



Planbureau voor de Leefomgeving

NAAR EEN DUURZAME RUIMTELIJKE INRICHTING VAN NEDERLAND

Reflectie Ontwerp-Nota Ruimte: aanbevelingen en analyse



Colofon

**Naar een duurzame ruimtelijke inrichting van Nederland.
Reflectie op de Ontwerp-Nota Ruimte: aanbevelingen en analyse**

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving | Den Haag, 2026
PBL-publicatienummer: 5977b

Contact

David.Hamers@pbl.nl, Bart.Nijhof@pbl.nl

Auteurs

Bart Nijhof, David Evers, Maarten van Ham, David Hamers en Rienk Kuiper

Met input van: Sanne Akerboom, Hans van Amsterdam, Boris van Beijnum, Bas van Bemmel, Daan Boezeman, Jolijn Bonnet, Arno Bouwman, Anastasia Chranioti, Merel Enserink, Stefan van der Esch, Hans Hilbers, Dorien Manting, Jan Matthijsen, Jan Ritsema van Eck, Trudy Rood, Martijn van Sebille, Daniëlle Snellen, Bart Strengers, Mark Thissen, Kate VanHoose, Roel van der Veen, Willem Vermeulen en Martijn Vink

Met dank aan

Marjolein van Asselt, Claudia Basta, Bram Bregman, Arjan Harbers, Anton van Hoorn, Petra van der Kooij, Jarry Porsius, Anita Scholten, Jaco Stremler, Annemiek Verrips en Femke Verwest

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Omslagfoto

Park van Luna en Stad van de Zon, Heerhugowaard | PureBudget

Tekstredactie en productie

Uitgeverij PBL

Toegankelijkheid

Het PBL hecht veel waarde aan de toegankelijkheid van zijn producten. Mocht u problemen ervaren bij het lezen ervan, dan kunt u contact opnemen via info@pbl.nl. Vermeld daarbij s.v.p. de naam van de publicatie en het probleem waar u tegenaan loopt.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding:

PBL (2026), Naar een duurzame ruimtelijke inrichting van Nederland. Reflectie op de Ontwerp-Nota Ruimte: aanbevelingen en analyse. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het PBL doet onderzoek naar de leefomgeving en het leefomgevingsbeleid in Nederland en daarbuiten. Denk aan milieu, natuur en ruimtelijke inrichting. Met onze verkenningen, analyses en evaluaties leveren we strategische kennis voor beleid, politiek, maatschappelijke organisaties en het bredere publiek. We geven daarbij niet alleen feiten en inzichten over het hier en nu, maar kijken ook vooruit naar de nabije en verdere toekomst. We doen ons onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk onderbouwd.

Inhoud

Aanbevelingen	4
Vijf aanbevelingen voor de Nota Ruimte	4
VERDIEPING	11
1 Inleiding en aanpak	12
2 Thematische reflectie op de Ontwerp-Nota Ruimte	13
2.1 Bevindingen	13
2.2 Thematische analyse	17
3 Een nieuwe Omgevingsvisie	36
3.1 Bevindingen	37
3.2 Reflectie op de ontwerpnota op basis van de Omgevingswet	39
Literatuur	50
Bijlage	53

Aanbevelingen

Nederland staat op het gebied van de leefomgeving voor grote uitdagingen met ruimtelijke implicaties. Denk hierbij aan klimaatverandering, de wooncrisis en natuurherstel. De Ontwerp-Nota Ruimte (hierna ook: ontwerpnota) is een concept-beleidsstuk waarin het Rijk sterker de nationale regie terugneemt over ruimtelijke ordening. Die was voorheen meer belegd bij provincies en gemeenten. Met de Nota Ruimte stelt het Rijk kaders voor ruimtelijke ontwikkeling, zoals op het vlak van woningbouw, water en bodem, de energietransitie, landbouw en economie. Daarop kunnen decentrale overheden en maatschappelijke organisaties hun beleid afstemmen.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft op verzoek van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) een reflectie op de Ontwerp-Nota Ruimte opgesteld. Hierin doen we aanbevelingen voor aanscherpingen. De nieuwe Tweede Kamer, het huidige en volgende kabinet en de betrokken departementen van de Rijksoverheid kunnen deze gebruiken voor de definitieve Nota Ruimte.

Vijf aanbevelingen voor de Nota Ruimte

Het PBL benadrukt de noodzaak van een nationale visie op de leefomgeving. De urgentie van de uitdagingen in de leefomgeving is de afgelopen jaren alleen maar groter geworden: klimaatverandering zet onverminderd door, de biodiversiteit staat onder druk, mensen wachten op een woning, bedrijven wachten op stroom. Een nationale omgevingsvisie is onder de Omgevingswet verplicht. Om te reflecteren op de Ontwerp-Nota Ruimte kijkt het PBL zowel naar de urgente maatschappelijke opgaven die voorliggen als naar de uitgangspunten voor omgevingsvisies in de Omgevingswet. In de Memorie van Toelichting op de Omgevingswet wordt genoemd dat een nationale omgevingsvisie volledig, samenhangend en doelgericht moet zijn, zodat deze een bijdrage levert aan het maatschappelijk doel van de wet: een veilige en gezonde fysieke leefomgeving, een goede omgevingskwaliteit en het gebruik van de fysieke leefomgeving voor maatschappelijke functies, met het oog op duurzame ontwikkeling. In de Ontwerp-Nota Ruimte worden vier thema's onderscheiden: Water en bodem, Landbouw en natuur, Economie en energie en Wonen, werken en bereikbaarheid. Deze thema's gebruikt het PBL in de reflectie op de ontwerpnota.

Het is positief dat het Rijk actiever wil sturen op de kwaliteit van de leefomgeving en probeert het ruimtegebruik van verschillende sectoren beter op elkaar af te stemmen. Dat de Ontwerp-Nota Ruimte door verschillende ministeries is opgesteld én gedragen, getuigt van bestuurlijke ambitie, onderlinge samenwerking en een gedeeld besef van urgentie. Het PBL waardeert de historische en internationale inbedding van de visie. Dat geldt ook voor de thematische analysekaarten, waarmee de ruimtelijke opgaven in verschillende sectoren en de bouwstenen voor beleid in beeld worden gebracht. En het PBL waardeert de concrete uitwerking van het thema water en bodem, dat door klimaatverandering steeds belangrijker wordt. We benadrukken dat de brede benadering die in de Ontwerp-Nota Ruimte is gekozen, essentieel is om de complexe problemen die Nederland heeft effectief aan te pakken.

Het PBL heeft in deze analyse zoveel mogelijk gebruik gemaakt van en het meest recente onderzoek van het PBL en andere partijen. Op basis hiervan komen we tot de volgende aanbevelingen

om de Ontwerp-Nota Ruimte door te ontwikkelen naar een volwaardige omgevingsvisie: de nieuwe Nota Ruimte.

1. Meer aandacht nodig voor de samenhang tussen de thema's

In de Ontwerp-Nota Ruimte worden vier samenhangende thema's benoemd: Water en bodem, Landbouw en natuur, Economie en energie en Wonen, werken en bereikbaarheid. Binnen deze thema's wordt in de ontwerpnota ingezet op integraliteit, maar de samenhang tussen de thema's vereist meer aandacht. Samenhang is een centraal begrip in de Omgevingswet, omdat er veel afhankelijkheden zijn tussen de verschillende ruimtelijke keuzes die te maken zijn. In de definitieve Nota Ruimte is meer aandacht nodig voor die samenhang: de wijze waarop verschillende ruimtelijke ambities elkaar beïnvloeden, de impact van ruimtelijke keuzes op omgevingskwaliteit en duurzame ontwikkeling, en de wijze waarop maatregelen op de korte termijn en doelen op de lange termijn samenhangen.

Bij woningbouw meer aandacht voor klimaatadaptatie, banen en voorzieningen

Er moeten fors meer woningen worden bijgebouwd. Dat gaat echter om meer dan een kwantitatieve opgave. Naast woningaantallen gaat het ook om kwalitatieve keuzes over de gewenste woonmilieus (van hoogstedelijk tot landelijk) en het type woningen. En naast wonen omvat de opgave ook werken, mobiliteit, voorzieningen, recreatie, energie, drinkwater en klimaatadaptatie.

In de ontwerpnota maakt de Rijksoverheid duidelijk dat woningbouwlocaties beter bestand moeten zijn tegen wateroverlast, overstroming, bodemdaling en hittestress. Drinkwaterbeschikbaarheid en rioolwaterzuivering moeten verzekerd zijn. Het is belangrijk dat in de definitieve Nota Ruimte inzichtelijk wordt gemaakt hoe deze uitgangspunten van invloed zijn geweest op de keuze van de woningbouwlocaties die zij voorstelt.

Woonvoorkeuren van mensen zijn beperkt stuurbuurbaar. In de ontwerpnota zet het Rijk stevig in op woningbouw in de zogenoemde 'Initiëren'-regio's uit de VISTA-strategie, terwijl de bevolkings- en huishoudensgroei in de afgelopen 25 jaar juist in deze regio's het geringst was. Hoe worden desinvesteringen voorkomen als de gehoopte groei van deze regio's niet komt? Om het woningaanbod te laten aansluiten bij de vraag, is regionale economische ontwikkeling nodig, en dus ook een nauwere koppeling tussen de ontwikkeling van woningen en banen. Woningbouw kan niet los worden gezien van ontwikkeling van bedrijvigheid en van investeringen in onder andere, winkels, scholen, infrastructuur, openbaar vervoer, recreatie, groen, water- en energievoorziening en waterveiligheid. Dit zijn noodzakelijke voorwaarden voor succesvolle stedelijke ontwikkeling.

Verbind de keuzes voor energie-infrastructuur meer met andere opgaven

In de Ontwerp-Nota Ruimte benoemt het Rijk elementen die van belang zijn voor de transformatie en ontwikkeling van het energiesysteem. Maar het geeft nog geen samenhangende visie waarin de opwekking, transport en opslag van energie wordt verbonden met andere opgaven in Nederland, zoals wonen, werken, natuur en een duurzame Noordzeestrategie. De ruimtebehoefte voor het nieuwe energiesysteem en de bijdragen van ruimtelijke ontwikkelingen aan de effectiviteit en efficiëntie van het energiesysteem zijn belangrijk om mee te nemen. Zo is voor de opwekking en transport van energie ruimte nodig. Denk aan windmolens, zonneparken en hoogspanningsverbindingen. Maar dit alleen is niet voldoende. Nieuwe tracés voor energie-infrastructuur moeten niet alleen goed worden ingepast in het bestaande landschap, maar vormen ook het nieuwe landschap. Bovendien is energie-infrastructuur medebepalend voor toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen.

Er is daarom een betere wisselwerking nodig tussen de energieplanning en ruimtelijke ordening. Het is voor een strategische ruimtelijke visie voor de toekomst van Nederland van belang om duidelijk aan te geven waar en in welke vorm energie-infrastructuur bepaalde ruimtegebruiksfuncties moet dienen, zoals wonen en bedrijvigheid (en waar niet).

