorstel van Overijssel de wens om strategieën voor meerlaagsveiligheid gezamenlijk met het Rijk te willen uitwerken, ook met inzet van gezamenlijke middelen.

Een vergelijkbaar voorstel doet **Flevoland**. Deze provincie is vanwege de lage ligging in combinatie met de versnelde zeespiegelstijging op lange termijn kwetsbaar voor overstromingen en wateroverlast, ondanks de sterke, hoge en brede dijken. Ook hier wordt enerzijds gepleit voor helderheid met betrekking tot de waterbeschermingsstrategieën, kennis, middelen en regelgeving en anderzijds gevraagd om uitzonderingen zodat er ruimte ontstaat voor buitendijks bouwen.

De provincie **Zuid-Holland** benoemt, net als andere provincies, de afhankelijkheid van keuzes op nationaal niveau, maar neemt vervolgens zelf het heft in eigen hand. Ze kiezen ervoor om wateropgaven niet af te wentelen op toekomstige generaties, naar andere gebieden of functies en ook niet van privaat naar publiek. Dit uitgangspunt wordt doorvertaald naar duidelijke keuzes voor de ruimtelijke ontwikkelingen in de provincie. Ook wordt nieuw beleid geformuleerd voor meerlaagsveiligheid om de risico's van overstromingen in de toekomst verder te beperken.

3. Het eindresultaat van het *Kennisprogramma Zeespiegelstijging* wordt in 2026 verwacht.

4. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/11/25/water-en-bodem-sturend>.

# Advies

## Meerlaagsveiligheid

Het concept meerlaagsveiligheid (MLV) is in 2009 in het Nationaal Waterplan geïntroduceerd om een duurzaam waterveiligheidsbeleid voor overstromingen in het hoofdwatersysteem op te stellen. De eerste laag is gericht op preventie, het voorkomen van overstromingen. De tweede laag is gericht op het realiseren van een duurzame (robuuste) ruimtelijke inrichting van Nederland. De derde laag zet in op rampenbeheersing, een betere (organisatorische) voorbereiding op een mogelijke overstroming. Meerlaagsveiligheid verkleint dus zowel de kansen op, als de gevolgen van een overstroming. Het advies van de beleidstafel wateroverlast en hoogwater (2022) heeft het belang van het concept nogmaals nadrukkelijk onderstreept. MLV is te typeren als een strategie waar we geen spijt van krijgen ('no regret'). Provincies doen er verstandig aan nu al te anticiperen op een grilliger klimaat en zeespiegelstijging door strategieën gericht op meerlaagsveiligheid uit te werken. En daar ook naar te handelen.



Structureerende keuzes



Uitvoeringsafspraken



Onderzoeksvragen



Onderzoeksvragen

Een aantal provincies benoemt meerlaagsveiligheid als punt van uitwerking, en wil hier samen met het Rijk mee aan de slag. Het is aan het Rijk om hier gevolg aan te geven en ook de andere provincies te betrekken. Bestaande kennis over meerlaagsveiligheid dient meegewogen te worden in structurerende keuzes (zoals niet meer buitendijks bouwen) en uitvoeringsafspraken. Onderzoeksvragen die reesteren, vragen verdere uitwerking.

## Adaptatiepaden

Het Rijk staat ook aan de lat voor uitwerking van belangrijke keuzemomenten voor de lange termijn op het gebied van waterveiligheid op nationaal niveau. Het denken in adaptatiepaden kan hierbij zeer behulpzaam zijn. Bij het werken met adaptatiepaden worden meerdere strategieën uitgewerkt. Wanneer de omstandigheden veranderen kan adaptief gewisseld worden van strategie. Bijvoorbeeld, bij versnelling van de zeespiegelstijging kan gewisseld worden van 'beschermen' naar 'beschermen en meebewegen'. Het inzichtelijk maken van nationale waterveiligheidsstrategieën en bijbehorende keuzemomenten (ook wel knikpunten) geeft provincies inzicht in waar zij rekening mee moeten houden en welke keuzes op welke termijn worden voorzien. Ook op regionale schaal is uitwerking in adaptatiepaden nodig. Daarom heeft het Rijk de verantwoordelijkheid om de methodologie verder te ontwikkelen en te verankeren in het instrumentarium van het Omgevingsbeleid.

## Kaders voor Water Bodem Sturend

‘Water en Bodem Sturend’ (WBS) is een belangrijke en recente beleidsverandering waar logischerwijs nog veel onduidelijkheden over bestaan. De WBS-kamerbrief<sup>5</sup> van IenW bepleit bijvoorbeeld dat de diepste delen van de diepste polders onbebouwd blijven, maar stelt dit niet verplicht. Ook is het niet duidelijk wat precies wordt bedoeld met ‘de diepste polders’, wanneer behoort een polder niet meer tot ‘de diepste’? Het aspect bodemkwaliteit, afwegingen op welke bodem welke functies (in de toekomst) mogelijk zijn, of een analyse van de invloed van bepaalde activiteiten op het bodemsysteem ontbreken nog, zowel in de provinciale ruimtelijke voorstellen als in de WBS-kamerbrief.

Waar beleidskeuzes voldoende uitgekristalliseerd zijn vraagt WBS om heldere, kaderstellende en *structureerende keuzes*. Kaderstellend, maar wel ruimte biedend aan innovatieve, adaptieve oplossingen. Een groot aantal provincies vraagt nadrukkelijk om die kaders. Daarnaast is het belangrijk dat provincies (een kaartanalyse van) het bodem- en watersysteem als onderlegger gebruiken en dat een onderbouwing wordt gegeven van de keuzes die op basis van deze ‘klimaatonderlegger’ zijn gemaakt.



Onderzoeksvragen



Structureerende keuzes



Uitvoeringsafspraken

5. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/11/25/water-en-bodem-sturend>.

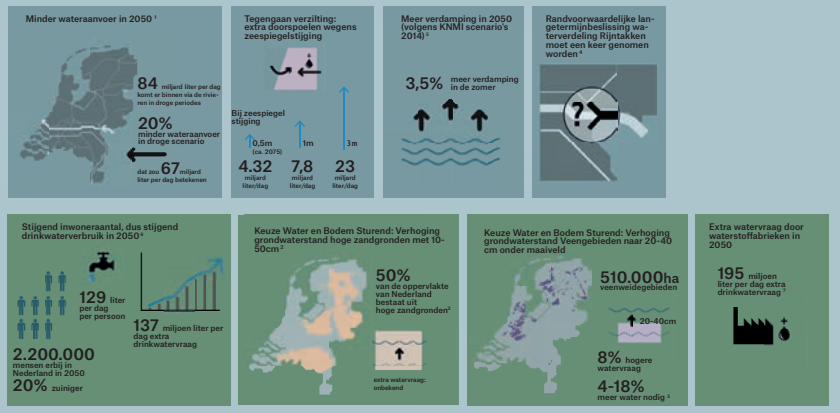
# 2

# Zoetwater beschikbaarheid

## Reflectie

Zoetwaterbeschikbaarheid is een belangrijk thema in veel provinciale voorstellen. Het is opnieuw een thema waarin provincies zich relatief afhankelijk opstellen ten opzichte van het Rijk. Veel provincies constateren dat de vraag naar zoetwater de komende decennia zal toenemen. Het beeldverhaal Hot Topic 1 (oktober 2023) over zoetwaterbeschikbaarheid maakt inzichtelijk welke klimatologische opgaven er op Nederland afkomen en waar de toenemende watervraag voor nodig is. Het Planbureau voor de Leefomgeving geeft in het rapport *Klimaatrisico's in Nederland* aan dat de gevolgen van droogte, en het daarbij optredende zoetwatertekort urgente aandacht vraagt.<sup>6</sup> Duidelijk is dat de zoetwaterbeschikbaarheid in ieder geval niet toereikend is om aan de (verwachte) vraag te voldoen. Veel provincies zijn afhankelijk van het IJsselmeer als 'nationale regenton'. Er dreigt een urgent verdelingsvraagstuk tussen provincies te ontstaan wanneer de zoetwaterbeschikbaarheid niet structureel wordt vergroot. Provincies die vooral afhankelijk zijn van water dat via de rivieren wordt aangevoerd zijn mede afhankelijk van keuzes van onze buurlanden bovenstrooms in het natuurlijke watersysteem. Het water dat ons land binnenstroomt via de Rijn moet met negen provincies worden gedeeld, in het droge klimaatscenario neemt deze toevoer met twintig procent af.

### Wat maakt een goede afstemming tussen Rijk en Provincies urgent? Bestaande (DP Zoetwater) én Nieuwe urgenties (Water bodem sturend/PPLG's/nieuwe klimaatscenario's).



### Afb.1

Opgaven zoetwaterbeschikbaarheid.

Bron: beeldverhaal Hot Topic 1 - Zoetwater (oktober 2023)

Hoewel er een verschuiving gaande is in het besef dat alle provincies werk moeten maken van waterberging en infiltratie, ontbreekt het nog sterk aan inzichten over de bijbehorende ruimtevraag. Provincies kijken hierbij vooral naar het Rijk, en vragen om structurerende keuzes te maken over de verdeling van het zoetwater in Nederland.

6. <https://www.pbl.nl/publicaties/klimaatrisicos-in-nederland>.

