

## Waarom een balanceeract nodig is op het podium van de ruimtelijke ordening

Verdaas, J.C.

**Publication date**

2022

**Document Version**

Final published version

**Citation (APA)**

Verdaas, J. C. (null). (2022). Waarom een balanceeract nodig is op het podium van de ruimtelijke ordening., Gebiedsontwikkeling.nu. <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/waarom-een-balanceeract-nodig-is-op-het-podium-van-de-ruimtelijke-ordening/>

**Important note**

To cite this publication, please use the final published version (if applicable). Please check the document version above.

**Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

**Takedown policy**

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights. We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# Waarom een balanceeract nodig is op het podium van de ruimtelijke ordening

[Co Verdaas](#)

Hoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft, Dijkgraaf waterschap Rivierenland, oud-gedeputeerde Gelderland

13 mei 2022



---

[Analyse](#) De huidige ruimtelijke opgaven zijn in de afgelopen decennia dermate veranderd, dat dit volgens hoogleraar gebiedsontwikkeling Co Verdaas om een nieuwe rol van het Rijk vraagt. In zijn analyse legt hij uit waarom dat een balanceeract is. “Laten we niet in de valkuil trappen van centrale regie vanuit een gestold coördinatiepunt.”

Ruimtelijke ordening is terug van weggeweest. Althans, als het gaat om de betrokkenheid van het Rijk bij de opgaven waar we voor staan. We kunnen in de fase die komen gaat teruggrijpen op een lange traditie van rijksbemoeienis en een brede professionele basis met veel kennis, ervaring en deskundigheid. Disciplines als planologie, stedenbouw, (landschaps)architectuur, watermanagement, vervoerskunde, ze staan niet voor niets al decennia internationaal hoog aangeschreven.

De eerder ontwikkelde receptuur kan echter niet zonder meer gekopieerd worden naar het heden en de nabije toekomst. Ook voor het Rijk zijn de context en de opgaven wezenlijk veranderd. Tijd voor een beknopte reflectie.

## **Ruimtelijke ordening na de Tweede Wereldoorlog: vier fasen**

Velen leggen de oorsprong van bemoeienis van het Rijk bij de Woningwet van 1901. Ook ver daarvoor waren veel partijen al bezig met de inrichting, het kneden en vormen van onze leefomgeving. Denk aan het opwerpen van terpen in voor overstroming gevoelige gebieden, de grote inpolderingen, of de uitleg van een stad als Amsterdam. Planmatig geleide nationale ruimtelijke ordening is evenwel een relatief jong vakgebied.

De periode na de Tweede Wereldoorlog zou ik in vier fasen willen opdelen. In de *eerste fase* lag het accent vanzelfsprekend allereerst op de wederopbouw. De *tweede* fase breekt eind jaren '50 aan met een reeks opeenvolgende nationale nota's.

Die reeks vangt aan met de nota 'De ontwikkeling van het Westen des Lands' (1958) en loopt via de Nota inzake de ruimtelijke ordening en de opeenvolgende 2e t/m de 5e Nota (1966, 1973, 1988, 2002) door tot begin deze eeuw. Deze periode wordt door betrokkenen als de bloeitijd van de ruimtelijke ordening gezien. Het vak stond in aanzien en deed ertoe. In wetenschappelijke kringen ging het discours vooral over de mate van maakbaarheid en bestuurbaarheid van de samenleving. Een deel van de generatie die was opgeleid in de jaren '60 ging er vanuit dat door het ontwikkelen van voldoende kennis we steeds dichterbij het ideaal van een maakbare samenleving zouden komen.

Het star vasthouden aan het oorspronkelijke plan kan optimale uitkomsten zelfs in de weg staan

In reactie daarop ontwikkelde zich ook een stroming die dit streven naar maakbaarheid flink relativeerde: deze stroming ziet 'doorwerking' als het hoogst haalbare. Het maken van plannen en visies is nog steeds betekenisvol en beïnvloedt ons handelen terdege. Het succes van een plan (of visie) wordt echter niet bepaald door de letterlijke realisatie.

Een plan kan ook betekenisvol zijn als het niet in zijn oorspronkelijke vorm wordt gerealiseerd. Een plan of visie wordt in deze stroming dus veel meer gezien als een referentie voor het handelen. Als er beredeneerd van wordt afgeweken is er ook sprake van succesvolle doorwerking. Deze stroming binnen de planologie gaat dus veel meer uit van de onkenbare samenleving die een eigen dynamiek heeft die nimmer in een blauwdruk kan worden vastgelegd. Het star vasthouden aan het oorspronkelijke plan kan optimale uitkomsten zelfs in de weg staan.