2. Voorkom vrijblijvendheid: maak scherpere keuzes voor duurzame ruimtelijke inrichting

De optelsom van de sectorale ruimteclaims (de ruimte die per sector wordt gevraagd om aan alle ambities en verplichtingen invulling te kunnen geven) is in de Ontwerp-Nota Ruimte groter dan de ruimte die in Nederland beschikbaar is. De overheid moet daarom prioriteit aanbrengen in de opgaven en scherpere keuzes maken over welke claims gehonoreerd worden en hoe ze worden ingevuld. Hoewel er al keuzes zijn gemaakt in de ontwerpnota, moeten er nog veel beslissingen volgen in de definitieve Nota Ruimte, of daarna in de nationale en regionale uitwerkingen. Hierbij is het van belang dat dilemma's (pijnlijke keuzes) en *trade-offs* (wat gaat ten koste van wat) expliciet worden benoemd, waarbij in elk geval de volgende keuzes explicieter in de ontwerpnota naar voren zouden moeten komen:

Versterk natuurgebieden en breid deze uit

Om de nationale en Europese natuurdoelen te behalen, is op basis van PBL-onderzoek 100.000 tot 150.000 hectare extra natuur nodig bovenop huidige uitbreidingsafspraken. In de Ontwerp-Nota Ruimte wordt voorgesteld om landbouwgrond te beschermen en natuurhersteldoelen vooral te behalen door meervoudig ruimtegebruik, waarbij natuur met andere functies gecombineerd wordt. Dat is, gezien de omvang van de opgave en de benodigde typen natuur, slechts ten dele mogelijk. Meervoudig ruimtegebruik kan bijdragen aan natuurherstel, maar het zal niet voldoende zijn om te voldoen aan de Europese verplichtingen in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Uitbreiding van natuurgebieden blijft nodig. Om de natuurdoelen te bereiken is het noodzakelijk dat het agrarisch grondgebruik wordt aangepast. In de ontwerpnota benoemt het Rijk gebieden met een ‘meervoudige opgave’. Dit zijn landbouwgebieden waar opgaven voor grond- en oppervlaktewerkelijkheid, klimaat en stikstof samenkommen. Hier zal de landbouw in een aanzienlijk deel van de gevallen zeer extensief moeten zijn of zal de grond een andere functie moeten krijgen.

Maak water en bodem meer sturend

Het belang van de beschikbaarheid en de kwaliteit van water en de gesteldheid van de bodem wordt onderkend in de Ontwerp-Nota Ruimte en dit is concreet uitgewerkt. Het is echter voor duurzame, samenhangende ruimtelijke keuzes essentieel dat de definitieve Nota Ruimte expliciete richtlijnen bevat, waarmee onder meer condities op het vlak van waterveiligheid, beschikbaarheid en kwaliteit van water, bodem en ondergrond zwaarder gewogen worden bij beslissingen. In de Ontwerp-Nota Ruimte blijft de noodzakelijke verbetering van de waterkwaliteit onderbelicht in relatie tot de verplichtingen uit de Europese Kaderrichtlijn Water. Dit terwijl hiervoor ook ruimtelijke ingrepen nodig zijn. Te slechte waterkwaliteit kan vanaf 2027 leiden tot juridische procedures, en daarmee kan ruimtelijke ontwikkeling bemoeilijkt of stopgezet worden.

Daarnaast noemt het Rijk een hogere vraag door waterbeheerders voor doorspoeling van watersystemen, zoals polders om verzilting tegen te gaan. De Rijksoverheid houdt er niet genoeg rekening mee dat er daarvoor in de toekomst minder mogelijkheden kunnen zijn. Als dat het geval is zal er vaker brak water zijn, waardoor er verzilting kan ontstaan. De ruimtelijke consequenties daarvan worden in de ontwerpnota onvoldoende benoemd.

In de ontwerpnota stelt het Rijk dat er in principe niet geïnvesteerd wordt in technische maatregelen om vanuit het hoofdwatersysteem (zoet)water te brengen naar gebieden waar dat op termijn niet houdbaar is, zoals delen van de Zuidwestelijke Delta of de hoge zandgronden. Deze maatregel heeft grote gevolgen voor de mogelijkheden voor met name landbouw en industrie in die gebieden. In de ontwerpnota geeft het Rijk geen invulling aan de frase ‘waar het op termijn niet houdbaar is’. Dit is wel nodig om de economische en ruimtelijke consequenties van deze voorgenomen maatregel inzichtelijk te kunnen maken.

3. Verscherp en versterk de leidende principes van de Nota Ruimte

Ruimtelijke ordening en omgevingsbeleid zijn een interbestuurlijke en publiek-private aangelegenheid: meerdere bestuurslagen zijn erbij betrokken, en daarnaast maken private partijen (zoals projectontwikkelaars) er vaak deel van uit. Een nationale omgevingsvisie kan daardoor niet per geval specifiek zijn, maar moet duidelijke kaders stellen waar de betrokkenen hun besluiten aan kunnen toetsen.

In de Ontwerp-Nota Ruimte formuleert de Rijksoverheid daarom drie leidende principes voor ruimtelijke ordening en omgevingsbeleid: ‘meervoudig ruimtegebruik’, ‘gebiedskenmerken centraal’ en ‘voorkomen van afwenteling’. Het PBL beveelt aan om deze principes scherper te formuleren en sterker te maken.

‘Meervoudig ruimtegebruik’ aanscherpen tot ‘de ruimtevraag beperken’

In de Ontwerp-Nota Ruimte wordt terecht geconstateerd dat ruimte schaars en waardevol is. De Rijksoverheid vraagt dan wel nadrukkelijk aandacht voor de groeiende ruimtebehoefte voor diverse functies, maar stelt nauwelijks de vraag of en waar het met minder ruimte kan. Het is nodig om ruimteclaims kritischer te beschouwen. Wordt onderbouwd waarom er aanvullende ruimte nodig is, bijvoorbeeld voor het bereiken van een bepaald beleidsdoel, flexibiliteit of ruimtelijke kwaliteit? Kan worden volstaan met efficiënter gebruik van de bestaande ruimte? Worden bij een aanvullende ruimtevraag de mogelijkheden benut voor functiecombinaties en meervoudig ruimtegebruik? Het stapsgewijs beantwoorden van deze vragen dwingt tot kiezen tussen functies, functies combineren of intensiever gebruik van de beschikbare ruimte.

‘Gebiedskenmerken centraal’ versterken door dit principe meer gewicht te geven in de uitwerking van de nota

In de Ontwerp-Nota Ruimte is een van de leidende principes dat er gebiedsgericht moet worden ontwikkeld. Dit houdt in dat er wordt beschermd en benut wat er is, en dat nieuwe, onderscheidende ruimtelijke kwaliteiten worden ontwikkeld die passen bij de lokale en regionale omstandigheden en ambities. Dit principe is goed, maar het krijgt in de ontwerpnota nog niet de aandacht die het verdient. Door kenmerken per gebied (geschiedenis, bestaande situatie, beoogde ruimtelijke ontwikkeling) expliciter in kaart te brengen, kan worden voorkomen dat maatregelen die nationaal gelden in de regio (onbedoeld) tegen elkaar inwerken. Ook is dan al in de Nota Ruimte te zien hoe maatregelen op gebiedsniveau elkaar kunnen versterken (synergie). Beleidmakers, ontwikkelaars en andere betrokken partijen kunnen ontwerpend onderzoek inzetten om concrete ruimtelijke mogelijkheden in beeld te brengen.

'Afwentelen voorkomen' omzetten in een positief geformuleerd leidend principe, zoals 'rechtvaardig ruimtegebruik'

In de Ontwerp-Nota Ruimte is 'afwentelen voorkomen' een leidend principe. Het houdt in dat problemen niet zonder meer worden doorgeschoven naar elders of naar toekomstige generaties. Het is belangrijk om de ruimtelijke effecten van beleid in verschillende sectoren in samenhang in beeld te brengen. Neveneffecten van ruimtegebruik zijn niet altijd te voorkomen. Daarom is het zaak om aan te geven welke effecten aanvaardbaar zijn en welke niet. Door aan te geven welke afwegingen worden gemaakt, wordt helder hoe en waarom lusten en lasten op een bepaalde manier worden verdeeld, bijvoorbeeld over gebieden (waar?), groepen (voor wie?) en generaties (wanneer?). De Rijksoverheid kan, in plaats van 'afwentelen voorkomen', het leidend principe beter positief formuleren. Een term als 'rechtvaardig ruimtegebruik', waarbij de overheid zelf duidelijke kaders stelt, kan de betrokken partijen helpen om tot heldere besluiten te komen over ruimtelijke inrichting.

Duurzaamheid en omgevingskwaliteit als toetssteen

Het PBL beveelt aan dat de Rijksoverheid een vierde leidend principe toevoegt aan de Nota Ruimte. Met het uitgangspunt 'duurzaamheid en omgevingskwaliteit als toetssteen' kan de uitkomst van alle verschillende ruimtelijke keuzes getoetst worden, en daarmee de samenhang tussen de vier thema's uit de Nota Ruimte, tussen gebieden, tussen schaalniveaus en tussen de korte en lange termijn.

Duurzame ontwikkeling – een combinatie van beschermen en benutten – is het maatschappelijk doel van de Omgevingswet. Omgevingskwaliteit is in de wet een van de centrale begrippen; ruimtelijke kwaliteit en milieukwaliteit komen daarin samen. Het valt op dat milieukwaliteit weinig aandacht krijgt in de ontwerpnota. Er worden enkele algemene beleidsrichtingen genoemd (die zullen worden uitgewerkt in het Nationaal Milieuprogramma), maar om in de ruimtelijke ordening een fundament te leggen voor een gezonde, schone en veilige leefomgeving is meer nodig. Het is daarom aan te bevelen om duurzaamheid en omgevingskwaliteit in de definitieve nota te benutten als toetssteen bij de vraag of het geheel meer is dan de som der delen.

De Ontwerp-Nota Ruimte bestaat uit drie delen: 'I. Analyse, opgaven en visie', 'II. Nationale ruimtelijke hoofdstructuur' en 'III. Uitvoering'. In het eerste deel van de ontwerpnota worden de leidende principes geïntroduceerd, maar ze werken nu nog te weinig door in deel II en III. Om de kracht van de leidende principes te vergroten, beveelt het PBL aan de principes in de definitieve Nota Ruimte nadrukkelijker als kader te stellen voor de nationale ruimtelijke hoofdstructuur en als uitgangspunten voor verdere uitwerking voor gebieden in (decentrale) vervolgtrajecten.

4. Houd rekening met onzekerheid: introduceer adaptief vermogen in ruimtelijke beslissingen

Gezien de onzekerheden rond bevolkingsgroei, de gevolgen van klimaatverandering, economische ontwikkeling en geopolitieke dynamiek, is het belangrijk dat het Rijk in de Nota Ruimte veerkracht inbouwt in ruimtelijke strategieën en flexibiliteit introduceert in het omgevingsbeleid. Hiervoor kan bijvoorbeeld worden gewerkt met scenario's. Er kunnen bandbreedtes worden gehanteerd voor belangrijke variabelen, zoals bevolkingsgroei en economische ontwikkeling. Het is raadzaam daar meer aandacht aan te geven. Zo wordt de onzekerheid met betrekking tot de bevolkings- en huis-houdensontwikkeling op langere termijn niet meegenomen in de ontwerpnota. In plaats daarvan wordt er uitgegaan van een 'gematigde groei' naar 20 miljoen inwoners in 2050. Dit is riskant, omdat de ontwikkeling behoorlijk kan afwijken van dit 'middenpad', zoals zowel het CBS als het PBL hebben aangegeven.