## Voorbeelden uit de Provinciale Voorstellen

De provincie **Utrecht** benoemt haar zeer sterke afhankelijkheid van andere provincies voor zoetwaterbeschikbaarheid. Het Amsterdam-Rijnkanaal, het IJ, het Noordzeekanaal en de omliggende boezems zijn belangrijk voor de Utrechtse zoetwatervoorziening. Deze liggen gedeeltelijk of geheel buiten de provincie. Er is regelmatig een tekort aan water. Het vernatten van veenweidegebieden in het Groene Hart en het tegengaan van verdroging van de Utrechtse Heuvelrug zorgt nu al voor uitdagingen. Vanwege de sterke mate van verstedelijking en ruimtedruk is het voor Utrecht extra moeilijk om ruimte te vinden om water te bergen en zal de afhankelijkheid in stand blijven, ook bij maximaal inzetten op zelfvoorzienend zijn. De provincie vraagt aandacht voor deze positie bij de nationale ruimtelijke verdeling van zoet water.

De provincie **Drenthe** geeft aan meer water vast te willen houden, maar door de slecht doorlatende keileem in de ondergrond zal dat onvolgende zijn om aan de watervraag te voldoen en blijft de provincie afhankelijk van water uit het IJsselmeer. Wel gaat de provincie inzetten op het verminderen van het (grond)waterverbruik, o.a. door bij de keuze van landbouwgewassen op het Drents Plateau rekening te houden met de beperkte beschikbaarheid van water.

De provincie **Groningen** benoemt het belang van water als 'randvoorwaarde voor (bijna) alles'. Een aanzienlijk deel van de landbouw, natuur en industrie in het gebied is in tijden van droogte afhankelijk van IJsselmeerwater. De provincie onderkent dit, maar geeft nadrukkelijk aan ook zelf te zoeken naar oplossingen en strategieën om water langer vast te houden. Daarbij werken ze zoveel mogelijk met het principe van meervoudig ruimtegebruik. Voor de landbouw en industrie wordt ingezet op efficiënt watergebruik.

## Advies

### Water besparen en zo veel mogelijk zelfvoorzienend zijn

De zoetwaterverdeling vraagt structurende keuzes van het Rijk. Keuzes die momenteel binnen het programma Klimaatbestendige Zoetwatervoorziening Hoofdsysteem worden uitgewerkt. Daarnaast moeten provincies onderzoeken hoe zij maximaal zelfvoorzienend kunnen zijn en inzicht verkrijgen in het ruimtebeslag dat daarbij hoort. Een belangrijk pleidooi is dan ook dat het niet meer alleen over m<sub>3</sub> (capaciteit) moet gaan, maar ook over m<sub>2</sub> (ruimtebeslag). Hierbij hoort een ruimtelijke uitwerking van scenario's door het Rijk en de provincies. De beweging naar waterbesparing, een 'no regret', moet hier nadrukkelijk bij worden meegenomen. De WBS-kamerbrief<sup>7</sup> benoemt niet voor niets een (drinkwater)reductieopgave van tenminste 20%.

We hoeven niet helemaal te wachten op de keuzes en onderzoeken uit het programma Klimaatbestendige Zoetwatervoorziening Hoofdsysteem. Veel weten we al. Het is zeer urgent om duidelijke *uitvoeringsafspraken* te maken en regelgeving, zoals vastgelegd in het Besluit bouwwerken leefomgeving (voorheen Bouwbesluit), aan te passen. Denk aan wateropvang op eigen terrein en het voorkomen van het gebruik van kostbaar drinkwater voor laagwaardige toepassingen zoals doorspoelen van toiletten. In Vlaanderen heeft men op dit gebied al vele jaren effectieve regelgeving, wat heeft geleid tot een leidingwatergebruik van 84 liter per persoon per dag (2022). In Nederland is dit 134 liter.

### Afwegingskader en ruimtelijke vertaling

Een fundamentele vraag luidt: willen (of kunnen) we elke zoetwateraanvraag faciliteren? Moeten we strenger sturen op nieuwe ontwikkelingen met een grote zoetwateraanvraag? Het is nodig om gezamenlijk afwegingskaders te ontwikkelen over welke ontwikkelingen waar passend zijn, rekening houdend met de (toenemende) zoetwateraanvraag. Dit geldt vooral voor ontwikkelingen in gebieden die sterk afhankelijk zijn van wateraanvoer van buiten de provincie. Technische oplossingen, zoals onderwaterdrainage in veenweidegebieden of de productie van waterstof, stuwen de wateraanvraag extra op en zijn daardoor niet altijd de beste keuze. Die afweging moet onderdeel zijn van het afwegingskader en vraagt bovendien een ruimtelijke vertaling. Dit is een *uitvoeringsafpraak*.



Structurende  
keuzes



Uitvoerings-  
afspraken



Structurende  
keuzes



Uitvoerings-  
afspraken

7. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/11/25/water-en-bodemsturend>.

# Herstel natuurlijke systemen

## Reflectie

Herstel van het natuurlijke systeem is een belangrijke voorwaarde om de doelen voor natuur, klimaat en water te halen en te komen tot een gezonde leefomgeving voor mens, plant en dier. De huidige praktijk kenmerkt zich door een focus op scherp afgebakende, relatief kleine natuurgebieden en krap bemeten groenblauwe verbindingen daartussen (het Natuurnetwerk Nederland). In de directe nabijheid kan soms zeer intensieve landbouw plaatsvinden. Natuur houdt zich niet aan grenzen, maar stikstofemissies, de uitspoeling van mest en chemische middelen ook niet. Het gevolg is dat natuur en landbouw op steeds meer plekken steeds heviger met elkaar botsen.

Om het natuurlijke systeem robuuster te maken is een fundamenteel andere benadering nodig: een combinatie van basiskwaliteit natuur in stad en land, natuurinclusief werken in alle domeinen, en (mede daarmee) versterking van natuurkerngebieden. Het Natuur Netwerk heeft een 'ruimere jas' nodig, waarin natuur en andere functies verweven raken en elkaar ondersteunen in plaats van met elkaar botsen. Van scheiding naar verweving. Dat vraagt om andere, meer natuurinclusieve steden en landbouwsystemen, met groene kwaliteit vanuit het landelijk gebied tot diep in de haarvaten van de stad.<sup>8</sup> De Mooi Nederland Handreikingen *Overgangsgebieden in transitie*, *Groen Blauwe Dooradering*, *Biobased (ver)bouwen* en *Groen en gezond leven in de stad* bieden inspiratie.<sup>9</sup>

In de provinciale voorstellen is zeker aandacht voor herstel van het natuurlijke systeem, maar de acties die nodig zijn om er serieus werk van te maken, blijven over het algemeen nog achterwege. De ene provincie is ambitieuzer dan de andere. Sommigen benoemen terecht dat natuurlijke systemen zich niet houden aan provinciegrenzen en dat goede samenwerking met aangrenzende provincies essentieel is. Het verschil in ambitie kan ervoor zorgen dat de ene provincie werkt aan herstel van midden- of benedenlopen van beken, maar dat de aangrenzende provincie te weinig doet aan herstel van de bovenlopen. Het systeem blijft dan altijd 'gemankeerd'.



8. De benadering voor nationale parken nieuwe stijl bouwt hierop voort. In de Natuurverkenning 2050, Scenario Natuurinclusief (WUR/PBL) wordt aangetoond dat het natuurinclusieve scenario, waarin de natuur niet alleen versterkt wordt in en rondom de bestaande natuurgebieden, maar waar overal wordt ingezet op natuurinclusiviteit. Dit vraagt een grootschalige transitie van het landgebruik, maar levert vervolgens een grote toename in zowel doelbereik (ca 80%) en ecosysteemdiensten.

Zie ook: <https://www.pbl.nl/actueel/nieuws/hoe-kan-de-nederlandse-natuur-eruitzien-in-2050>.

9. <https://www.mooinederland.nu/longread/8-handreikingen-op-gebiedsniveau>.

## Voorbeelden uit de Provinciale Voorstellen

De botsing tussen natuur en intensieve landbouw is in weinig provincies zo groot als in de provincie **Gelderland**, met name op de flanken van de Veluwe. De provincie roept dan ook op tot een nationale aanpak. De provincie geeft aan dat de ruimtepuzzel in de regio's op en rondom de Veluwe vastloopt op wetgeving (waaronder Natura 2000). Er is een goede kaartanalyse gemaakt van de knelpunten en er wordt benoemd wat te doen staat om het natuurlijke systeem te herstellen en robuuster te maken. Ook zijn er beschermingszones voor natte landnatuur, groene ontwikkelzones, ecologische poorten en zones voor systeemherstel Natura 2000 aangegeven.

**Friesland** heeft met de studie Fryslân Klimaatbestendig 2050 (FK2050) meer inzicht gekregen in welke maatregelen nodig zijn, en op welke plek. De opgaven voor de provincie zijn groot, met name voor het 'Lage Midden' en het boezemsysteem. Dit wordt onderschreven in het ruimtelijk voorstel. "Sommige gebieden kunnen op de langere termijn minder geschikt worden voor de reguliere landbouw, met name als gevolg van klimaatverandering. Behoud van veengebieden blijft op langere termijn belangrijk om het zoete water vast te kunnen houden (sponswerking) en tegendruk te geven." Tegelijkertijd wordt benoemd dat maatregelen als ophogen en optoppen nodig zullen zijn om de veenweidegebieden te behouden voor de landbouw. Dat laatste sluit niet aan bij WBS en het herstel van het natuurlijke systeem.

Provincie **Limburg** kiest voor een beekdal-brede-benadering. Daarbij wordt niet alleen de beek zelf ingericht. Het gehele beekdal wordt omgevormd tot een robuust watersysteem dat beter bestand is tegen zowel natte als droge perioden en waarin emissies van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen verminderd worden.