De Nota Ruimte (2004) markeert het begin van de *derde* fase, de periode van de grote decentralisatie: Nederland is in de ogen van het kabinet min of meer 'af' en een stevige coördinerende rol van de rijksoverheid is niet meer nodig om de ontwikkelingen in Nederland in goede banen te leiden. Het Rijk voelt zich verantwoordelijk voor de toekomst van de mainports Schiphol en Rotterdam en de implementatie van Europese richtlijnen, maar de ruimtelijke ontwikkeling zelf was vooral iets van de decentrale overheden en maatschappelijke en publieke partners.

Met het regeerakkoord van Rutte IV is de *vierde* fase aangebroken: urgente opgaven als de bouw van een miljoen woningen, het verduurzamen van onze energiehuishouding, het belang van biodiversiteit, het inspelen op een veranderend klimaat en de belofte van een circulaire economie zijn min of meer politiek neutraal en worden allen geadresseerd in het regeerakkoord.



‘Oosterscheldekeering’ door Sara Winter (bron: [shutterstock.com](https://www.shutterstock.com))

---

Het kabinet verklaart het bodem- en watersysteem leidend voor de inrichting van Nederland. Ook de eerdere stikstofcrisis kan worden gezien als een *wake up call* en laat zien dat opgaven en ambities niet langer los kunnen worden gezien van elkaar. De landelijke politiek kan niet langer leunen op het model van decentrale ruimtelijke ordening bij het realiseren van de eigen ambities.

Onomwonden wordt onderkend dat in een hoogontwikkelde samenleving met grote (ruimtelijke) opgaven in een beperkte ruimte het Rijk richting moet geven en coördinatie onontbeerlijk is al verwoordt men het in het regeerakkoord een stuk beknopter: “het kabinet zet zich in voor een goede ruimtelijke ordening”. De inrichting van Nederland blijkt veel meer te zijn dan een optelsom van decentrale wensen.

### **Ruimtelijke ordening in een veranderde context**

Al kunnen we teruggrijpen op een rijke geschiedenis en veel ervaring en kennis als het gaat om de ruimtelijke toekomst van Nederland, recepten uit het verleden kunnen niet zonder meer

gekopieerd worden. De context waarin we tot nationale regie willen dan wel moeten komen is ingrijpend veranderd de afgelopen 20 jaar.

Zonder de complexiteit van het vakgebied voor de eeuwwisseling tekort te willen doen: in mijn opleiding was planologie toch vooral de kunst van het combineren van verschillende (programmatische) opgaven in een samenhangend plan dat richting gaf aan het handelen van de overheid en de samenleving (private en maatschappelijke partners).

Het is zaak deze sterk veranderde context onder ogen te zien

Het wetenschappelijke debat over maakbaarheid versus doorwerking was intellectueel een interessant discours, echter, het object van studie was helder: ruimtelijke gecoördineerd richting geven aan de programmatische opgaven.

In de kern is dit nog steeds aan de orde. En er was ook nog – letterlijk – meer ruimte voor oplossingen: de nieuwe ruimte in de Flevopolders bood perspectief aan de agrarische sector en maakte grootschalige woningbouw mogelijk.

Mede door de sterk veranderende context is nationale ruimtelijke ordening weer met stip gestegen op de maatschappelijke en politieke agenda. Het is zaak deze sterk veranderde context onder ogen te zien en ons te realiseren dat we niet simpelweg uit de voeten kunnen met de inzichten van 20 jaar of langer geleden.

Ik onderscheid in die context drie dimensies die ik even kort aanstip.

### *Geopolitieke context*

Allereerst valt op dat de geopolitieke context recentelijk ingrijpend is veranderd. De afgelopen decennia is onze economie steeds meer verweven geraakt met de wereldeconomie. Een proces dat zich in nagenoeg alle economieën heeft voorgedaan. Specialisatie, het streven naar zo laag mogelijke kosten en logistieke progressie in een relatief stabiele geopolitieke context maakten dat we steeds meer onderlinge afhankelijkheden creëerden. Dat dit veel welvaart heeft gebracht is evident.

De keerzijde van deze keten-optimalisatie met wederzijdse afhankelijkheden komt recentelijk steeds meer aan het licht. Door corona en de oorlog in Oekraïne ervaren we meer dan ooit dat onze ketens en afhankelijkheden dusdanig geoptimaliseerd zijn dat elke verstoring grote effecten heeft. Of het nu gaat om de afhandeling van containers in Shanghai, de levering van olie en gas uit Rusland en graan uit de Oekraïne, er zit een keerzijde aan een internationale economie met grote onderling afhankelijkheden.