In de Welvaart en Leefomgevingsscenario's stelde het PBL vorig jaar dat de totale bevolking in 2060 kan doorgroeien tot 21,9 miljoen (in scenario Hoog), maar ook kan stabiliseren op het niveau van 18,2 miljoen (in scenario Laag). Ook voor het aantal huishoudens in 2060 geldt een bandbreedte: van 8,3 miljoen huishoudens (scenario Laag) tot 11,0 miljoen huishoudens (scenario Hoog). Dit zijn grote verschillen tussen zowel de inwoner- als de huishoudensantallen. Dit heeft heel andere ruimtelijke implicaties, met sterke regionale verschillen. Ook een vooruitblik op de ontwikkelingen van werkgelegenheid en mobiliteit is alleen te geven met een flinke bandbreedte, en ook deze ontwikkelingen zullen per regio verschillen.

'Veerkracht' of 'adaptief vermogen' in ruimtelijke strategie is iets anders dan 'alles openhouden'. Sommige keuzes moeten nu worden gemaakt. Deze kunnen bijvoorbeeld worden gekoppeld aan robuuste maatregelen ('no regret'), die zowel bij een lage als hoge economische of bevolkingsgroei passen. Daarnaast kan met flexibele maatregelen waar mogelijk ruimte worden vrijgelaten om het beleid in een later stadium nog te kunnen aanpassen als omstandigheden veranderen in de toekomst. Dit houdt ook in dat op sommige locaties fysiek ruimte moet worden gemaakt voor mogelijke latere aanpassingen. Zo brengt de transitie naar een circulaire economie grote onzekerheden met zich mee. In dat proces is het van belang dat wordt voorkomen dat op strategische locaties, zoals op bedrijventerreinen, in stadscentra en in en om woonwijken, keuzes worden gemaakt die de omslag naar circulariteit belemmeren.

Deze manieren van omgaan met onzekerheid helpen overheden om te anticiperen op mogelijke ontwikkelingen en de effectiviteit van ruimtelijke planning te waarborgen.

5. Waarborg de implementatie van de Nota Ruimte

Ruimtelijke ordening vindt interbestuurlijk plaats en is publiek-privaat. De belangen van sectoren en regio's moeten ontstegen worden. Daarom is de implementatie van de Nota Ruimte geen gegeven.

Als het Rijk de regie in de ruimtelijke ordening en het leefomgevingsbeleid wil hernemen, betekent dit dat het duidelijke kaders stelt waarbinnen medeoverheden, bedrijven en burgers in actie kunnen komen. Een voorwaarde daarvoor is dat duidelijk moet zijn welke rol het Rijk zelf neemt, ook als het inzet op samenwerking. In de ontwerpnota komt naar voren dat de betrokkenheid van de Rijksoverheid bij de thema's wonen, werken en bereikbaarheid en economie en energie groot is. Bij de thema's water en bodem en landbouw en natuur is de Rijksoverheid juist minder betrokken.

Onder de derde aanbeveling van het PBL staan de leidende principes die de Rijksoverheid formuleert in de Ontwerp-Nota Ruimte, en de voorstellen van het PBL ter aanscherping van deze principes. In de definitieve Nota Ruimte kan het Rijk aangeven hoe het deze leidende principes in de uitvoeringspraktijk dwingend en afdwingbaar maakt. Zo kan worden voorkomen dat de samenhang tussen de thema's, waar in de Omgevingswet om wordt gevraagd, in de uitvoering wordt belemmerd. Ook kan worden voorkomen dat private of kortetermijnbelangen gaan prevaleren bij concrete ruimtelijke beslissingen. In het uitvoeringsdeel van de Nota Ruimte moet de overheid dus waarborgen dat de kaders ook daadwerkelijk doorwerken in de uiteindelijke uitvoering. Dit is te meer van belang omdat het Rijk voor een deel van de uitvoering lijkt te vertrouwen op vrijwillige medewerking van partijen. Dit introduceert risico's voor het effectief implementeren van de concrete keuzes die publiek-privaat gemaakt worden over ruimtelijke ordening en ontwikkeling. Het uitvoeringsdeel (deel III) van de Ontwerp-Nota Ruimte is beperkt tot het opsommen van bestaande procedures. Het Rijk geeft niet per doel aan op welke wijze het die procedures wil

uitvoeren. Wat nog ontbreekt, is een duidelijke doelenhiërarchie waarin strategische doelen zijn verbonden met concrete maatregelen, middelen en verantwoordelijkheden. Dit mag in de defitieve Nota Ruimte niet ontbreken. Waar nodig kan het uitvoeringsdeel ook concrete afspraken bevatten over verdere uitwerking in nationale programma's en regionale (gebiedsgerichte) trajecten. Daarbij is het van belang om, in aanvulling op het langetermijnperspectief, aandacht te besteden aan de randvoorwaarden voor probleemoplossing op diverse terreinen op de kortere termijn, zoals de stikstofcrisis, de slechte waterkwaliteit en netcongestie. Deze staan immers veel ruimtelijke ontwikkelingen in de weg.

VERDÉPING

1 Inleiding en aanpak

In september 2025 heeft het Rijk de Ontwerp-Nota Ruimte gepubliceerd (Ministerie VRO 2025). Deze ontwerpnota is een tussenstap op weg naar de definitieve Nota Ruimte, waarin het Rijk een geactualiseerde langetermijnvisie presenteert op de inrichting van Nederland. De Nota Ruimte volgt de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) op. De ontwerpnota ligt open ter inzage, zodat eenieder daarop kan reageren met zijn of haar zienswijze.

Het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) heeft ook het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) verzocht om een reflectie op de Ontwerp-Nota Ruimte. In deze reflectie doen we aanbevelingen die de nieuwe Tweede Kamer, het huidige en volgende kabinet, en de betrokken departementen van de Rijksoverheid kunnen gebruiken voor de totstandkoming van de definitieve Nota Ruimte.

Vier thema's

In dit tweede deel van de reflectie lichten we toe hoe we de ontwerpnota hebben geanalyseerd en we tot onze aanbevelingen zijn gekomen. In onze analyse gaan we in op de vier integrale thema's die in de ontwerpnota centraal staan: Water en bodem, Landbouw en natuur, Economie en energie, en Wonen, werken en bereikbaarheid.

Aanpak en leeswijzer

Aan onze analyse liggen twee onderzoeks vragen ten grondslag:

1. Op welke wijze biedt de Ontwerp-Nota Ruimte ruimtelijke condities voor de aanpak van de meest urgente huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven in de fysieke leefomgeving?
2. In hoeverre voldoet de Ontwerp-Nota Ruimte aan de randvoorwaarden voor omgevingsvisies in de Omgevingswet?

De eerste vraag beantwoorden we in hoofdstuk 2: we bekijken in hoeverre het Rijk met de ontwerpnota de leefomgevingsopgaven slagvaardig aanpakt. Dat doen we aan de hand van eerdere publicaties van het PBL, andere relevante literatuur, en een meervoudige raadpleging van PBL-deskundigen.

In hoofdstuk 3 beantwoorden we de tweede vraag: we analyseren in hoeverre de ontwerpnota voldoet aan de randvoorwaarden voor omgevingsvisies in de Omgevingswet. Hiervoor maken we gebruik van expert judgement en literatuuronderzoek.

Tot slot hebben we de teksten van de NOVI en van de Ontwerp-Nota Ruimte geanalyseerd en met elkaar vergeleken. Zie daarvoor de bijlage. Door deze vergelijking wordt duidelijk in hoeverre het Rijk het nationale omgevingsbeleid van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) voortzet met de Ontwerp-Nota Ruimte, en in hoeverre de Ontwerp-Nota Ruimte aanpassingen en vernieuwingen bevat. Welke concepten komen bijvoorbeeld prominent naar voren en welke niet? De vergelijking levert eigenstandige inzichten op, maar hebben we ook gebruikt als check op onze bevindingen in de hoofdstukken 2 en 3 (triangulatie).

2 Thematische reflectie op de Ontwerp-Nota Ruimte

Nederland staat gesteld voor meerdere grote maatschappelijke opgaven op het gebied van de leefomgeving en de ruimtelijke inrichting van Nederland. Met de definitieve Nota Ruimte kan het Rijk een duidelijke richting en een duidelijk kader bieden voor de aanpak van deze opgaven. Een dergelijke richting en kader geven duidelijkheid aan medeoverheden en de bredere maatschappij over de te volgen koers voor de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van Nederland.

In dit hoofdstuk gaan we in op de eerste onderzoeksfrage: *Op welke wijze biedt de Ontwerp-Nota Ruimte ruimtelijke condities voor de aanpak van de meest urgente huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven in de fysieke leefomgeving?*

Daarvoor duiken we in het tweede deel van dit hoofdstuk de analyse in. We laten eerst zien, op basis van eerdere PBL-publicaties en andere literatuur, wat de relevante maatschappelijke opgaven zijn. Vervolgens bekijken we, op basis van de inbreng van PBL-experts, per thema of en op welke wijze in de ontwerpnota de opgaven worden besproken en aangepakt. De thema's die in de ontwerpnota en in dit hoofdstuk centraal staan zijn: Water en bodem, Landbouw en natuur, Energie en economie, en Wonen, werken en bereikbaarheid.

Op basis van de analyse komen we tot de onderstaande bevindingen over de voorstellen die in de ontwerpnota staan.

2.1 Bevindingen

Water en bodem

- In de Ontwerp-Nota Ruimte staan bij het thema water en bodem drie ‘bouwstenen’ die leidend zouden moeten zijn bij toekomstige ontwikkelingen: een toekomstbestendig hoofdwatersysteem, regionale systemen in balans, en een klimaatadaptieve inrichting. Deze drie bieden, in combinatie met de voorgestelde gebiedsaanpak per afwateringsgebied, mogelijkheden om ruimtelijke opgaven op meerdere schaalniveaus in samenhang aan te pakken, waarbij de staat van water en bodem richtinggevend zijn.
- In de ontwerpnota wordt het thema water en bodem concreet, maar vrijblijvend, uitgewerkt. In de ontwerpnota wordt gesproken van ‘rekening houden met’ water, bodem en ondergrond bij ruimtelijke ontwikkeling en ruimtegebruik, terwijl sinds 2022 het principe ‘water en bodem sturend’ leidend was (zie onder andere Ministerie IenW 2022).
- Het is de verwachting dat perioden van droogte in de toekomst vaker zullen voorkomen en dat de droogte extremer en langduriger zal zijn. Water zal dan zorgvuldig verdeeld moeten worden. Daarbij is de zogeheten verdringingsreeks leidend; die geeft bij waterschaarste een rangorde voor de verdeling van de hoeveelheid water. In de toekomst zal die verdringingsreeks vaker voor een veel langere periode (maanden) moet worden toegepast. In de ontwerpnota wordt de verdringingsreeks niet genoemd als het gaat over het sturen op locaties voor verschillende functies op basis van waterbeschikbaarheid. Zo is het niet goed mogelijk om een goede afweging te maken van belangen en prioriteiten.