**Drenthe** hanteert een aantal uitgangspunten dat stuurt op regeneratieve landbouw. 'Het grondgebruik is in evenwicht met de draagkracht en behoud van kwaliteit van de bodem.' En: 'We breken de natuur niet sneller af dan de tijd die nodig is om te herstellen.' De provincie roept het Rijk op om strengere normen te stellen met betrekking tot bestrijdingsmiddelen en om WBS uit te werken in beleid. Drenthe durfde het bovendien aan om zoekgebieden voor overgangszones op kaart te zetten. Datzelfde geldt ook voor de provincies Overijssel en Groningen, die een gebiedsindeling maakten voor landbouwtypen.

Het nieuwe beleid voor de nationale parken stuurt sterk op een verbreding en vergroting van de omvang van de bestaande nationale parken, waarbij het omliggende agrarische cultuurlandschap en de natuurkernen in samenhang worden ontwikkeld en waar gewerkt wordt aan ecologisch herstel. Slechts weinig provincies benoemen het bestaan ervan in de ruimtelijke voorstellen of gaan in op de potenties ervan voor het bijeenbrengen van de opgaven voor natuur en landbouw. Provincie **Noord-Brabant** is een positieve uitzondering. Het Van Gogh Nationaal Park-in-oprichting wordt benoemd en op de kaart zijn veel zoekgebieden voor nieuwe landschapsparken aangegeven, vaak in combinatie met verstedelijking.



## Advies

### Basiskwaliteit natuur en agenda natuurinclusief

In het programma Natuur (LNV) worden twee hoofdambities genoemd. De eerste stelt doelen voor instandhouding van alle soorten onder de vogel- en habitatrictlijnen. De tweede ambitie luidt: “We willen een goede basiskwaliteit van de natuur, binnen én buiten natuurgebieden en bevorderen de transitie naar een natuurinclusieve samenleving voor algeheel biodiversiteitsherstel.”<sup>10</sup>

Deze tweede ambitie is verder uitgewerkt in het onderzoeksrapport ‘basiskwaliteit natuur’ en de ‘agenda Natuurinclusief 2.0’.<sup>11</sup> Het is nu zaak om deze ambitie verder te concretiseren. Verschillende provincies vragen het Rijk om ondersteuning in de beweging naar biodiversiteitsherstel en een natuurinclusieve samenleving. Bijvoorbeeld door de generieke regels voor (de omgang met) bodem, water, lucht en natuurinclusief ondernemen en wonen aan te scherpen. Basiskwaliteit natuur gaat niet alleen over natuurgebieden, maar ook over agrarische cultuurlandschappen, stedelijke gebieden, werklandschappen en water. Met het aanscherpen van de regels en het ondersteunen van Europees natuurbeleid, wordt toegewerkt naar een gelijk speelveld dat de provincies meer ruimte geeft voor het bieden van maatwerk, het stimuleren van ondernemerschap en het versterken van ruimtelijke diversiteit.

### Visie op relatie natuur en bodemgebonden landbouw

Met de visie op kringlandbouw in ‘Waardevol en Verbonden’ (LNV, 2018) is een eerste stap gezet in de *visievorming* over de toekomst van het landelijk gebied. Het sluiten van kringlopen is een belangrijk aspect, maar de opgaven voor het landelijk gebied zijn groter dan dat. Voor een duurzaam landbouwsysteem dat gezond voedsel produceert, waarin agrariërs hun brood kunnen verdienen en waarin het natuurlijk systeem de ruimte krijgt om te herstellen, is veel meer nodig. Helderheid omtrent de opgaven en de koers voor de toekomst is dringend gewenst, zodat agrariërs duidelijkheid krijgen in het sturen van hun bedrijfsvoeren en provincies weten welke praktijken ze moeten faciliteren en welke niet. Een nationale visie voor het landelijk gebied moet de urgente onderwerpen adresseren: het herstel van natuurlijke systemen, de concrete uitwerking van ‘water en bodem sturend’ in het licht van klimaatverandering, en landbouw als cruciaal onderdeel binnen de circulaire economie.<sup>12</sup> Ook is het nodig om planologische bescherming van goede landbouwgronden te adresseren voor gebieden waar voedselproductie klimaatbestendig toekomst heeft, er voldoende zoetwater beschikbaar is en waar voedselproductie samengaat met herstel van het natuurlijk systeem en het op orde krijgen van basiskwaliteit natuur. Dit is niet enkel aan het Rijk, maar vraagt ook een regionale uitwerking. Het Rijk is wel aan zet voor de ontwikkeling van instrumentarium.



Uitvoeringsafspraken



Visievorming



Uitvoeringsafspraken

10. Kamerstuk 35 334, nr. 131.

11. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/11/03/agenda-natuurinclusief-2-0>; Het belang van het integraal versterken van natuurwaarden, in natuurgebieden en daarbuiten, wordt ook beaamd in de derde (lerende) evaluatie van het Natuurpact 2023. <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2024D02135>

12. Naast de bodemgebonden landbouw, vraagt ook de gebouwgebonden agroproductie om duidelijke kaders en ruimtelijke sturing, gericht op het vormen van circulaire hubs waar optimale uitwisseling is van energie en grondstoffen, op goed ontsloten locaties. Zie ook het thema circulaire en klimaatneutrale economie.



Visie-  
vorming



Onderzoeks-  
vragen



Uitvoerings-  
afspraken

## Natuurnetwerk van de toekomst

Met de decentralisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) naar de provincies en de herziening daarvan tot het NatuurNetwerk Nederland (NNN) is een deel van de robuuste natuurverbindingen geschrapt. Verbindingen die nodig zijn voor systeemherstel en meebewegen met klimaatverandering. De nationale visie over het doel van een dergelijk netwerk lijkt ook buiten beeld geraakt. Dit vraagt niet alleen om een visie op het natuurnetwerk, maar tevens een visie op de omgang met de Natura 2000 gebieden, als belangrijk onderdeel van dit netwerk ('Natura 2100'). De visievorming en onderzoek hierover zou opnieuw opgepakt moeten worden.

Het natuurnetwerk van de toekomst dient als ruggengraat voor (klimaat) robuuste natuurlijke processen en hangt nauw samen met de transitie van de landbouw waardoor er ook een sterke relatie is met onze voedselproductie. Ook de provincies vragen om meer onderzoek naar het effect van klimaatverandering op landbouw en natuur. Dit is een onderzoeksvraag die uitwerking behoeft. Een (hernieuwde) visie moet worden uitgewerkt in een gedeeld uitvoeringsprogramma met uitvoeringsafspraken om het NNN te versterken. Het is zaak dat het Rijk dit samen met provincies oppakt.



### Afb. 2

Een gezamenlijke visie op grote landschappelijke gehelen ontbreekt. Voorbeeld Groene Hart.

Bron: Landschapsbiografie Groene Hart, SteenhuisMeurs (2021).

13. Het inrichten van overgangszones of het verzachten van grenzen zijn geen doel op zich. Ze dienen om de negatieve impact van de huidige strikte scheiding tussen landbouw en natuur te dempen. Wanneer overal in het landelijk en bebouwd gebied wordt ingezet op herstel en ondersteuning van natuurlijke systemen, zijn overgangszones niet meer nodig.

14. <https://www.mooinederland.nl/longread/overgangs-gebieden-in-transitie>.

## Overgangszones in het landelijk gebied

Waar sprake is van negatieve impact van het omliggende (vaak agrarische) gebruik op natuurgebieden, kunnen overgangszones een gradiënt vormen van natuur naar landbouw.<sup>13</sup> Hierbinnen kunnen allerlei vormen van bodemgebonden en multifunctionele landbouw plaatsvinden, mits deze ondersteunend zijn aan het landschapsecologische systeem. In de handreiking Overgangsgebieden (BZK, 2024)<sup>14</sup> is dit verder uitgewerkt. Het ontwikkelen van overgangszones vraagt om een breder planologisch instrumenta-

rium dat niet uitgaat van de huidige strikte functiescheiding tussen natuur en landbouw en ook allerlei tussenvormen van natuurinclusieve landbouw tot landbouwinclusieve natuur mogelijk maakt. Een scherpe begrenzing van overgangsgebieden is niet per se nodig. Wel is het nodig dat provincies op gebiedsniveau aan de slag gaan met de uitwerking van het doel achter het concept overgangsgebied, om op basis daarvan *uitvoeringsafspraken* te kunnen maken. In de huidige Provinciale ruimtelijke voorstellen ontbreken uitwerking van het concept Overgangsgebieden, uitzondering daargelaten. Zo hebben Noord-Brabant en Utrecht wel een (aanzet tot) het definiëren van overgangsgebieden op kaart ingetekend.

## Grote landschappelijke gehelen

Grote landschappelijke gehelen zijn vaak provincie overstijgend en vragen om een visie van het Rijk. Denk bijvoorbeeld aan het cultuurhistorisch waardevolle Groene Hart, het UNESCO werelderfgoed als de Hollandse Waterlinies en de Waddenzee, het IJsselmeer, de Biesbosch, de duinen, maar ook de nationale parken (nieuwe stijl), waar natuur en erfgoed elkaar versterken. Zet, in navolging van de verstedelijkingsstrategieën en andere NOVEX gebieden, een rijk-regio programma op voor deze provinciegrens-overschrijdende landschappelijke gehelen. De Veluwe ligt weliswaar binnen één provincie, maar omdat hier zulke grote opgaven bij elkaar komen, waaronder provincie overstijgende opgaven zoals uit de Regionale Energie Strategieën, vraagt ook dit gebied om samenwerking en *uitvoeringsafspraken* tussen Rijk en provincie. De provincie Gelderland vraagt hier nadrukkelijk om.