Nu we met de keerzijde van deze internationale verwevenheid geconfronteerd worden raakt dit ook de discussie over de ruimtelijke ordening in Nederland en Europa. Immers, de ruimtelijke inrichting is de resultante van economische, maatschappelijke en politieke keuzes. Of het nu gaat om de transitie naar een duurzame energiehuishouding, de herijking van ons voedsel- en landbouwbeleid of het beperken van de afhankelijkheid voor tal van producten van

ontwikkelingen elders, de snel veranderende geopolitieke context zal ook onze ruimtelijke keuzes beïnvloeden.

### *Maatschappelijke context*

De maatschappelijke context is eveneens dynamischer dan ooit. Het politieke midden is de laatste paar decennia stevig geërodeerd en heeft elkaar gelijktijdig steeds harder nodig om nog tot meerderheden te komen.

Het voert te ver (en is ook niet mijn expertise) om grote woorden te bezigen over de veranderende maatschappelijke context, maar dat de machtsbasis van de klassieke middenpartijen niet per se uitnodigt tot stevige (ruimtelijke) visies is evident. Dit terwijl er gelijktijdig bij grote groepen meer dan ooit behoefte is aan een wenkend perspectief.

Dat het Rijk weer verantwoordelijkheid neemt voor de toekomstige inrichting van Nederland is prijzenswaardig en onontkoombaar

Dit brengt een stevige paradox met zich mee: enerzijds kunnen we vanwege de maatschappelijke en politieke dynamiek niet anders dan met kleine stapjes doormodderen, anderzijds is er meer dan ooit behoefte aan een wervend perspectief voor de (middel)lange termijn. Vanwege de woningnood wordt zelfs weer gedemonstreerd. En waar en hoe gaan we die 1 miljoen woningen realiseren en hoe ziet Nederland er over 30 jaar uit?

Deze dynamiek zien we ook weerspiegeld in het zogeheten maatschappelijke middenveld. Natuurlijk hebben gekende partners als LTO, VNO-NCW, ANWB, Natuurmonumenten, Natuur en Milieu en vele andere nog een relevante rol, maar ook hier geldt dat een akkoord met het maatschappelijk middenveld niet als vanzelfsprekend tot breed draagvlak in politiek en samenleving leidt.

### *Ecologische context*

Ook de ecologische context is ingrijpend veranderd. Decennia lang hebben we onze omgeving en hulpbronnen vooral functioneel benaderd. Natuurlijke hulpbronnen hebben we benut voor het vergroten van onze welvaart. Gaandeweg is het besef in brede kring aanwezig dat hier grenzen aan zitten. Hulpbronnen raken – logischerwijze – op enige moment uitgeput, de biodiversiteit staat onder druk en extreme weersverschijnselen confronteren ons steeds vaker en heftiger met de gevolgen van een veranderend klimaat.



‘Luchtfoto Grootschermer’ door Iveau Kakker (bron: [shutterstock.com](https://www.shutterstock.com))

---

Logisch dat de verduurzaming van onze economie inmiddels bij de meeste partijen uitgangspunt is, waarbij onderling uiteraard nog fors van mening kan worden verschild over het tempo en de manier waarop die verduurzaming gestalte moet krijgen.

Ook deze context heeft gevolgen voor de ruimtelijke ordening: immers, wat vraagt een circulaire en duurzame economie in ruimtelijk opzicht? Hier ligt nog een behoorlijk terrein braak en kunnen we niet teruggrijpen op inzichten en plannen uit de vorige eeuw.

### **Balanceren tussen regie en dialoog**

Na de wederopbouw, het maakbaarheidsdenken, de relativering daarvan en het idee van *end of history* (Nederland is ‘af’) staan we aan de vooravond van een revival van de nationale ruimtelijke ordening. Dat de Rijksoverheid weer verantwoordelijkheid neemt voor de toekomstige inrichting van Nederland is prijzenswaardig en onontkoombaar.

Waar eind vorige eeuw planologen al enige bescheidenheid toonden als het gaat om de maakbaarheid van onze samenleving, is dat wat mij betreft nu meer aan de orde dan ooit tevoren. Niet op de ambities, wel op de wijze waarop we daar vorm en inhoud aan gaan geven.

Nog steeds is het zinvol de toekomst te doordenken: ons handelen (of het nalaten daarvan) is immers van invloed op de toekomst. Gedegen (ontwerpend) onderzoek blijft daarbij de basis: het visualiseren en doordenken van die (mogelijke) toekomst(en) helpt ons handelen te richten en de



dialogoog met elkaar te voeren. Door de sterk veranderende context en nieuwe opgaven is er geen handboek waar we op terug kunnen vallen.