- In de ontwerpnota staat dat woningbouwlocaties beter bestand moeten zijn tegen wateroverlast, overstroming, bodemdaling en hittestress, en dat drinkwaterbeschikbaarheid en rioolwaterzuivering verzekerd moeten zijn. Het valt op dat in de ontwerpnota niet inzichtelijk is of deze uitgangspunten van invloed zijn geweest op de keuze van de voorgestelde woningbouwlocaties.
- In de ontwerpnota wordt bij nieuwbouw en herstructurering van de gebouwde omgeving ingezet op een klimaatadaptieve aanpak. De ontwerpnota biedt onvoldoende duidelijkheid over hoe om te gaan met de bestaande gebouwde omgeving waarvoor geen herstructureringsplannen zijn.
- In de ontwerpnota wordt het onderwerp funderingsschade wel benoemd, maar verder niet uitgewerkt. Het waterpeil verhogen helpt om bodemdaling en funderingsschade tegen te gaan. Het verhogen van het waterpeil zal leiden tot een grotere zoetwatervraag, en die vraagt om aanvullende maatregelen in de gebiedsinrichting en de waterhuishouding. Bij verminderde zoetwaterbeschikbaarheid kan brakwateraanvoer een alternatief vormen om bodemdaling te beperken, maar wordt in deze context niet benoemd in de nota. Het aanvoeren van brak water zal effect hebben op de mogelijkheden voor het grondgebruik.
- In de ontwerpnota wordt gesteld dat er in principe niet geïnvesteerd wordt in technische maatregelen om vanuit het hoofdwatersysteem (zoet)water te brengen naar gebieden waar dat op termijn niet houdbaar is. Er wordt niet voldoende duidelijk gemaakt waar die gebieden (kunnen) liggen, en toekomstige economische en ruimtelijke implicaties van deze maatregel worden niet inzichtelijk gemaakt.
- In de ontwerpnota wordt gesignaleerd dat in Nederland de kwaliteit van (grond)water in de meeste waterlichamen die vallen onder de Kaderrichtlijn Water (KRW) niet op orde is. Specifiek voor beekdalen is in de ontwerpnota een aantal maatregelen opgesomd die van belang zijn om de waterkwaliteit te verbeteren. De onder de KRW vereiste waterkwaliteit is ook na 2027 waarschijnlijk pas realiseerbaar met een aangescherpte beleidsaanpak. Het is daarom niet ondenkbaar dat de Europese Commissie Nederland in gebreke stelt als in 2027 niet wordt voldaan aan de KRW-eisen.
- In de ontwerpnota streeft het Rijk in laagveengebieden naar een grondwaterpeilverhoging tot 20-40 centimeter onder het maaiveld. Dit is conform de Kamerbrief ‘Water en bodem sturen’ (Ministerie IenW 2022). Maar in de ontwerpnota staat ook dat het belangrijk is om agrariërs in het gebied perspectief te blijven bieden. Die toevoeging maakt het streven (te) vrijblijvend. Het behoud van intensief agrarisch gebruik op veenbodems en het tegengaan van verdere veenoxydatie door grondwaterpeilverhoging zijn lastig verenigbare doelen. De ontwerpnota biedt geen handvatten voor een keuze.

Landbouw en natuur

- Voor het halen van de natuurdoelen is 100.000 tot 150.000 hectare extra natuur nodig boven op de huidige uitbreidingsafspraken van het Natuurnetwerk Nederland uit het Natuurpact (PBL 2025c). Daarnaast vergt het bereiken van natuurdoelen de uitbreiding van het oppervlak (zeer) extensief gebruikte landbouwgrond. De Ontwerp-Nota Ruimte biedt hiertoe nauwelijks een aanzet. In de ontwerpnota kiest het Rijk voor het beperken van de benodigde ruimtelijke uitbreiding van natuurareaal, en zoekt het uitbreiding van de natuur in multifunctioneel, natuurinclusief ruimtegebruik, bijvoorbeeld op bedrijventerreinen, in stedelijk gebied of op oefenterreinen voor defensie.
- Het is in de ontwerpnota onduidelijk voor welke typen natuur er kansen zijn voor multifunctioneel ruimtegebruik en voor welke typen eigenstandige ruimte zal moeten worden gevonden.

- De ontwerpnota legt een beperkte relatie met het belang om te investeren in natuurkwaliteit omwille van vergunningverlening, terwijl te hoge stikstofdepositie en het achterblijven van natuurherstel in Natura 2000-gebieden nu een belangrijke belemmering zijn voor de (ruimtelijke) ontwikkeling van woningen, infrastructuur, bedrijven en investeringen in een emissiearmere landbouw.
- In de ontwerpnota wordt het belang van ander agrarisch grondgebruik in landbouwgebieden met meervoudige opgaven en gebieden waar de landbouw meer ontwikkelruimte zou moeten krijgen alleen in algemene zin benadrukt. Gebiedstypen van waar dit zou kunnen (rondom Natura 2000-gebieden, de veenweidegebieden, de beekdalen en de grondwaterbeschermingsgebieden) worden in algemene zin benoemd, maar ruimtelijke keuzes worden verder niet uitgewerkt. In de ontwerpnota ontbreekt een duidelijk prioriterings- en afwegingskader, met structurele financiële middelen en aandacht voor capaciteit en expertise bij de uitvoering. Dat is wel nodig omdat die gebieden samen honderdduizenden hectaren omvatten. Om de gebiedsdoelen te halen zal het agrarisch grondgebruik in de gebieden met een meervoudige opgave in een aanzienlijk deel van de gevallen zeer extensief moeten zijn of een andere functie moeten krijgen.
- Om het landgebruik te veranderen in de gebieden met meervoudige opgaven, is het nodig dat in ruimtelijke ordeningsbeleid wordt vastgelegd wat op een specifieke locatie de ontwikkelmogelijkheden zijn én dat de overheid (weer) actiever grondbeleid gaat voeren.

Energie en economie

- In de Ontwerp-Nota Ruimte is het thema energie en economie met name gericht op de energie-intensieve industrie. Daarmee is slechts een deel van de Nederlandse economie in ogen schouw genomen.
- In de ontwerpnota wordt terecht groot belang gehecht aan het thema energie als integraal onderdeel van de ruimtelijke ordening. In de ontwerpnota maakt het Rijk echter onvoldoende duidelijk hoe de geïntroduceerde ‘energieplanologie’ niet tot een nieuwe sectorale aanpak gaat leiden waarin het energiesysteem allesbepalend wordt, maar juist een wisselwerking wordt tussen de energie als ordenend principe met een eigen dynamiek, en een strategische ruimtelijke visie voor de toekomst van Nederland, waarbij het energiesysteem volgend is op andere ruimtelijke opgaven en ambities.
- De ontwerpnota is nu gericht op specifieke onderdelen van het energiesysteem, vooral de verduurzaming van de energie-intensieve clusters en de versterking van energie-infrastructuur. Deze strategische thema’s zijn belangrijk voor het toekomstige energiesysteem. De ontwerpnota benoemt belangrijke elementen van dit systeem, maar geeft geen samenhangende ruimtelijke visie die opwekking, transport en opslag van energie verbindt met andere opgaven in Nederland zoals wonen, werken, natuur, en een duurzame Noordzeestrategie.
- Keuzes voor het energiesysteem in de ontwerpnota lijken voornamelijk te zijn gebaseerd op de waarden strategische autonomie en economische ontwikkeling, terwijl andere belangrijke maatschappelijke waarden zoals rechtvaardigheid, participatie en betaalbaarheid minder aandacht krijgen. Aandacht voor deze waarden in de keuzes voor het toekomstig energiesysteem is noodzakelijk voor een breed gedragen integratie van energie binnen de ruimtelijke ordening.
- Het ontbreekt in de ontwerpnota aan een aanpak om de nationale ruimtelijke keuzes in directe samenhang te brengen met Europese ambities. De toekomst van energie-intensieve industrie in Nederland is sterk afhankelijk van Europese ontwikkelingen en regelgeving rond beschikbaarheid van energie en grondstoffen. Er zijn grote onzekerheden rond die beschikbaarheid en dat heeft impact op de toekomstige vitaliteit van de energie-intensieve industrie in Nederland.

- In de ontwerpnota zet het Rijk in op het ‘optimaal benutten van de Noordzee voor economie en energie’. Tegelijkertijd wordt erkend dat waarborging van Noordzeenatuurherstel en het binnen de ecologische draagkracht brengen van de economische exploitatie van de Noordzee ook betekent dat er keuzes gemaakt zullen moeten worden tussen verschillende nationale belangen in internationale context. Dit is een zeer complex proces en vraagt om stevige sturing. Hoe tot deze keuzes gekomen wordt, blijft nog onderbelicht.
- In de ontwerpnota wordt de transitie naar een circulaire economie in 2050 niet expliciet benoemd als ambitie. In de ontwerpnota ziet het Rijk een toekomstbestendige circulaire economie wel als een nationaal belang, maar het ondersteunt de omslag naar een circulaire economie onvoldoende via ruimtelijk beleid dat de omslag naar een circulaire economie in 2050 mogelijk maakt.
- Verschillende circulaire activiteiten stellen verschillende ruimtelijke eisen. Daarmee wordt in de ontwerpnota onvoldoende rekening gehouden. Dit kan tot gevolg hebben dat er op locaties moeilijk omkeerbare en verkeerde keuzes worden gemaakt. Dit gaat dan niet alleen om grotere, strategische locaties, maar juist ook om het mogelijk maken van een fijnmazige infrastructuur voor circulariteit op bedrijfenterreinen, in stadscentra en in en om woonwijken. De ontwerpnota adresseert zodoende de ruimtelijke keuzes en oplossingsrichtingen voor een circulaire economie onvoldoende en niet in samenhang.
- De ambitie in de ontwerpnota voor circulariteit zouden ook moeten gelden voor de thema’s wonen, defensie en infrastructuur. Veel activiteiten op het vlak van woningbouw, defensie en infrastructuur worden nu al in gang gezet, zonder de bijbehorende ruimtelijke keuzes voor circulariteit concreet uit te werken. Dit gaat onder meer om ruimtelijke keuzes voor circulaire bouwketens, ruimte voor een fijnmazige inzamelingsstructuur en een ander ontwerp van woningen, gebouwen en infrastructuur. Met die activiteiten zijn tot aan 2050 veel grondstoffen gemoeid. Hiermee laat de ontwerpnota kansen liggen.