*Onderzoek* bovendien of de wijze van samenwerking in grote landschappelijke gehelen zoals men in Vlaanderen hanteert ook voor Nederland een bruikbare bestuurlijke structuur is om vanuit één gedragen, overkoepelende visie aan de slag te gaan met de opgaven.<sup>15</sup>

## Nationale parken

Nationale Parken zijn geen sectoraal beleidsthema. In de nationale parken wordt samengewerkt vanuit één gedragen, overkoepelende visie en integraal wordt gekeken naar de gebiedsopgaven. Desondanks lijkt de doorwerking in andere programma's beperkt. Zo is in de Provinciale Programma's Landelijk Gebied (PPLG) weinig aandacht besteed aan de nationale parken. Het is eveneens veelzeggend dat de meeste ruimtelijke voorstellen het bestaan ervan niet benoemen in het perspectief voor natuur en landbouw. Verzoek de provincies daarom in het vervolgtraject uit te werken hoe de nationale parken zijn ingebed in het ruimtelijk perspectief (met name voor landbouw en natuur en PPLG, maar ook in relatie tot leefbare steden en regio's).



Uitvoeringsafspraken



Uitvoeringsafspraken



Onderzoeksvragen



Uitvoeringsafspraken

15. Vlaanderen is ingedeeld in achttien Regionale Landschappen, die begrensd zijn op grote landschappelijke gehelen. Elk regionaal landschap is een vereniging zonder winstoogmerk, een netwerkorganisatie. Deze organisatie zorgt voor samenwerking tussen Vlaamse Overheid, provincie, gemeenten en middenveldorganisaties op het gebied van landbouw, natuur, erfgoed en recreatie. Zie ook: <https://www.regionalelandschappen.be/>.



# Een circulaire en klimaatneutrale economie

## Reflectie

De afgelopen decennia is steeds duidelijker geworden dat het huidige economische systeem tegen zijn grenzen aan loopt; de negatieve impact op het klimaat, de leefomgevingskwaliteit, biodiversiteit en arbeidsomstandigheden is groot. Het roert moet om. Op nationaal en internationaal niveau zijn de afgelopen jaren concrete afspraken gemaakt die stellen dat de economie van de toekomst klimaatneutraal is en circulair. Dit vraagt om een visie op de economie van de toekomst: in wat voor een samenleving willen we leven? En welke economie past daar bij? Dit vraagt om een blik ver vooruit: ervaringen uit het verleden leren dat het huidige economische model van Nederland voor een groot deel bepaald is door economische keuzes van vijftig jaar geleden. Denk aan de aanleg van een uitgebreid gasnetwerk na de ontdekking de Groningse gasbel. Dit leert ons dat de keuzes voor vandaag nog minstens vijftig jaar zullen doorwerken.

Het CRa signaleert dat de provinciale voorstellen voornamelijk redeneren vanuit het faciliteren van het heden: het huidige economische systeem, de bestaande sectoren, de huidige locaties van industriecusters en de daarmee samenhangende infrastructuur. In diverse provinciale voorstellen wordt bijvoorbeeld voorgesteld om bestaande industriecusters aan te sluiten op de toekomstige waterstofbackbone, terwijl niet alle sectoren, clusters en locaties in de toekomst wenselijk of levensvatbaar zullen zijn.

De dominantie van het huidige economische systeem in de provinciale voorstellen heeft meerdere oorzaken. Allereerst legde Rijk in het provinciale startpakket de nadruk op het transformeren van de huidige economie. Vanuit het thema circulair wordt in de startbrief met name benadrukt dat dit een grote reductie in grondstoffen vraagt en deze economie een ruimteclaim legt op bestaande bedrijventerreinen en industriecusters. Vanuit het thema energie en het aanleggen van een duurzaam energiesysteem lijkt het vooral te gaan over het faciliteren van de energievraag van het huidige economische systeem. De vraag wat voor economie Nederland in de toekomst überhaupt wil faciliteren, en welke keuzes daarbij horen, wordt in de uitvraag niet gesteld. De provincies stellen deze vraag op hun beurt ook niet terug aan het Rijk. Provincie Zuid-Holland is een uitzondering. In het ruimtelijk voorstel wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan de economie van de toekomst en de ruimtevraag die daarbij hoort. Daarbij wordt de vraag gesteld waar Nederland straks zijn geld mee verdient. Met doorgaan op de huidige weg staat volgens de provincie de leefbaarheid onder druk.

Daarnaast hebben zowel Rijk als provincies nog onvoldoende kennis over de concrete nationale, regionale en lokale impact van de transitie naar een circulaire economie. De ruimtelijke impact van de transitie naar een circulaire economie is nog een grote blinde vlek. Er is nog onvoldoende kennis beschikbaar over de economie van de toekomst en de consequenties van een volledig circulaire economie om tot scherpe ruimtelijke keuzes te komen. Dit is een urgente onderzoeksvraag die uitwerking op zowel nationaal als regionaal niveau vraagt. De urgentie is groot omdat Rijk en provincies bij verschillende industriële clusters aan de vooravond staan van grote investeringen in de verduurzaming van productieprocessen en energiebronnen. Hierdoor kunnen er lock-ins ontstaan die de gewenste ruimtelijke ontwikkeling op langere termijn in de weg staan.

## Voorbeelden uit de Provinciale Voorstellen

De congestie op het energienetwerk is een belangrijk thema in alle provinciale voorstellen. Provincies proberen daar handen en voeten aan te geven, bijvoorbeeld door afwegingskaders en energietoetsen te benutten. **Utrecht** schrijft: ‘De toenemende ‘netwerkschaarste’ legt bloot dat het huidige systeem nog niet ingericht is voor de transities waar we voor staan. Het robuust maken van de energienetwerken heeft grote impact op de ruimte en moet in samenhang met ruimtelijke en economische ontwikkelingen tot stand komen. Daarom willen we de energieopgave meteen bij dit soort ontwikkelingen meenemen. Hiervoor werken we bijvoorbeeld aan een energietoets.’

In de kustprovincies biedt de aanlanding van wind uit zee kansen voor economische ontwikkelingen, maar heeft deze ook een grote impact op de ruimte. De vraag of de lusten en lasten in verhouding zijn, speelt vrijwel overal. Zeker op plekken die relatief weinig profiteren van de energie, zoals het landschap rondom de **Eemshaven**, de **Kop van Noord-Holland** en **Zeeland**. De havens van **Noord- en Zuid-Holland** zijn een belangrijke schakel in energie-, goederen- en grondstoffen-transportketens door Nederland en de rest van Europa. Er is steeds meer weerstand tegen de impact van deze transportketens en steeds is de vraag of de provincies er zelf wel genoeg van meeprofiteren. Net als bij de aanlandingspunten van energie is nog niet duidelijk waar de balans ligt. In **Utrecht** worden de grote transportcorridors over spoor en weg als problematisch gezien. De lasten zijn groter dan de voordelen, omdat de Utrechtse economie er zelf relatief weinig van meeprofiteert. De kenniseconomie is belangrijker en datzelfde geldt voor het hebben van goede verbindingen met de andere stedelijke gebieden.

De toekomstige waterstofbackbone is een belangrijk thema, met name in de provincies die geen aanlandingspunten hebben voor wind van zee. In **Overijssel** en **Gelderland** speelt dit het sterkst.

**Zuid-Holland** is in vergelijking met de andere provinciale voorstellen relatief ver als het gaat om concrete voorstellen met betrekking tot de circulaire economie en beschikt over een eigen provinciale ruimtelijke strategie op het gebied van circulariteit.<sup>16</sup> In het provinciaal voorstel zijn een aantal heldere keuzes opgenomen. Zo worden in principe geen grote ruimtevragers van meer dan drie hectare meer gefaciliteerd op de bedrijventerreinen. Ook wordt vermeld dat ruimte en netcapaciteit in principe wordt ingezet voor cruciale functies en circulaire activiteiten. ‘Winst in ruimte, netwerkcapaciteit of minder gebruik van grondstoffen benutten we prioritair voor een toekomstbestendig Zuid-Holland en niet voor meer van hetzelfde, met meer gebruik van grondstoffen.’ **Flevoland** zet het nog ambitieuzer in en al op korte termijn. De provincie wil in 2030 de grondstoffenleverancier voor de circulaire economie zijn en schrijft: “De circulaire economie heeft een kleinschalige kant, die in te passen is in de bestaande woon- en werkomgeving, maar er zal ook ruimte nodig zijn voor industriële activiteiten en grotere distributiestromen en productiegebieden. In het stedelijke gebied zijn recycle(werk)plaatsen en bijvoorbeeld bouw hubs nodig om de circulaire economie op gang te krijgen.”

<sup>16</sup> <https://circulair.zuid-holland.nl/>.

## Advies

### Visie op de economie van de toekomst

De beleidsambitie is gesteld op een klimaatneutraal en circulair Nederland in 2050. In de praktijk gebeurt er nog relatief weinig om die economische transitie mogelijk te maken. Het langzaam afbouwen van subsidies op fossiele activiteiten zal niet voldoende zijn. Het ontbreken van een visie op de beweging van de huidige lineaire economie naar een circulaire economie is daarbij een grote belemmering. Het is voor marktpartijen, maar ook voor de provincies, niet duidelijk waar toekomstbestendig en verstandig in geïnvesteerd kan worden. Het ontbreken van deze visie maakt het moeilijk voor provincies om de ruimtelijke consequenties van de transitie naar een circulaire economie inzichtelijk te maken. Zo ontbreekt kennis over de concrete ruimteclaims die een circulaire economie vraagt, over de organisatie en schaal van circulaire clusters en over korte- en langetermijnperspectieven.