Zo is er geen nieuwe ruimte waarin we urgente opgaven kunnen laten landen. Ter illustratie: de provincie Gelderland heeft 1,8 keer het eigen oppervlak nodig om alle beleidsambities te realiseren. Het combineren van opgaven op projectniveau om tot een 'win-win' te komen of uitwijken naar een nog 'lege' provincie is dus niet langer een optie. Immers, ook [in Flevoland is inmiddels elke vierkante meter in gebruik en de strijd om de ruimte losgebarsten](#).

We zullen dus de vraag moeten beantwoorden welke ruimteclaims voorrang krijgen. Een vraag die in de huidige politieke en maatschappelijke context niet snel en eenduidig zal worden beantwoord. Dit zal gepaard gaan met veel debat en weerstand, maar het voor ons uit blijven schuiven van een antwoord op deze vraag strekt niemand tot voordeel.

Naast het geven van richting en prioriteren betekent het onderkennen van de samenhang tussen opgaven nog niet als vanzelfsprekend dat ze ook in samenhang geprogrammeerd worden. Dat zal ook niet meevallen. Beslissingen op lokaal, regionaal en (inter)nationaal schaalniveau werken op elkaar in en kunnen elkaar versterken dan wel frustreren. Het is een illusie dat dit vanuit een positie gecoördineerd zou kunnen worden. Waar we 'vroeger' konden volstaan met het programmeren van de woningbouw in relatie tot de benodigde voorzieningen en bereikbaarheid is er nu een aantal project- en regio-overstijgende opgaven bij gekomen: de energietransitie, klimaat, biodiversiteit, circulariteit. Deze opgaven laten zich eenvoudigweg niet op projectniveau organiseren.

Publieke en private partners zullen in dialoog hun programmering en inzet van middelen en menskracht op elkaar af moeten willen stemmen om tot uitvoering te komen. Ter illustratie: de programmering van [het op orde brengen van het elektriciteitsnetwerk is cruciaal voor het realiseren van voldoende duurzame woningen](#). Maar daarmee zijn we er nog niet: op met name de hoge zandgronden staat [de drinkwatervoorziening onder druk](#). Ik citeer minister Harbers in antwoord op vragen van de Kamerleden Minhas en De Groot: "de grenzen van het watersysteem zijn op diverse locaties inderdaad bereikt of worden al overschreden." Een statement dat nauwelijks is opgepikt in de reguliere media. Ook hier ligt dus een forse opgave in relatie tot in ieder geval de programmering van de woningbouw.

En wat te denken van de verdere digitalisering van onze samenleving? Hier zullen we voorbij de discussie over een enkel datacentrum moeten zien te komen: hoeveel data willen we met zijn allen bewaren in de toekomst en tegen welke prijs? Daarnaast stelt het perspectief van [de circulaire economie andere eisen aan onze ruimtelijke keuzes](#), zo blijkt uit een recent rapport van CE Delft en Bureau Buiten in opdracht van het PBL.

En ondertussen ontspint zich door de oorlog in de Oekraïne een debat over onze voedselvoorziening en de mate waarin we van derden afhankelijk willen zijn.

We mogen ons gelukkig prijzen dat we in de nieuwe fase van nationale ruimtelijke ordening kunnen voortbouwen op een stevige basis van eerder vergaarde kennis en ervaring. De sterk veranderende context vraagt echter meer dan de klassieke lineaire aanpak uit de vorige eeuw. De



komende periode zullen we meer dan ooit moeten leren schakelen tussen schaalniveau's, programma's en netwerken om in concrete projecten tot uitvoering te kunnen komen. Wetende dat ons handelen altijd zal geschieden in een context van onzekerheid en onwetendheid. Laten we niet in de valkuil trappen van centrale regie vanuit een gestold coördinatiepunt. Al zal er ook af en toe gewoon een knoop moeten worden doorgehakt.

De echte regie zit hem in het schakelen tussen schalen, netwerken, opgaven en projecten. Het zoeken van de dialoog en draagvlak zal moeten samen gaan met af en toe een interventie van bovenaf. Dat is vooral ook een mentale opgave en onderkennen dat er geen handboek soldaat klaar ligt: forse ambities moeten we combineren met bescheidenheid over wat we (nog niet) weten. En vasthoudendheid op het doel zal samen moeten gaan met flexibiliteit onderweg.

Het balanceren is begonnen.

---

Cover: 'Offshore windmolenpark' door Marc Studer (bron: [shutterstock.com](https://www.shutterstock.com))

Wilt u reageren op dit artikel of een gastbijdrage voor [Gebiedsontwikkeling.nu](https://www.gebiedsontwikkeling.nu) schrijven over een ander onderwerp? [Bekijk dan hier de mogelijkheden](#).



Door [Co Verdaas](#)

Hoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft, Dijkgraaf waterschap Rivierenland, oud-gedeputeerde Gelderland