Wonen, werken en bereikbaarheid

- De bevolkings- en huishoudensontwikkeling zijn onzeker. Deze onzekerheid wordt niet meegenomen in de Ontwerp-Nota Ruimte. Er wordt uitgegaan van gematigde bevolkingsgroei. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen robuuste (*‘no regret’*) maatregelen (die zowel bij een lage als hoge groei passen) en flexibele maatregelen (die ruimte laten om het beleid in een later stadium nog aan te passen als ontwikkelingen anders blijken dan gedacht). Dit maakt inspelen op deze onzekerheid moeilijker.
- ‘Elke regio telt’ krijgt meer aandacht met de VISTA-strategie. VISTA staat voor: Versterken, Initiëren, Stimuleren, Transformeren, Accommoderen. In die strategie ontbreekt een regionaal-economische visie op de regio’s die niet vallen onder ‘Accommoderen’. In de ontwerpnota ontbreekt ook een solide beleidstheorie, inclusief instrumentarium en voldoende middelen voor het slagen van de VISTA-strategie.
- In de ontwerpnota zet het Rijk stevig in op woningbouw in de zogenoemde ‘Initiëren’-regio’s, terwijl de bevolkings- en huishoudensgroei in de afgelopen 25 jaar juist in deze regio’s het geringst was. De ontwerpnota schenkt weinig aandacht aan de beperkte stuurbaarheid van woonvoorkieuren en regionale ontwikkeling van bedrijvigheid en werkgelegenheid: hoe worden desinvesteringen in woningbouw voorkomen als de gehoopte groei niet komt?
- In de ontwerpnota wordt niet duidelijk gemaakt hoe de vraagkant van de ‘schaalsprong’ in woningbouw gestimuleerd gaat worden. Als er veel wordt gebouwd in gebieden waar de ontwikkeling van werkgelegenheid achterblijft, kan dit leiden tot een tegenvallende vraag naar die woningen. Of als die woningen wel worden verkocht of verhuurd kan er een sterk toenemende mobiliteit ontstaan naar gebieden waar de werkgelegenheid wél te vinden is. Ruimtelijke

ordening op het gebied van werken wordt niet explicet als sturingsinstrument ingezet in relatie tot de gewenste bevolkingsspreiding.

- In de ontwerpnota wordt veelal uitgegaan van ‘de’ Nederlander, zonder in te gaan op de verschillen in gedrag en wensen van verschillende groepen, terwijl dit voor een groot deel hun gebruik van de ruimte bepaalt. De ontwerpnota houdt geen rekening met het potentieel andere ruimtelijke gedrag van nieuwkomers, terwijl deze (pluriforme) groep voor een groot deel de verwachte bevolkingsgroei voor haar rekening neemt. Dit geldt bijvoorbeeld voor het vestigingspatroon en het mobiliteitsgedrag van arbeidsmigranten.

2.2 Thematische analyse

In deze paragraaf gaan we nader in op de vier thema’s die centraal staan in de Ontwerp-Nota Ruimte. Bovengenoemde bevindingen zijn afgeleid uit deze analyse.

2.2.1 Water en bodem

Maatschappelijke opgave

Om de ruimtelijke opgaven in relatie tot water en bodem aan te pakken is het nodig om functies beter af te stemmen op het natuurlijke systeem. Bij woningbouw komt daarbij de vraag op hoe locaties kunnen worden gekozen en ingericht met oog voor waterveiligheid, mogelijke wateroverlast en de onderliggende bodemeigenschappen. In de landbouw werpen ontwikkelingen als droogte, verzilting en druk op de waterkwaliteit de kwestie op welke teelten en bedrijfsvoering passen bij regionale water- en bodemcondities. Voor natuurgebieden groeit het belang van een meer samenhangende benadering van hydrologie en ecologie, bijvoorbeeld door aandacht voor verdrogingsgevoelige gebieden en waterkwaliteit als basis voor biodiversiteit. Rond de grote wateren speelt de bredere afweging tussen waterveiligheid, zoetwaterbeschikbaarheid, ecologische kwaliteit en ruimtelijke dynamiek. Gezamenlijk vraagt dit om ruimtelijke keuzes die niet langer primair worden gedreven door ruimteclaims, maar door de draagkracht en veerkracht van water- en bodemsystemen.

Intussen verandert het klimaat snel. Nederland wordt warmer, natter en droger en de zeespiegel stijgt. De gevolgen voor mens, economie en natuur zijn nu al merkbaar. Deze zullen toenemen in de toekomst: klimaatverandering leidt tot extra sterfte door extreme hitte, er ontstaat funderingsschade aan gebouwen door lage grondwaterstanden, de drinkwaterproductie kan onder druk komen te staan, natuur verdroogt, landbouwproductie wordt kwetsbaar en er is meer wateroverlast in steden en dorpen door extreme regenval. Nederland wil in 2050 klimaatbestendig zijn, zoals is vastgelegd in onder andere de Nationale klimaatadaptatiestrategie (NAS) en het Deltaprogramma (DP).

Water en bodem in de Ontwerp-Nota Ruimte

In de ontwerpnota bestaat het thema water en bodem uit drie bouwstenen: een toekomstbestendig hoofdwatersysteem, regionale systemen in balans, en een klimaatadaptieve inrichting. Deze drie bouwstenen geven een goede doorsnede van ‘water en bodem’ door de verschillende ruimtelijke schaalniveaus heen. Dit biedt mogelijkheden om de hierboven genoemde opgaven in samenhang aan te pakken, met water en bodem als onderlegger. In de ontwerpnota kondigt het Rijk ook een strategie aan voor de regionale water- en bodemsystemen in relatie tot het hoofdwatersysteem.

In de ontwerpnota wordt het thema water en bodem concreter uitgewerkt dan in de NOVI, maar vrijblijvender geformuleerd dan in de Kamerbrief ‘Water en bodem sturend’ (Ministerie IenW 2022). Er wordt gesproken van ‘rekening houden met’ water, bodem en ondergrond bij ruimtelijke ontwikkeling en ruimtegebruik (Ministerie VRO 2025, p. 45) in plaats van ‘water en bodem sturend’ (Ministerie IenW 2022). Zijn water en bodem dan sturend voor de ontwikkelingen of zijn ze mee te wegen belangen?

De ontwerpnota houdt in onvoldoende mate rekening met het feit dat de grenzen van de maakbaarheid van het water- en bodemsysteem zijn bereikt (Hamers et al. 2021). Denk aan de beperkte hoeveelheid zoet water in Nederland en de afnemende mogelijkheden om dat water in de toekomst aan te voeren. In bepaalde gevallen zijn er nog wel ruimtelijke keuzes te maken. Bijvoorbeeld over de vraag of we het in Nederland acceptabel vinden dat woningen bij hevige regenbuien onder water kunnen lopen. Of over de vraag of bij planontwikkeling op het gebied van wonen, werken en energie-infrastructuur noodzakelijke investeringen in het watersysteem gefinancierd moeten worden door de planontwikkelaars, of ten laste moeten komen van de waterbeheerders.

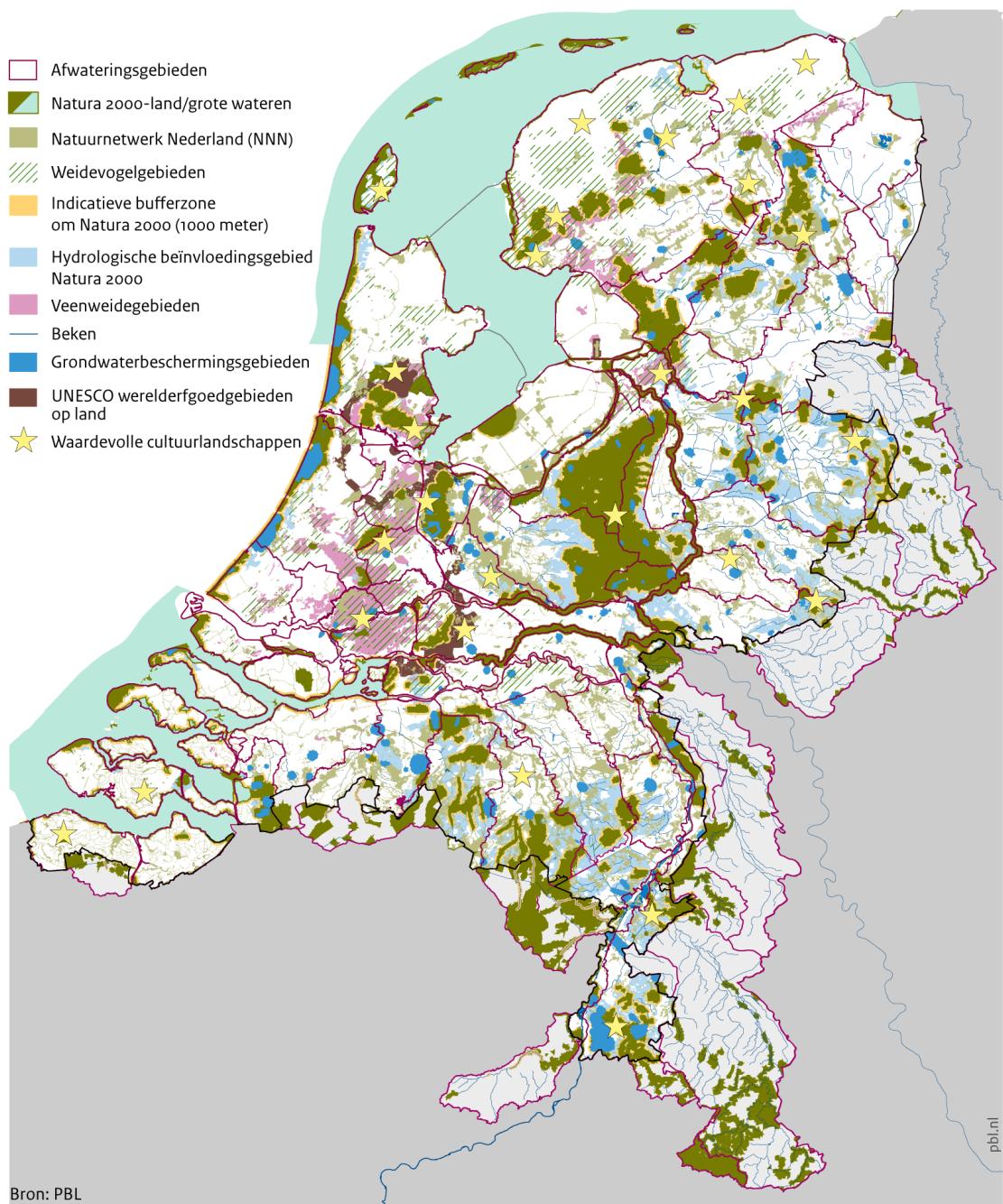
In de ontwerpnota kondigt het Rijk voor gebiedsgericht beleid een regionale gebiedsindeling aan op basis van de kenmerken van het water- en bodemsysteem (afwateringsgebieden) (OntwerpNota Ruimte, p. 90). Een dergelijke indeling biedt kansen om bepaalde opgaven en gebieden prioriteit te geven bij de verbetering van waterkwaliteit en aanpak van verdroging. Zo zijn er afwateringsgebieden met een relatief groot areaal van de in de ontwerpnota genoemde ‘bijzondere opgaven’ (Natura 2000-gebieden, veenweidegebieden, beken, grondwaterbeschermingsgebieden) en andere kwetsbare gebieden zoals het Natuurnetwerk Nederland (NNN), bufferzones, beïnvloedingsgebieden, weidevogelgebieden, werelderfgoedgebieden en waardevolle cultuurlandschappen; zie figuur 2.1. Tegelijk biedt het gebiedsgericht beleid kansen voor uitvoering in samenwerking met betrokkenen, en met een betere inhoudelijke samenhang tussen de thema’s water en bodem, en landbouw en natuur.