In het kader van het proces van gezamenlijk leren tussen rijk en regio stelt het CRA dat het thema (klimaatneutrale en circulaire) economie bij uitstek een onderwerp is om gezamenlijk op te trekken en de laatste inzichten op nationaal niveau en actuele lokale kennis van het bedrijfsleven bij elkaar te brengen. Dit kan inzicht bieden in welke bedrijfs- en industrie-terreinen een rol vervullen in de economie van de toekomst en waar het dus verstandig is te investeren in duurzaamheid en circulariteit. De vraag in welke samenleving we willen leven en welke economie daarbij hoort, ligt aan de basis van zo'n visie.

Graag geeft het CRA aan het Rijk de overweging mee om voor de netwerklaag (met name van circulariteit en energie) een vergelijkbaar programma op te zetten zoals voor waterveiligheid en zoetwaterbeschikbaarheid is gedaan met het Nationale Deltaprogramma. Hierin is kennisontwikkeling, beleidsontwikkeling en uitvoering gekoppeld. Zo'n programma is minder afhankelijk van de bestuurlijke dynamiek met korte termijnen en komt daarmee een duurzaam investeringsklimaat ten goede. Het netwerk dat Nederland nodig heeft om in 2050 klimaatneutraal en circulair te zijn, is niet van vandaag op morgen te realiseren. Dit vereist continuïteit in beleid en uitvoering en daarmee een duurzame, langjarige borging.



Visie-  
vorming



Uitvoerings-  
afspraken

## Voorrang voor de circulaire economie

Ruimte, energie, grondstoffen en arbeid zijn schaars. Het is nodig om een afwegingskader op te stellen dat circulaire activiteiten prioriteert boven lineaire activiteiten om hiermee de transitie naar een circulaire economie te versnellen, onder andere door het scheppen van de juiste condities. Het is belangrijk zuinig te zijn op zowel binnenstedelijke (al dan niet gemengde) bedrijventerreinen als bedrijventerreinen met hoge milieuocontouren. Daarnaast gaat het om het aanpassen van belemmerende wetgeving die het vervoer en hergebruik van afvalstromen dwarsboomt.



Structureerende  
keuzes



Structureerende  
keuzes

De al eerder benoemde gebouwgebonden agroproductie, zowel plantaardig als dierlijk, vraagt een vergelijkbaar afwegingskader. Beschouw deze productie, die nu vaak gesitueerd is in het landelijk gebied op logistiek minder geschikte locaties, als een industriële activiteit die om een passende vestigingslocatie vraagt. Dit vraagt om sanering op bestaande locaties, en om ruimte bieden op geschikte (circulaire) ontwikkellocaties.

Bij het scheppen van de juiste condities voor een circulaire economie moet gestreefd worden naar circulaire ecosystemen. Geen willekeurige clustering van bedrijven, maar bedrijven die elkaar aanvullen en versterken door uitwisseling van energie, logistiek, grond- en afvalstoffen. Het vraagt onderzoek hoe deze circulaire ecosystemen optimaal kunnen functioneren, welke (type) bedrijven elkaar nodig hebben en complementeren en welke logistiek daarbij hoort. Dit *onderzoek* moet met urgentie worden opgepakt door Rijk en provincies, gevolgd door structurende keuzes.



Onderzoeks-  
vragen

## Energienetwerken

Het energienetwerk moet de economie van de toekomst faciliteren. Het landelijk beeld dat ontstaat op basis van de ruimtelijke voorstellen is dat de energievraag en -productie vooral gestuurd wordt door de huidige economie. De vraag hoe de economie zich tussen 2030 en 2050 ontwikkelt en waar verschuivingen verwacht kunnen worden, blijft onbeantwoord. Blijft alle energie-intensieve industrie in Nederland? En sluit de snelheid waarop deze bedrijven moeten verduurzamen aan op bijvoorbeeld de tijd die het duurt om een nationale waterstofbackbone te ontwikkelen? Over de periode na 2030 is nog heel weinig vastgelegd, terwijl dan juist grote verschuivingen verwacht worden. Kijk verder vooruit en *onderzoek* hoe energienetwerken beter kunnen aansluiten op de vraag van de economie van de toekomst. Het Rijk zou dit samen met provincies moeten oppakken. Zo kan voorkomen worden dat netwerk wordt aangelegd naar plekken en industrieën waarvan de levensduur beperkt is. We kunnen leren van de aanpak van de provincie Zuid-Holland en de huidige netwerkschaarste aangrijpen om een gewenste economie te stimuleren, bijvoorbeeld door voorrang op de wachtrij voor een aansluiting te geven aan cruciale functies en circulaire activiteiten.



Onderzoeks-  
vragen



## Investeren in gebieden in plaats van in bedrijven

Duidelijk is dat de transformatie naar een circulaire economie veel investeringen vraagt, zoals de verzwaring van het elektriciteitsnetwerk, de aanleg van een nationale waterstofbackbone en de transformatie van productieketens. Het CRa adviseert dringend dat investeringen die gedaan worden vanuit de publieke sector zo veel mogelijk in het publieke domein terechtkomen. Een *structureerende keuze* is om, in de transitie naar een circulaire economie, niet te investeren in bedrijven zelf, maar met name in de gebieden. Zo creëren regio's de optimale omstandigheden waarbinnen het bedrijfsleven kan floreren, en wordt voorkomen dat publiek geld enkel geïnvesteerd wordt in bedrijven, waarvan onzeker is of zij in Nederland blijven of in een circulaire toekomst levensvatbaar zijn.



Structureerende  
keuzes

## De lusten en lasten beter verdelen

De wijze waarop decennialang geprofiteerd is van de Groningse gasbel, zonder dat Nederland daar iets voor terug heeft gegeven aan de regio, leidde tot grote maatschappelijke schade. Het is van groot belang dat de lasten en lusten die gepaard gaan met de ontwikkeling van het toekomstige energiesysteem en bijbehorende infrastructuur en bedrijvigheid evenredig worden verdeeld. Dit vraagt zorgvuldige afwegingen en gezamenlijk overleg tussen Rijk en provincies om tot arrangementen te komen op basis van wederkerigheid en een rechtvaardige verdeling van lusten en lasten, nu en in de toekomst.



Uitvoerings-  
afspraken



# Leefbaarheid en gezondheid

## Reflectie

Hoewel de focus ligt op de productie van nieuwbouwwoningen is de woonopgave veel breder dan enkel het uitbreiden van de woningvoorraad. Er staan in Nederland al zo'n acht miljoen woningen, in buurten en dorpen met dikwijls grote transitieopgaven (zoals verduurzaming van het vastgoed, klimaatadaptatie, energietransitie) en in veel gevallen ook leefbaarheidsopgaven. Investering in nieuwbouw in bestaande buurten en dorpen kan een belangrijke hefboom vormen voor een breed scala aan lokale maatschappelijke investeringen. Veel gehoorde kritiek op deze redeneerlijn is dat bouwen in bestaand bebouwd gebied langer duurt en complexer is dan bouwen op uitleglocaties. Verschillende onderzoeken tonen echter aan dat deze kritiek onjuist is. Zo bracht het CRA met het onderzoek 'Bouwen in de buurt' in kaart dat tussen 2005 en 2020 bijna tweederde van alle woningen is gerealiseerd binnen bestaande woonbuurten.<sup>17</sup> In de startbrief van het Provinciaal Startpakket wordt voor het derde perspectief 'Leefbare steden en regio's', aan de provincies gevraagd invulling te geven aan de afspraken voor het toevoegen van totaal 900.000 woningen in Nederland. Daarnaast wordt aan de provincies gevraagd hoe ze concreet invulling gaan geven aan de doelen voor transitie in de bestaande gebouwde omgeving, die zowel ruimtelijk als sociaaleconomisch zijn. Door deze twee vragen los van elkaar te stellen, wordt in de het startpakket de kans gemist om de bouw van nieuwe woningen (en daarmee samenhangende investeringen) sterker te koppelen aan de transitie van bestaande buurten, dorpen, gebieden.

Naast de koppeling met andere grote transitieopgaven missen de meeste provinciale voorstellen een goede kwalitatieve duiding van wenselijke woontypes, met het oog op de veranderende demografie. Wat voor soort woningen zijn nodig en op welke locaties? Diverse onderzoeken, waaronder het recente rapport 'Gematigde Groei' van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen<sup>18</sup>, tonen aan dat er een mismatch is tussen de bestaande woningvoorraad en de snelle toename van eenpersoonshuishoudens, vooral door alleenstaande senioren. Deze ontwikkeling stelt niet alleen eisen aan de bestaande woningvoorraad, die grotendeels uit grondgebonden eengezinswoningen bestaat, maar ook het type en de locatie van nieuwbouwwoningen. De behoefte aan goed geoutilleerde woningen in de nabijheid van (zorg)voorzieningen zal de komende decennia alleen maar groter worden.

<sup>17</sup> <https://www.collegevanrijksadviseurs.nl/adviezen-publicaties/publicatie/2022/10/18/bouw-in-de-buurt>

<sup>18</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/01/15/gematigde-groei-rapport-van-de-staatscommissie-demografische-ontwikkelingen-2050>

Bouwen in bestaande buurten en dorpen draagt eraan bij dat nabijheid van voorzieningen voor zoveel mogelijk mensen gerealiseerd kan worden. Enerzijds omdat nieuwe woningen gebouwd worden op plekken waar al voorzieningen zijn, anderzijds omdat de nieuwe woningen het draagvlak voor bestaande voorzieningen vergroten. Sturen op nabijheid draagt ook bij aan kortere verplaatsingsafstanden en stimuleert actieve mobiliteit. Zo wordt er een belangrijke bijdrage geleverd aan de noodzakelijke mobiliteitstransitie waarbij het aandeel lopen, fietsen en openbaar vervoer in de mobiliteitsmix groter wordt. Meer dagelijks fietsen en lopen is niet alleen beter voor de volksgezondheid (beweging en meer ruimte voor ontmoeting), maar komt ook de leefbaarheid in de woonomgeving ten goede omdat de verkeersruimte voor auto's kan worden verminderd. Dat een dergelijke impuls hard nodig is voor de diverse regio's, wordt duidelijk in het rapport 'Elke Regio telt' van de Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur (RLi)<sup>19</sup>. De neerwaartse spiraal van verschraling van het voorzieningenniveau heeft grote gevolgen voor het gemeenschapsleven in een regio. De leefbaarheid komt verder onder druk te staan, wat weer tot verdere achterstanden leidt. Uit het onderzoek komt naar voren dat ondersteuning aan de regio's vanuit het Rijk ontoereikend is.

Vrijwel alle provincies besteden aandacht aan de brede sociaal-maatschappelijke opgaven die spelen rondom het derde perspectief uit het Provinciaal Startpakket: 'Leefbare steden en regio's'. Daarbij komen termen als brede welvaart, gezondheid, segregatie, kansengelijkheid en lokale identiteit aan bod. Maar, zoals bij andere thema's ook al is geconstateerd, blijven de meeste voorstellen opgave stellend en ligt de focus op de woningaantallen die in woondeals tot 2030 zijn vastgesteld.

Een belangrijk aspect van leefbare en gezonde steden en regio's is voldoende en hoogwaardig aanbod van groen in en rond de woonomgeving. Het onderwerp komt in het Provinciaal Startpakket niet heel uitgebreid aan bod, maar de provinciale voorstellen zetten het meegroeien van groen duidelijk op de agenda als voorwaarde voor verstedelijking en versterking van bestaande stedelijke gebieden. Met andere woorden: het toevoegen van woningen kan niet zonder een impuls of een uitbreiding van groen in de directe omgeving.

<sup>19</sup> <https://www.elkeregietelt.nl/publicaties/rapporten/2023/03/27/adviesrapport-rli-rob-rvs-elke-regio-telt>

## Voorbeelden uit de Provinciale Voorstellen

De provincie **Limburg** heeft een relatief kleine woningbouwopgave tot 2030 (26.550 woningen) in verhouding tot de bestaande woningvoorraad (527.000 woningen). De provincie stelt dat het belangrijk is te onderzoeken hoe de investeringen in uitbreiding van de voorraad ingezet kunnen worden als hefboom om bestaande woningen mee te laten profiteren, zowel ruimtelijk-fysiek als sociaaleconomisch. Daarbij wordt naar het Rijk gekeken voor het integreren van de financiële stimuleringsregelingen, dit verschaft provincies en gemeenten meer helderheid en leidt tot een snellere aanpak.

De provincie **Noord-Holland** geeft aan de nadruk te leggen op het beter benutten van bestaande infrastructuur en een transitie naar andere vormen van mobiliteit. Aan de hand van het Perspectief Mobiliteit (2021) wil de provincie de komende jaren werk maken van de mobiliteits transitie. Het bouwen bij multimodale vervoersknooppunten is daarbij essentieel. Ook het mengen van functies wordt beoogd om langzaam verkeer te stimuleren. Zo kunnen lange autoverplaatsingen worden verminderd en ontstaat er meer ruimte op het netwerk voor andere functies. In het voorstel wordt de koppeling gelegd met de verstedelijkingsstrategie voor de metropoolregio Amsterdam (MRA), die zet in op een schaa sprong in het openbaar vervoer van, naar en in de MRA door het ontvlechten van de lokale en nationale ov-netwerken.

De provincie **Brabant** stelt in één van de vijf ontwikkelprincipes, 'Leefbare steden en regio's', dat de toevoeging van nieuwe woningen bestaande steden en dorpen versterkt. Dat betekent dat er woningen gebouwd worden waar bevolking en werkgelegenheid is en waar voorzieningen zijn of daar juist behoefte aan is. Ook stelt Brabant dat deze nieuwbouw aansluit bij de veranderende bevolkingssamenstelling van de provincie, met nieuwe woonvormen voor vergrijzing, een- en tweepersoonshuishoudens en migranten. **Noord-Holland** geeft aan dat er grote verschillen zijn binnen de provincie als het gaat om brede welvaart en het afbrokkelende voorzieningenniveau. De provincie verwacht dat in de Nota Ruimte aandacht wordt besteed aan oplossingen voor het onder druk staande voorzieningenniveau in dorpen, wijken en regio's.

De provincie **Utrecht** koppelt een gezonde leefomgeving aan een groene leefomgeving en verbindt met het concept 'Groen groeit mee' stad en landelijk gebied. In kaarten worden robuuste verbindingzones tussen natuurgebieden aangegeven. Ook gaat de provincie in alle landbouwgebieden aan de slag om samen met de landbouwsector en andere partners de omslag te maken naar een circulaire, natuurinclusieve, klimaatneutrale en diervriendelijke landbouw. Basiskwaliteit natuur moet verder bijdragen aan betere condities voor natuurherstel. **Noord-Brabant** kent een vergelijkbaar ontwikkelingsprincipe voor groene verstedelijking. **Flevoland** adresseert het thema eveneens, waarbij wordt aangegeven dat bij de ontwikkeling van steden en dorpen altijd een voorinvestering is gedaan in groen-blauw, en dat het van belang is deze werkwijze vast te houden en te verbeteren voor ontwikkelingen in stadsharten.

## Advies

### Impuls bestaande buurten

Om concreet invulling te geven aan de impuls van bestaande buurten, is het zaak dat het Rijk gemeenten langdurig ondersteunt. De vraag is met name om te komen tot een uitvoeringsafpraak met als doel om de budgetten, die (zoals bleek uit het rapport 'Elke regio telt') door diverse provincies en gemeenten als versnipperd, kortdurend en beperkt worden ervaren, te stroomlijnen. Door daarbij tevens de potentiële hefboomwerking van bouwen in bestaande buurten te benutten, kan de impact van een rijksinvestering verder worden vergroot.



Uitvoeringsafspraken

### Vergroten inzicht kwalitatieve woningbehoefte

Een betere kennis over de kwalitatieve woningbehoefte tot 2030 en de decennia daarna is cruciaal om vanuit het Rijk en regio de juiste kwalitatieve invulling te geven aan de woondeals. De afspraken die momenteel in woondeals zijn vastgelegd zijn nu nog voornamelijk gestuurd op kwantiteit (aantallen per gebied) en prijs (segmenten). Het is echter de vraag of de huidige afspraken een oplossing bieden voor de huidige en toekomstige woonbehoefte. Het is belangrijk om er rekening mee te houden dat de woonbehoefte verandert door de demografie met een toename van eenpersoonshuishoudens, forse vergrijzing van de samenleving en kortere woonduur in verband met bijvoorbeeld tijdelijke arbeidsmigratie. Welke woningtypen passen bij deze veranderende behoefte? En welk type woonmilieu op welke locaties past daar bij? Ook is het belangrijk mee te wegen welke woningtypen en milieus het beste bijdragen aan de doorstroming en duurzame verstedelijking op de lange termijn. Indien met dit inzicht een mismatch wordt geconstateerd met de huidige woningbouwafspraken zal het noodzakelijk zijn om deze afspraken te herzien.



Onderzoeksvragen



Uitvoeringsafspraken

### Samenhangende aanpak mobiliteit en verstedelijking

Voor de zeven regio's met de hoogste verstedelijkingsdruk hebben Rijk en regio samen verstedelijkingsstrategieën opgesteld. In deze trajecten is de afgelopen jaren veel ervaring opgedaan met een zorgvuldige afstemming tussen verstedelijking en mobiliteit. Ook de Hoofdlijnennotitie Mobiliteitsvisie 2050<sup>20</sup> zet nadrukkelijk in op samenhang met ruimtelijke doelen. De juiste mobiliteit op de juiste plaats en tijd is het devies, ook dient het mobiliteitssysteem van de toekomst te voldoen aan de publieke kaders voor duurzaamheid, gezonde leefomgeving en veiligheid. Om deze verschillende doelen te bereiken zet de Hoofdlijnennotitie in op gebiedsgerichte uitwerkingen, in nauwe samenwerking met de bestuurlijke partners; een uitgelezen opgave voor de ruimtelijke voorstellen van de provincies. Maar uit de ruimtelijke voorstellen blijkt dat het Rijk wel duidelijk aan moet geven welke hoofdwegen, spoorlijnen en vaarwegen van nationaal en internationaal belang zijn.



Structureerende keuzes

20. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/03/17/bijlage-hoofdlijnennotitie-mobiliteitsvisie-2050>

## Groen in en om de stad

De groene ruimte in het stedelijke gebied is ongelijk verdeeld. Over het algemeen gaat een dichtere bebouwing (hogere verstedelijkingsgraad) gepaard met een kleinere oppervlakte aan groen per inwoner.<sup>21</sup> Het Programma Gezonde Groene Leefomgeving en Mooi Nederland stimuleren groene verstedelijking, maar leggen daarbij geen normen op. Volgens het PBL kan een door het Rijk wettelijk voorgeschreven norm een cruciale rol spelen in het mandaat voor gemeenten om hier uitvoering aan te geven en om samenwerking tussen gemeenten onderling te bevorderen.<sup>22</sup> Het gaat dan niet om een zuiver kwantitatieve norm, een kwalitatieve norm is veel belangrijker. Hierin moet ruimte zijn voor een lerende aanpak vanuit brede welvaart, die gericht is op een breed scala aan doelen. Dus niet alleen water, klimaat en natuur, maar ook het bevorderen van rechtvaardigheid, tevredenheid woonomgeving, etc. Het Rijk is aan zet een norm voor te schrijven en daar middelen en instrumentarium aan te koppelen. Het programma Groen in en om de Stad (GIOS), dat tot 2006 jarenlang succesvol stuurde op meer groen in en om de stad, kan hiervoor als voorbeeld dienen.