Locaties voor woningbouw en inrichting met water en bodem als onderlegger

Nieuwe woningbouwlocaties dienen volgens de ontwerpnota beter bestand te zijn tegen wateroverlast, bodemdaling en hittestress. Daarnaast moeten waterveiligheid, drinkwaterbeschikbaarheid en rioolwaterzuivering verzekerd zijn. Het valt op dat in de ontwerpnota niet inzichtelijk is gemaakt of deze uitgangspunten van invloed zijn geweest op de keuze van de voorgestelde woningbouwlocaties, en zo ja, welke consequenties dit heeft.

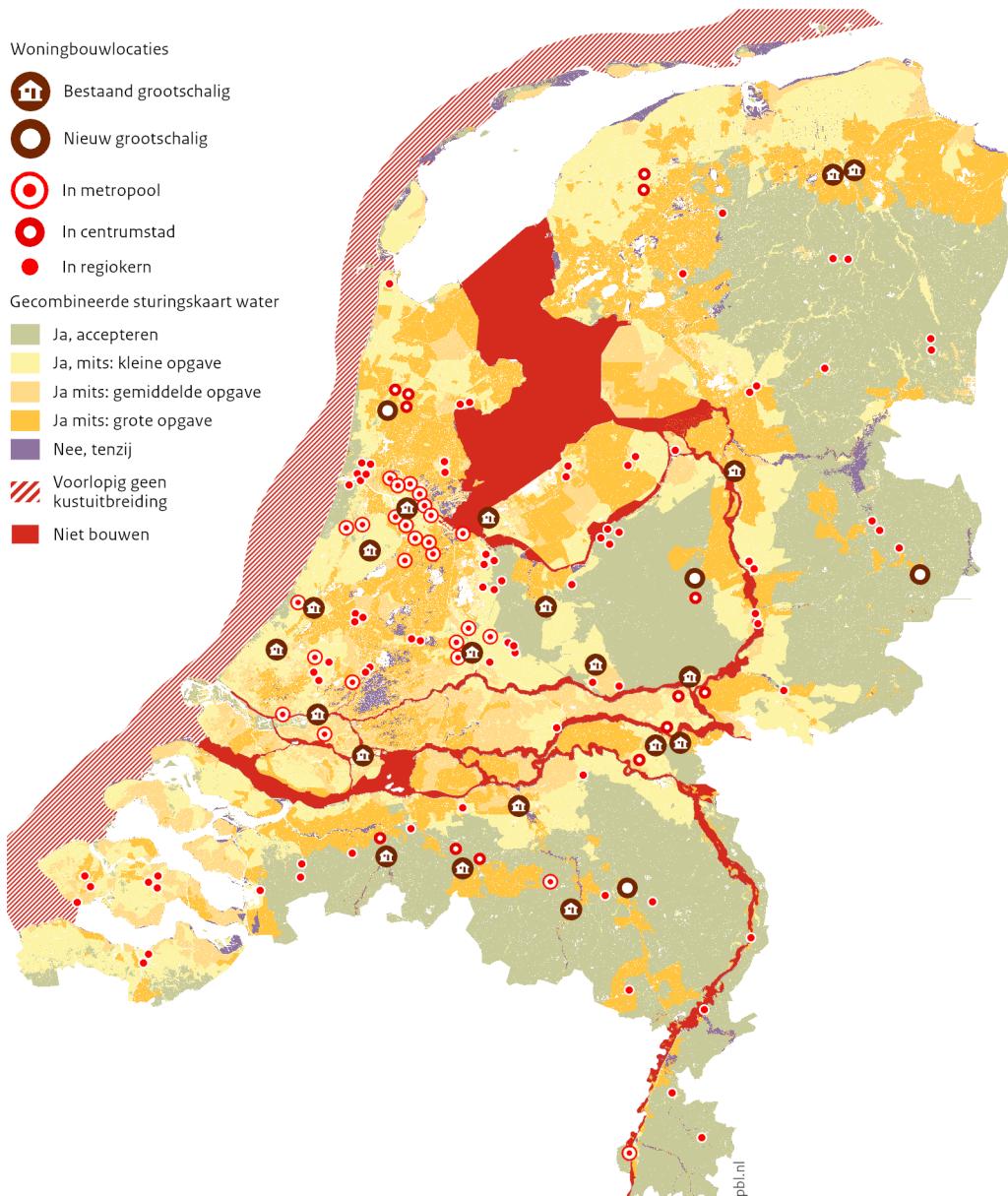
Een overlay (combinatie van kaartlagen) van de woningbouwlocaties uit de ontwerpnota met het Ruimtelijk afwegingskader (Ministerie IenW 2024; Ministerie IenW & Ministerie BzK 2023) laat zien dat een flink aantal woningbouwlocaties liggen in gebieden die een gemiddelde tot grote wateropgave met zich meebrengen (figuur 2.2). Dit geeft een globale indruk; de woningbouwlocaties staan in de ontwerpnota niet heel precies op de kaart. Het Ruimtelijk afwegingskader biedt overigens ook slechts een grof beeld. Een basis voor een nauwkeuriger kaart is het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), met het vastgelegde beleid voor het kustfundament en de grote rivieren, en de gebiedsaanduiding met betrekking tot waterveiligheid in het Overstromingsrisicobeheerplan Rijn, Maas, Schelde en Eems 2022-2027 (Ministerie IenW 2022)). Daarnaast is aanvullende informatie beschikbaar zoals de kaart overstromingsgevaar (Deltares 2023), de geschiktheidskaart verstedelijking uit Op Waterbasis (Deltares 2021), en de kaart op basis van het Landelijk waterbeeld grootschalige extreme regen (Deltares 2025).

Figuur 2.1
Relaties water en landelijk gebied



In de ontwerpnota staan gebieden met ‘bijzondere opgaven’, zoals Natura 2000-gebieden en veenweidegebieden, en andere kwetsbare gebieden genoemd, zoals het Natuurnetwerk Nederland en weidevogelgebieden. Het ligt voor de hand om afwateringsgebieden waar veel gebieden met bijzondere opgaven zijn, bij gebiedsaanpak prioriteit te geven.

Figuur 2.2
Gecombineerde sturingskaart water en woningbouwlocaties



Bron: IenW 2023, BZK 2023, VRO 2025

Wanneer de kaart met woningbouwlocaties uit de Ontwerp-Nota Ruimte wordt vergeleken met de 'Gecombineerde sturingskaart water' uit het Ruimtelijk afwegingskader, dan blijkt een groot aantal van deze locaties een gemiddelde tot grote wateropgave met zich mee te brengen.

Het valt op dat in de ontwerpnota geen aandacht wordt geschonken aan de onlangs aangenomen Europese richtlijn (EU Directive 2025/2360) over de monitoring van bodemgezondheid (Soil Monitoring Law 2025). Het doel van die richtlijn is de bodemkwaliteit in Europa te verbeteren, onder meer door bodemaafdekking (door bijvoorbeeld bebouwing, zogenoemde *land take*) te verminderen. De Europese doelstelling is om *land take* naar nul te brengen in 2050, wat tot gevolg heeft dat de meeste verstedelijking in het bestaand stedelijk gebied moet plaatsvinden. Diverse lidstaten zoals België, Duitsland en Luxemburg hebben deze kwantitatieve doelstelling overgenomen in hun (nationale) regelgeving. Voor Nederland zal dit een forse inspanning vergen, omdat het relatief veel

bijkomend ruimtebeslag heeft (Evers et al. 2023). Vooralsnog gaat het alleen om een plicht om de bodemkwaliteit te monitoren.

Naar ruimtelijke plannen op basis van waterbeschikbaarheid

In de ontwerpnota staat dat er bij ruimtelijke ontwikkelingen rekening moet worden gehouden met de waterbeschikbaarheid. De ontwerpnota verwijst daarvoor naar de herijking van de Deltabeslissingen in 2026, waarin wordt bezien hoe partijen vanuit de voorkeursvolgorde ‘vasthouden, bergen, afvoeren’ kunnen werken, en deze via nationale en regionale zoetwaterstrategieën in ruimtelijke plannen kunnen uitwerken (Ministerie VRO 2025, p. 87). Doel is om locaties te kiezen die passen bij de betreffende beoogde functie en op basis van waterbeschikbaarheid. De zogenoemde verdringingsreeks wordt hierbij niet genoemd. De verdringingsreeks geeft een rangorde voor de verdeling van de hoeveelheid water bij waterschaarste en heeft ook ruimtelijke consequenties voor de locatiekeuzes; bijvoorbeeld door de prioriteit voor kapitaalintensieve gewassen in de landbouw (zoals lelieteelt). Intussen komt een nieuwe zoetwatervraag op, bijvoorbeeld om de bodemdaling in veenweidegebieden te beperken. Het is de verwachting dat perioden van droogte in de toekomst vaker en extremer zullen voorkomen en langer zullen duren. Dit betekent dat de verdringingsreeks dan gedurende een veel langere periode (maanden) moet worden toegepast. Het is goed om de verdringingsreeks goed onder de loep te nemen, en tot een hernieuwde afweging van belangen en prioriteiten te komen (PBL 2025a, p. 111).

Doorspoelen (vanwege de slechte waterkwaliteit en tegen verzilting) en peilbeheer van polders zijn grote watervragers. Met name in laag-Nederland wordt de verzilting in de toekomst mogelijk groter en daarmee de vraag naar water om polders door te spoelen. In de ontwerpnota noemt het Rijk een grotere vraag voor doorspoeling van watersystemen om verzilting tegen te gaan (Ministerie VRO 2025, p. 72), maar het houdt er geen rekening mee dat er mogelijk in de toekomst minder mogelijkheden zijn om door te spoelen, waardoor er meer brakke omstandigheden kunnen ontstaan. Het niet voldoende doorspoelen van polders heeft ruimtelijke consequenties die in de ontwerpnota verder niet worden uitgewerkt.

Samen met de provincies werkt het Rijk aan een grondwateronttrekkingsplafond (Ministerie VRO 2025, p. 116). Dit plafond heeft als doel te bepalen hoeveel grondwater er duurzaam ontrokken kan worden in een gebied. Dit is een goed instrument om de balans tussen vraag en aanbod van grondwater op orde te hebben. Het is daarbij wel noodzakelijk om ook de kleinere onttrekkingen goed in beeld te hebben.

Klimaatadaptatie en stedelijke transformatie: uitdagingen en kansen voor een duurzame toekomst
In de ontwerpnota benoemt het Rijk klimaatadaptatie in alle vier de thema’s. Met name het thema water en bodem geeft op drie ruimtelijke schaalniveaus richting aan keuzes die gemaakt worden met betrekking tot een klimaatbestendige leefomgeving. De bouwsteen ‘klimaatadaptieve inrichting’ doet dit op lokaal niveau. Het Ruimtelijk afwegingskader klimaatadaptieve gebouwde omgeving (Ministerie IenW & Ministerie BzK 2023) geeft een richting aan voor de keuzes van locaties om te bebouwen. De Landelijke maatlat voor een groene, klimaatadaptieve gebouwde omgeving (Ministerie VRO et al. 2023) geeft handvatten aan het lokale hoe te bouwen. Het Rijk (Ministerie VRO 2025) heeft echter besloten geen extra eisen te stellen aan gebouwen en de maatstaf zodanig aan te passen dat deze alleen is gericht op gebiedsinrichting. Dit leidt tot een minder klimaatadaptieve nieuwe bebouwing.