Uitvoerings-  
afspraken

21 . PBL (2023), onderzoeksrapport  
Groen in en om de stad.

22 Idem

# Transnationale verbanden en ruimtelijke structuren

## Reflectie

Nederland staat niet op zichzelf, maar heeft een positie binnen Europa en de wereld. De grensprovincies hebben relaties met België en Duitsland. In de noordelijke provincies intensificeert de relatie met de Scandinavische landen. De rol van de havens binnen de Europese en mondiale transportketen is zeer groot. Daarnaast is er sprake van grensoverschrijdende daily urban systems van zowel mensen en energie. We wisselen diensten en productie uit met onze buurlanden. Ook delen we het bodem- en watersysteem op macroschaal met onze burens. Als deltalands zijn we via de grensoverschrijdende rivieren, beken en ecosystemen onlosmakelijk verbonden met het achterland.

Al deze relaties zullen – in het licht van de grote opgaven – veranderen. Sommige relaties zullen meer onder druk komen te staan: denk aan de transnationale vaarroutes in relatie tot klimaatverandering. Andere relaties zullen intensiveren: denk aan transport en uitwisseling van grond- en afvalstoffen ten behoeve van de hergebruik en recycling.

De startbrief vraagt naar de relatie tussen provinciale en nationale netwerken, maar er wordt niet expliciet gevraagd naar de internationale relaties. Omdat deze op provinciaal niveau van groot belang zijn, benoemen verschillende provincies deze relaties alsnog. Het gaat dan vooral om de provincies die grenzen aan de Duitse of Belgische grens.

## Advies

Het is noodzakelijk om de opgaven steeds in Europese context te bezien. Daarvoor is nauwe afstemming met de buurlanden nodig. Maar het begint met in kaart brengen om het type relaties en welke grensoverschrijdende opgaven er spelen. Vanuit hun lokale kennis kunnen de provincies die relaties duiden. Het gaat dan om daily urban systems, maar ook landschappelijke samenhang die de landsgrenzen overstijgt. Dit is in eerste instantie een *onderzoeksvraag*, maar vraagt ook om een vervolg in *visievorming* op transnationale samenwerking en afstemming. Dat geldt met name voor het bodem- en watersysteem, (herstel van) natuurlijke processen en netwerken. Het doel is om inzicht te geven in de werking die transnationale relaties hebben en aan te geven voor welke relaties samenwerking met andere Europese landen en regio's moet worden geïntensiveerd.



Onderzoeksvragen



Visievorming

## Voorbeelden uit de Provinciale Voorstellen

Geen provincie is zo sterk ingebed in het netwerk van buurlanden als Limburg. Grensoverschrijdende relaties komen dan ook veelvuldig voor: “Limburg is een grensoverstijgende kenniseconomie”, “grensoverschrijdende samenwerking” is een belangrijke procesvoorwaarde, “bij gebiedsgerichte aanpak kijken we over grenzen heen”, etc. Het watersysteem is sterk afhankelijk van keuzes die in Duitsland en België worden gemaakt en 40-60% van zowel de import als export van stikstof komt van, of slaat neer, in onze buurlanden. Economische investeringen rondom bijvoorbeeld de kennisstad Aken, in het Rheinisches Revier, en aan Belgische zijde de campussen in Luik en Diepenbeek/Hasselt bieden kansen voor samenwerking. Limburg wil graag een voorbeeld- en experimenteerrol vervullen als het gaat om het wegnemen van grensbelemmeringen die te maken hebben met wet- en regelgeving. Om de samenwerking te bespoedigen, vraagt de provincie aan het Rijk om te “werken aan een gezamenlijke kennisbasis (monitoring ‘als één overheid’) en ontsluiting van en toegang tot de nationale data, met oog op een gerichte en effectieve aanpak.

Zeeland benoemt de gedeelde infrastructurele projecten en opgaven en stuurt ook aan op een grensoverschrijdende, internationale aanpak stikstof, omdat veel stikstofbronnen buiten Zeeland zijn gesitueerd.

Interessant is dat Flevoland, dat geen grensprovincie is, een kaart in het ruimtelijk voorstel opnam waarin die transnationale netwerken nadrukkelijk zijn aangegeven. Naast de positie binnen het Stedelijk Netwerk Nederland en de internationale transportroutes is ook de toevvoer van water via de Rijn en IJssel en de Overijsselse Vecht op kaart gezet, evenals de mondiale trekvogelroutes. Hiermee toont de provincie zich bewust van de internationale context waarin het opereert.



### Afb.3

Kaart Flevoland binnen transnationale en mondiale netwerken.

Bron: Provinciaal Ruimtelijk Voorstel Flevoland (9 december 2023)



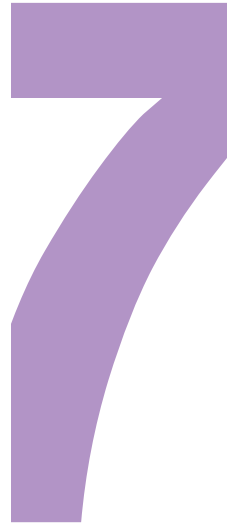
# Nederland op de tekentafel

## Reflectie

Nederland kent een rijke en lange traditie van ruimtelijk ontwerp en ontwerpend onderzoek middels kaarten, maquettes en andere vormen van verbeelding. Dit blijkt ook uit de tentoonstelling 'Nederland op de tekentafel' die het Nieuwe Instituut samen met het CRa heeft georganiseerd. De afgelopen jaren is er, mede door het afbouwen van de nationale regie op ruimtelijke ordening, weinig ervaring opgedaan met het maken en tonen van nationale kaarten. In de Nationale Omgevingsvisie is het aantal visiekaarten beperkt. Ook al liggen de plannen voor de ruimtelijke inrichting van Nederland weer midden op de tafel van Rijk en regio, er bestaat ook aarzeling om middels kaartmateriaal de maatschappelijke dialoog aan te gaan. Recente negatieve ervaringen met nationale kaarten, zoals in het stikstofdossier, hebben deze terughoudendheid vergroot.

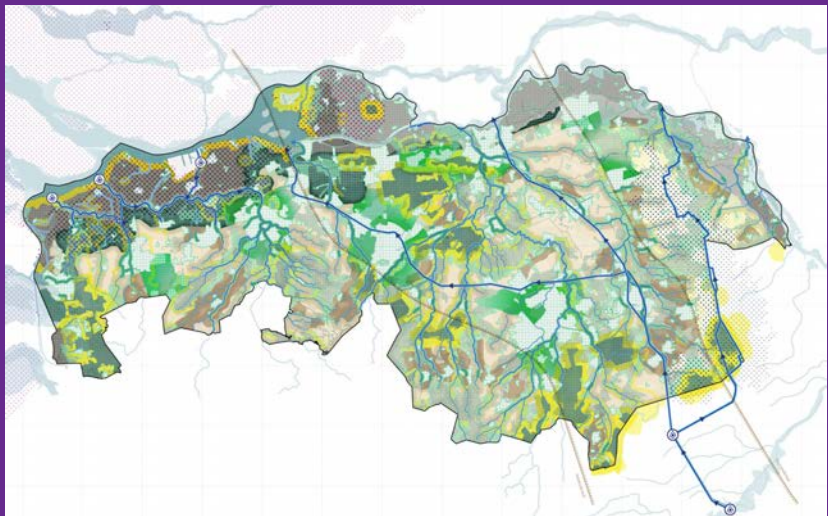
In de provinciale ruimtelijke voorstellen verschilt de inzet van kaartmateriaal sterk. Enkele provincies hebben zich geheel onthouden van uitwerkingen op kaarten, terwijl andere provincies met inzichtelijke en krachtige kaarten duidelijk richting geven aan het verhaal.

De kaart is een integrerend medium waarmee inzicht gegeven kan worden in de ruimtelijke samenhang tussen verschillende thema's of sectoren. In de startbrief is gevraagd om de opgave voor het sturend maken van water en bodem nadrukkelijk aan de orde te laten komen in alle drie de perspectieven ('landbouw en natuur', 'ordenende netwerken voor energie en (circulaire) economie' en 'leefbare steden en regio's'). Dat is van grote waarde. Het water- en bodemsysteem is daardoor een integrerend kader, met name als dit is uitgewerkt in goede basiskaarten. Er is echter niet expliciet aan de provincies gevraagd om de drie perspectieven ook met elkaar in samenhang te brengen. Wat is bijvoorbeeld de impact van de transitie naar herwinbare energie op het perspectief voor landbouw en natuur en in welke mate schuren ze met elkaar dan wel leveren ze kansen op voor functiecombinaties? Die verbinding tussen de perspectieven is in de provinciale voorstellen niet of beperkt gemaakt.



## Voorbeelden uit de Provinciale Voorstellen

Het ruimtelijk voorstel van de provincie Noord-Brabant is voorzien van een groot aantal inspirerende kaarten die naast de feitelijke volledigheid door de visualisatiekeuze een rijkere boodschap overbrengen. Bijvoorbeeld het verhaal van Brabant als landschap van gradiënten, te zien in de Perspectiefkaart Natuur en Landbouw. Een breed scala aan landschapstypen is als onderlegger gebruikt, en daarnaast voorzien van een concrete set aan ruimtelijke voorstellen, zoals de overgangszones rondom kwetsbare natuur (geel), of het herstel van grondwatersysteem de Peelhorst als kans voor nieuwe landbouwnormen (gestippeld).