In de ontwerpnota wordt ingezet op complete en prettige leefomgevingen (Ministerie VRO 2025, p. 214). Daarbij gaat het om het toekomstbestendig maken van het bestaand stedelijk gebied door verduurzaming, herstructurering, verdichting, aanpak van de openbare ruimte, en klimaatadaptatie. Bij nieuwbouw en herstructurering van de gebouwde omgeving zet het Rijk in op een klimaatadaptieve aanpak. De ontwerpnota biedt onvoldoende duidelijkheid hoe om te gaan met de bestaande gebouwde omgeving waarvoor geen herstructureringsplannen zijn. Vooral bewoners van sterk versteende, oudere wijken worden geconfronteerd met een opeenstapeling van problemen – denk aan hittestress, wateroverlast en door droogte versterkte funderingsschade – terwijl hun financiële middelen om daarop in te spelen relatief vaak beperkt zijn (PBL 2025a). Het resultaat is een ongelijke verdeling tussen zowel regio's als groepen mensen om zich aan te passen aan klimaatverandering.

Waterpeilbeheer om bodemdaling, funderingsschade en veenoxidatie tegen te gaan

In bestaand stedelijk gebied zet het Rijk in de ontwerpnota in op het voorkomen van schade door bodemdaling door te investeren in ander grondwaterbeheer, of het vervangen van schadegevoelige elementen door bodemdalingsbestendige alternatieven. Dit laatste wordt verder niet uitgewerkt. Bodemverzakking is in de stad niet alleen met peilbeheer tegen te gaan. Het is ook nodig om de kwetsbaarheid van bebouwing en infrastructuur te verkleinen. Dit kan bijvoorbeeld door het vernieuwen van funderingen, lichte wegfunderingen te gebruiken in gebieden met een slappe bodem, en de binnenstedelijke groenvoorziening aan te passen (PBL 2025a).

Funderingsschade aan gebouwen is een toenemend probleem. De oorzaak hiervan is vaak een daling van de grondwaterstand waardoor veen inklinkt en klei afwisselend krimpt en zwelt (PBL 2024a, p. 79). In de ontwerpnota is het onderwerp funderingsschade onderbelicht. Het wordt wel genoemd in relatie tot bodemdaling, verdroging, en verandering van het grondwaterpeil, maar niet uitgewerkt. Zettingsschade op klei, waar vaak de funderingen op 'staal' (zonder fundering direct op de ondergrond) te vinden zijn, wordt één keer genoemd in een schema (Ministerie VRO 2025, p. 117). In de definitieve Nota Ruimte kan meer worden ingezet op structurele maatregelen om funderingsschade te voorkomen. Denk in dit kader bijvoorbeeld aan het herstel van grondwaterstanden (PBL 2025a, p. 111).

In de ontwerpnota staat dat het Rijk in laagveengebieden wil toe bewegen naar een grondwaterpeilverhoging van 20-40 centimeter onder het maaiveld. Er staat ook dat het belangrijk is om perspectief te kunnen blijven bieden aan agrariërs binnen het gebied. Het verhogen van het grondwaterpeil in laagveengebieden tot 20-40 centimeter onder het maaiveld is conform de Kamerbrief 'bodem en water sturend' (Ministerie IenW 2022), maar bewoordingen als 'toe bewegen naar' en de toevoeging over het belang van agrariërs maakt dit principe (te) vrijblijvend. Het behoud van agrarisch gebruik op veenbodems en het tegengaan van verdere veenoxidatie zijn niet-verenigbare doelen (Hutjes & Van der Velde 2024). De ontwerpnota biedt geen handvatten voor een keuze. In het beste geval komt een keuze tot stand in een gedegen, gebiedsspecifiek proces, in het slechtste geval blijft een keuze uit. Een verhoogd waterpeil brengt extra watervraag met zich mee (PBL 2025a), terwijl de zoetwaterbeschikbaarheid door klimaatverandering zal afnemen. De ontwerpnota laat de keuze nog open ten koste van welke sectoren en gebieden dit zal moeten gaan.

Keuzes in zoetwaterbeheer hebben ruimtelijke consequenties

In de ontwerpnota wordt gesteld dat er in principe niet geïnvesteerd wordt in technische maatregelen om vanuit het hoofdwatersysteem (zoet)water te brengen naar gebieden waar dat op termijn

niet houdbaar is. Dit is een belangrijke maatregel om een te grote vraag naar zoet water uit het hoofdwatersysteem in droge periodes te voorkomen. Deze maatregel heeft grote betekenis voor de mogelijkheden voor met name landbouw en industrie in die gebieden. In de ontwerpnota geeft het Rijk geen invulling aan in welke gebieden ‘het op termijn niet houdbaar is’. Dit maakt dat het niet mogelijk is om de economische en ruimtelijke consequenties van deze maatregel inzichtelijk te maken.

In de ontwerpnota gaat het bij de waterhuishouding ook over een zo snel mogelijke afvoer, bij wateroverlast. Hierbij benoemt het Rijk maatregelen om de waterhuishouding niet alleen te richten op een zo snel mogelijke afvoer, maar ook op een meer gebalanceerd watersysteem. In de ontwerpnota staat dat uiteindelijk een grootschalige, ruimtelijke herschikking van landbouw- en natuurgebieden nodig is om de grondwaterstanden voldoende te kunnen herstellen en kwetsbare natuur duurzaam te laten voortbestaan in een veranderend klimaat. Hierbij ligt de nadruk op technologische oplossingen en waar mogelijk op bescherming van landbouwgrond. Met betrekking tot gebieden met meervoudige opgaven – gebieden rondom Natura 2000-gebieden, de veenweidegebieden, beekdalen en de grondwaterbeschermingsgebieden – wordt genoemd dat landbouw mogelijk moet extensiveren en een bijdrage moet leveren aan natuur en andere maatschappelijke doelstellingen. De nadruk ligt hierbij op vrijwilligheid, en het grondinstrumentarium wordt slechts éénmaal in het document genoemd.

Verbetering waterkwaliteit mede als voorwaarde voor ruimtelijke ontwikkeling

In de ontwerpnota wordt gesignaleerd dat de kwaliteit van (grond)water in de meeste Kaderrichtlijn Water (KRW)-waterlichamen in Nederland niet op orde is, en dat het reduceren van de uit- en afspoeling van nutriënten, diergeneesmiddelen, biociden en gewasbeschermingsmiddelen vanuit de landbouw daarvoor van belang is. In de ontwerpnota worden nog geen concrete maatregelen in het vooruitzicht gesteld.

Wel staat in de ontwerpnota dat internationale verplichtingen op het gebied van natuur, water, bodem en klimaat in de juridische uitwerking steeds vaker voor knellende situaties zorgen. In dat licht is het relevant dat de toenmalige minister van IenW de Tweede Kamer in 2021 heeft laten weten dat Nederland risico's loopt als het in 2027 niet voldoet aan de eisen van de Kaderrichtlijn Water (KRW) (Kuiper & Spoon 2024). De minister verwacht niet dat een rechter Nederland vóór 2027 ‘op slot gaat zetten’. Of dit na 2027 gebeurt hangt af van de volledigheid van het maatregelenpakket tot 2027. Het hangt ook af van de mate waarin Nederland in staat is om de motivatie voor het gebruik van de uitzonderingsgronden goed te onderbouwen (Tweede Kamer 2021). De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (Rli 2025) concludeert dat met het huidige Nederlandse beleid de KRW-doelen in 2027 redelijkerwijs niet meer kunnen worden gehaald. De Raad signaleert bovendien dat de uitvoering van dat beleid door een aantal factoren dusdanig wordt belemmerd dat de KRW-doelen ook na 2027 waarschijnlijk niet realiseerbaar zijn zonder aangescherpte beleidsaanpak. Het is daarom niet ondenkbaar dat de Europese Commissie Nederland in gebreke stelt als in 2027 niet wordt voldaan aan de KRW-eisen (Royal HaskoningDHV 2021; Wiersma et al. 2021).

2.2.2 Landbouw en natuur

Maatschappelijke opgave

De Nederlandse landbouw is een intensieve, innovatieve en hoogproductieve sector die een substantiële bijdrage levert aan de Nederlandse export. Tegelijk hebben de stikstof- en broeikasgasuitstoot en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen negatieve effecten op de leefomgeving in

Nederland en elders, zoals biodiversiteitsverlies, watervervuiling en gezondheidsschade. Een structurele daling van de stikstofdepositie is daarnaast noodzakelijk om allerlei bouwprojecten vlot te trekken; zonder stikstofafname blijft het moeilijk om voor die projecten een natuurvergunning te krijgen.

De natuur in Nederland staat onder druk. Sommige plant- en diersoorten zijn uit Nederland verdwenen. Nederland heeft in Europa afgesproken om de natuur te herstellen en in goede staat te brengen. Daarvoor ligt het land nu niet op koers. Om de natuur in een goede staat te brengen is het niet alleen nodig om bestaande natuurgebieden te herstellen, maar ook om de leefgebieden buiten natuurgebieden uit te breiden. Bovendien moeten de emissies van meststoffen en gewasbeschermmiddelen omlaag, en moet de verdroging van de natuur worden tegengegaan. Naast de op zichzelf staande waarde van natuur, biedt de beschikbaarheid van natuur ook mogelijkheden tot recreatie en ontspanning en draagt het in hoge mate bij aan leefomgevingskwaliteit. Dit heeft grote waarde voor de bevolking en maakt Nederland aantrekkelijker om te wonen, werken of bezoeken.

Landbouw en natuur in de Ontwerp-Nota Ruimte

Het thema landbouw en natuur is in de ontwerpnota opgebouwd uit vier bouwstenen: de samenhang met bodem en water, de landbouwgebieden met een meervoudige opgave, de clustering van de glastuinbouw, en een robuust natuursysteem. Daarbij zijn de middellange termijn van 2050 en het 'committeren aan internationale natuur-, water- en klimaatdoelen' uitgangspunten. Het is een maatschappelijke opgave van formaat om die doelen te halen. Daarnaast volgen in de ontwerpnota opgaven uit de dertien benoemde nationale belangen. Vooral 'voedselzekerheid en een duurzame voedsel- en agroproductie' en 'vitale natuur en biodiversiteit' hebben betrekking op dit thema, terwijl ook 'cultureel erfgoed en landschappelijke kwaliteiten van (inter)nationale betekenis' bij dit thema aan bod komt. In de ontwerpnota wordt een beperkte relatie gelegd met het belang om te investeren in natuukwaliteit omwille van vergunningverlening, terwijl een te hoge stikstofdepositie en het achterblijven van natuurherstel in Natura 2000-gebieden nu een belangrijke belemmering is voor de (ruimtelijke) ontwikkeling van woningen, infrastructuur, bedrijven en investeringen in een schonere landbouw.

In onderstaande reflectie op het thema landbouw en natuur gaan we in op drie aspecten met (potentieel) de grootste ruimtelijke consequenties.

Ruimte voor uitbreiding van natuur

In de ontwerpnota zet het Rijk in op het " behalen en behouden van een gunstige staat van instandhouding" (Ministerie VRO 2025, p. 55) van internationaal beschermd natuur in Nederland, maar ook op het "beperken van de benodigde ruimtelijke uitbreiding van natuurareaal" (p. 109). Zonder uitbreiding van leefgebied is het bereiken van de gunstige staat echter niet haalbaar.