**Afb.4**

Perspectiefkaart 'Natuur en Landbouw'

Bron: Provinciaal Ruimtelijke Voorstel Noord-Brabant (19 december 2023)

## Advies

Kaartmateriaal is hét middel om inhoudelijk tot goede integratie en afwegingen te komen en helder te communiceren over de ruimtelijke ideeën en voorstellen. Dit is van belang aan de overlegtafels in de gesprekken tussen rijk en regio, maar ook in de brede maatschappelijke dialoog over de toekomst van Nederland. Het communiceren in kaarten is een vorm van transparantie, en versterkt de democratische legitimiteit van het ruimtelijke orderingsproces. Visies zonder kaarten blijven meestal steken in verhullend taalgebruik, waardoor noodzakelijke ruimtelijke keuzes vooruit geschoven worden. En het kan leiden tot flinke wederzijdse misverstanden tussen Rijk en regio. Wie zijn kaarten (letterlijk) op tafel legt toont kwetsbaarheid, maar biedt ook ruimte aan anderen om in gesprek te gaan. Dat vraagt lef, maar het loont de moeite.

Het CRA is ervan overtuigd dat ook op dit vlak een gezamenlijk leerproces van rijk en regio zinvol is. Door te tekenen, en dit materiaal onderling te delen, ontstaat vanzelf de zoektocht naar het juiste abstractie- en schaalniveau van de ruimtelijke keuzes. Welke ruimtelijke structuren leg je op rijksniveau vast en wat juist provinciaal of gemeentelijk? Bovendien is het met kaarten mogelijk om ook de toekomst op langere termijn te schetsen, bijvoorbeeld met scenario's, waardoor er een gezamenlijke dialoog ontstaat over een wenselijke en een mogelijke toekomst, zonder dat deze nog keihard is vastgelegd.



Onderzoeksvragen

# Ten slotte

## **Maak gezamenlijk leerproces doorlopend**

Zoals in de inleiding verwoord, ziet het CRa de hernieuwde uitwisseling tussen Rijk en regio over de inrichting van Nederland als een van de grootste winsten van dit NOVEX traject. Een mooi begin dat erom vraagt voortgezet te worden in een continu proces, waarbij Rijk en regio elkaar blijven bevragen en inspireren. Daarbij is het zaak wendbaar te zijn en om open te staan voor nieuwe inzichten die in dit gezamenlijk leerproces worden opgedaan. Dit vraagt een houding waarbij bestaande afspraken of werkwijzen ter discussie gesteld mogen worden, als de impact ervan blijkt te botsen met voortschrijdende inzichten.

Door in te zetten op een voortdurend gezamenlijk leerproces ontstaat de mogelijkheid om voortschrijdende inzichten uit de diverse gebiedsprocessen de komende jaren mee te nemen in de visievorming op rijksniveau (en vice versa). Binnen dit proces is de Nota Ruimte een belangrijke mijlpaal, maar geen eindpunt. Het is een continu doorlopende benadering die geheel in lijn ligt met de nieuwe Omgevingswet en input oplevert voor andere beleidsnota's en rijksprogramma's op het gebied van water en bodem, natuur en landbouw, economie en energie en leefbare steden en regio's.

In het kader van dit gezamenlijk leerproces is het advies richting de provincies de komende periode te blijven gebruiken om het provinciale verhaal verder te versterken en aan te scherpen, om zo de regionale boodschap richting het Rijk zo helder mogelijk over te brengen. Deze aanscherping vanuit de provincies zorgt er voor dat in de arrangementen met het Rijk, maar ook in vervolgstappen in de toekomst, gefocust kan worden op de keuzes en afspraken die de provincies het meeste vooruithelpen.

### **Breng structuur aan in de Nationale Programma's**

In dat kader is het goed om vooral scherp te blijven op de samenhang tussen de nationale programma's, de vragen die de provincies stellen aan het Rijk en de recente inzichten die er in aanloop naar de Nota Ruimte zijn opgedaan. Het CRa constateert dat veel Nationale Programma's een vrij sectorale benadering kennen. De ruimtelijke voorstellen hebben een integralere benadering, waardoor het geregeld nieuwe inzichten en voorstellen heeft opgeleverd die momenteel niet teurgkomen in nationale programma's. Ook blijken sommige Nationale Programma's elkaar tegen te spreken of niet met elkaar verbonden te zijn terwijl het uitgangspunt zou moeten zijn dat zij elkaar versterken. Wanneer meerdere programma's in een gebied landen of elkaar op een thema raken leidt dit in de regionale uitwerking geregeld tot verwarring.

Momenteel zijn er verschillende programma's gericht op wonen: Programma Woningbouw, Programma 'Een thuis voor iedereen' en het Programma Betaalbaarheid. Maar geen van deze woonprogramma's is gekoppeld aan de programma's 'Leefbaarheid en Veiligheid' (BZK) en 'Gezonde Leefomgeving' (VWS), wat opmerkelijk is. Verder zijn er verschillende nationale programma's gericht op de bodem: Programma Bodem en Ondergrond (in ontwikkeling), Programma Landbouwbodems, Programma voor het Landelijk Gebied, Programma Natuur en het Deltaprogramma. Deze programma's zijn niet altijd bij dezelfde departementen ondergebracht wat goede regionale en nationale afstemming bemoeilijkt.

Wanneer er gaandeweg een mismatch wordt geconstateerd tussen provinciale voorstellen of de Nota Ruimte enerzijds en een of meer nationale programma's is bijsturing van deze programma's nodig. De Nationale Programma's staan immers al op de rails en hebben uitvoeringskracht waardoor het mogelijk is snel resultaten te bereiken. Het zou een gemiste kans zijn om eventueel voortschrijdend inzicht en structurende keuzes niet mee te nemen in de Nationale Programma's.

Een aandachtspunt is dat het Rijk de regio's niet overvraagt in een grote hoeveelheid parallelle trajecten en sectorale

programma's. De afgelopen jaren is een groot aantal regionale sporen opgezet (NOVEX Ontwikkelperspectieven, PPLG's, ruimtelijke voorstellen, etc.). Het veelvoud aan trajecten vraagt grote inzet van provincies, gemeenten en waterschappen. Voor sommige organisaties is de vraag groter dan de beschikbare capaciteit, waardoor het risico bestaat dat kennis juist versnipperd raakt. Ook wordt het op zo lastiger voor het Rijk om de integratie van de resultaten te coördineren en recht te doen aan de opgedane inzichten. Het is belangrijk hier waakzaam op te zijn en te leren van het gezamenlijk aangegaan traject.

### **Organiseer en koester de Tussenruimte**

Om het gezamenlijk leer- en visievormingsproces goed te faciliteren is het zaak gelegenheden te creëren waar constructief kan worden samengewerkt aan de inhoud van beleid. Pluriformiteit van kennis en meningen en vertrouwen zijn belangrijk als voedingsbron voor goede plannen. Voor de formele democratische besluitvorming heeft Nederland goede structuren: het zogenaamde 'Huis van Thorbecke'. Maar het is belangrijk in de kamers van dit huis geen onrijpe of eenzijdige besluiten voor te leggen. Dit vraagt om het inrichten van een tussenruimte, als plek voor meningsvorming en inzichtvorming waar Rijk en regio hun gezamenlijke denkkracht inzetten. Je zou deze plek 'de entresol van Thorbecke' kunnen noemen.

We eindigen deze reflectie met een concrete aanmoediging om te blijven investeren in het creëren van deze tussenruimte, waar rijk en regio elkaar ontmoeten en samenwerken. Het organiseren van een tweedaagse werksessie met alle provincies en verschillende departementen, zoals begin maart is gebeurd, is volgens het CRa van onschatbare waarde. Om deze momenten effectief te benutten is het van belang om in de deelsessies en ateliers de juiste werkvormen te kiezen, zodat wederzijds vertrouwen groeit en recht wordt gedaan aan de inzet en expertise van alle betrokkenen. De ervaringen die het CRa heeft opgedaan met het organiseren van de diverse meerdaagse Toekomstateliers zou hierbij een waardevolle bijdrage kunnen leveren. Wij denken daarom graag mee over de insteek en werkvormen voor de komende werksessies en ateliers die in het kader van dit NOVEX-traject georganiseerd zullen worden door bzk en de provincies.

Hoogachtend,

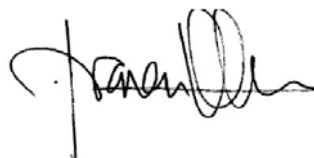
het College van Rijksadviseurs,



Jannemarie  
de Jonge



Wouter  
Veldhuis



Francesco  
Veenstra





**Uitgave van het College van  
Rijksadviseurs:**

**Francesco Veenstra**

Rijksbouwmeester

**Jannemarie de Jonge**

Rijksadviseur voor de Fysieke  
Leefomgeving

**Wouter Veldhuis**

Rijksadviseur voor de Fysieke  
Leefomgeving

**Tekst**

Jannemarie de Jonge  
Wouter Veldhuis  
Shera van den Wittenboer  
Thomas Galesloot  
Corné Strootman  
Rienke Groot

College van Rijksadviseurs  
Postbus 20952  
2500 EZ Den Haag

Bezoekadres:  
Korte Voorhout 7,  
2511CW Den Haag  
Tel. 088-1158171  
[www.collegevanrijksadviseurs.nl](http://www.collegevanrijksadviseurs.nl)

*Mei 2024*