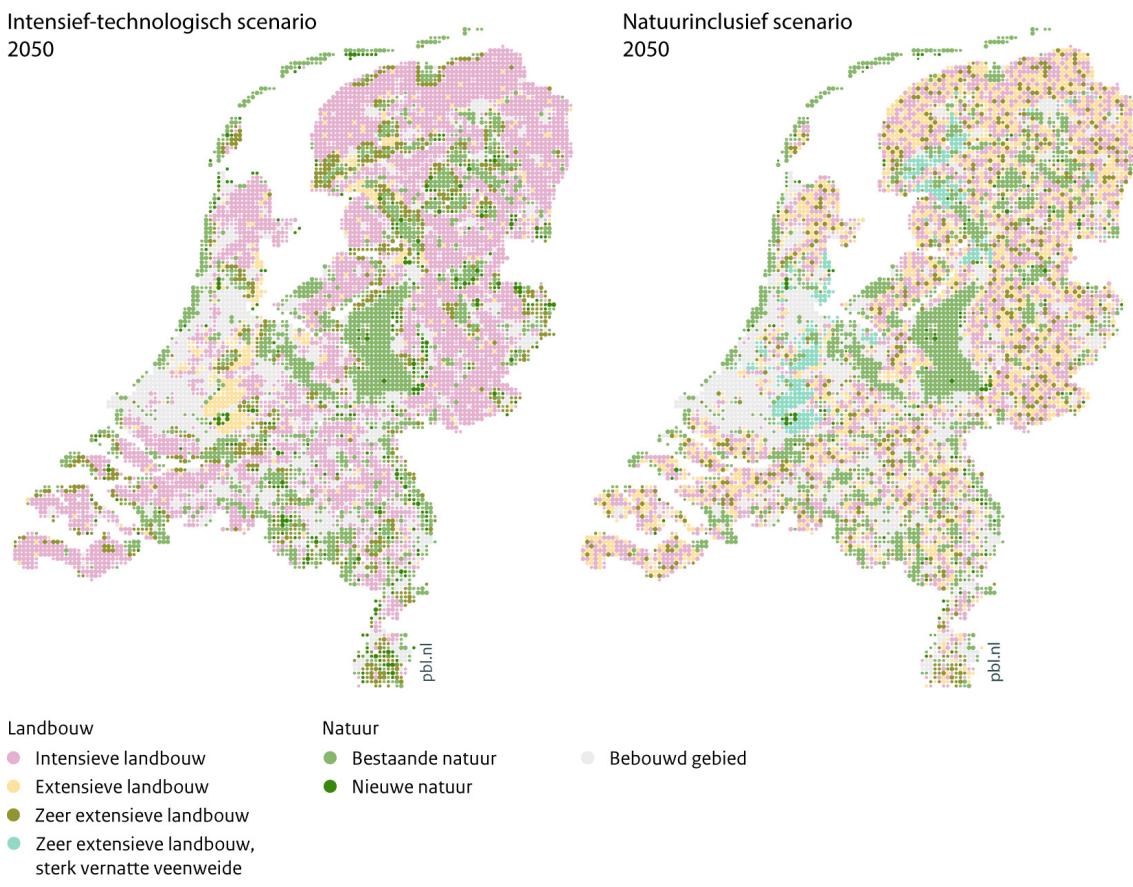
Het uitgangspunt van de strategie om natuurdoelen te halen is het verkleinen van drukfactoren (stikstof, waterkwaliteit, verdroging, versnippering, verstoring) en revitaliseren van bestaande natuur. In de ontwerpnota wordt erkend dat te weinig leefgebied en ruimte het realiseren van de natuurdoelen belemmt: "we [kunnen] er niet omheen dat [...] er ook een ruimtelijke opgave ligt op het gebied van natuur" (p. 240) en "veel van de maatregelen om de ecologische waterkwaliteit in de grote wateren te verbeteren, vragen extra ruimte of verandering in gebruik van bestaande ruimte" (p. 305). Tegelijk wordt gekozen voor het "beperken van de benodigde ruimtelijke uitbreiding van natuurareaal" (p. 109), door in te zetten op multifunctioneel, "natuurinclusief ruimtegebruik" (p. 137). Dat gaat om functiecombinaties, zoals agrarisch natuurbeheer, groen om de stad, uitbreiding van defensieruinen en maatregelen voor het hoofdwatersysteem. Bestaande en nog

resterende uitbreidingsafspraken van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) en de Bossenstrategie worden behouden, maar een eventuele nieuwe opgave die volgt uit bijvoorbeeld de Natuurherstelverordening “wordt zoveel mogelijk ingevuld binnen het NNN” (p. 244).

Uit de Landbouw- en Natuurverkenning (PBL 2025c) blijkt dat het halen van de natuurdoelen 100.000 tot 150.000 hectare extra natuur vergt boven op de hiervoor genoemde huidige uitbreidingsafspraken van het Natuurnetwerk Nederland uit het Natuurpact. Daarnaast vergt het bereiken van natuurdoelen de uitbreiding van het oppervlak (zeer) extensief gebruikte landbouwgrond (figuur 2.3).

Gezien de grote druk op de Nederlandse ruimte is de inzet op multifunctioneel landgebruik begrijpelijk. In de ontwerpnota wordt bijvoorbeeld overmatige recreatiedruk als een van de drukfactoren op natuur genoemd. Het is belangrijk dat het agrarische cultuurlandschap meer mogelijkheden biedt voor recreatief medegebruik. In het bijzonder geldt dat ook voor de omgeving van de steden.

Figuur 2.3
Impressie van ruimtelijke patronen in scenario's



Uit de Landbouw- en Natuurverkenning van het PBL blijkt dat het halen van de natuurdoelen 100.000 tot 150.000 hectare extra natuur vergt boven op de huidige uitbreidingsafspraken. Daarnaast vergt het bereiken van natuurdoelen ook de uitbreiding van het oppervlak (zeer) extensief gebruikte landbouwgrond.

Hierover stelt het Rijk in de ontwerpnota in het hoofdstuk Wonen, werken en bereikbaarheid dat er voor groene kwaliteit een inhaalslag nodig is. Het gaat daarbij ook om het beschermen en doorontwikkelen van de grotere groen-blauwe structuren naar regionale landschapsparken, zoals de scheggen in Amsterdam en nieuw groen in en om de stad. Over hoe dat kan gebeuren, en hoe dit in relatie staat tot de opgaven voor landbouw en natuur, is de nota minder concreet.

Wat betreft natuur is uit de Landbouw- en Natuurverkenning af te leiden dat de uitbreiding van leefgebied gedeeltelijk te behalen zal zijn met functiecombinaties, maar zeker niet helemaal. Daarvoor zijn twee redenen te geven. Ten eerste is er uitbreiding van specifieke natuurtypen nodig. Sommige natuurtypen, zoals graslanden, kunnen met zwaarder agrarisch natuurbeheer worden gerealiseerd, maar dat geldt niet voor hoogvenen of moerassen. Sommige natuurtypen staan meer verstoring toe dan andere. Ten tweede zal de uitbreiding van leefgebied de grootste bijdrage aan de natuurdoelen leveren als zij op de ecologisch juiste plekken wordt gerealiseerd. Om tot een effectieve strategie voor multifunctioneel landgebruik te komen, is het van belang te onderzoeken hoeveel leefgebied, en van welk type, via ruimtevragers als defensie en door middel van investeringen in het hoofdwatersysteem kunnen worden gerealiseerd.

Landbouwgebieden met meervoudige opgaven

In de ontwerpnota benadrukt het Rijk het belang van ander agrarisch grondgebruik in de landbouwgebieden met meervoudige opgaven. Dit zijn landbouwgebieden waar opgaven voor grond- en oppervlaktewaterkwaliteit, klimaat en stikstof samenkommen.

Een aanzet en afwegingskader voor prioritering en fasering voor de aanpak in deze gebieden ontbreekt echter nog. Deze is wel nodig voor een effectieve beleidsaanpak. Verschillende studies (Boezeman et al. 2025; PBL 2025c; Van Gaalen et al. 2020) wijzen uit dat het behalen van de gestelde doelen voor natuur (Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn), water (Kaderrichtlijn Water) en klimaat (doelen landgebruik) in specifieke gebieden ander agrarisch grondgebruik vereist. Dat wordt in de ontwerpnota ook benadrukt (Ministerie VRO 2025, p. 122). De gekozen ruimtelijke benadering waarin toegewerkt wordt naar extensiever agrarisch grondgebruik in “landbouwgebieden met meervoudige opgaven” past daar in algemene zin bij. Sommige knelpunten zijn namelijk gebiedsspecifiek van aard. Daar komt bij dat doelen met gebiedsspecifiek beleid kosteneffectiever binnen bereik kunnen komen dan wanneer uitsluitend voor een generiek landbouwmissiebeleid zou worden gekozen. Om dat te realiseren worden in de ontwerpnota drie instrumenten genoemd. Het eerste is uitbreiding van agrarisch natuurbeheer met 180.000 hectare (Ministerie VRO 2025, p. 122). Het tweede is het stimuleren van extensievere bedrijfsvormen in gebieden met meervoudige opgaven “door het ontwikkelen van grondinstrumentarium [...] waarbij vrijwilligheid centraal blijft staan” (Ministerie VRO 2025, p. 122). Ten derde “overweegt het Rijk een instructieregel in het Besluit kwaliteit leefomgeving te benutten, om provincies een algemene opdracht te geven om zonering en extensivering juridisch vast te leggen in hun Omgevingsverordening” (Ministerie VRO 2025, p. 344).

Het voornemen om vergoedingen voor agrarisch natuurbeheer vooral in de gebieden met een meervoudige opgave in te zetten is een logische keuze die de gebiedsdoelen dichterbij kan brengen, maar zal alleen niet voldoende zijn. Om de gebiedsdoelen te halen zal het grondgebruik in een aanzienlijk deel van de gevallen namelijk zeer extensief moeten zijn of een andere functie moeten krijgen. Uit evaluaties blijkt dat daarvoor een langjarige en samenhangende beleidsaanpak nodig is, waarin ook andere instrumenten worden ingezet, zoals de herwaardering van grond, herverkaveling, maatwerkfinanciering voor omvorming van bedrijven, voldoende ruilgrond of uitplaatsing van boeren (PBL et al. 2024). De realisatie van landgebruiksverandering in de gebieden met

meervoudige opgaven vraagt dat in ruimtelijke ordeningsbeleid vastgelegd wordt wat op een specifieke locatie de ontwikkelmogelijkheden zijn én dat de overheid (weer) actiever grondbeleid gaat voeren.

Hoewel in de ontwerpnota ‘gebieden met meervoudige opgaven’ in algemene zin worden genoemd, ontbreken de ingrediënten voor een effectieve realisatiestrategie voor de uitbreiding van natuur en minder intensief landgebruik door de landbouw. Eenvoudig gezegd vergt realisatie een snel draaiende machinerie voor gebiedsontwikkeling in het landelijk gebied, terwijl de capaciteit, organisaties en expertise de afgelopen decennia juist zijn afgebouwd (Boezeman et al. 2025). Ten eerste ontbreekt een afwegings- en selectiekader voor prioritering, fasering en realisatie van deze strategie. Gezien de omvang van de gebieden waar het om gaat, honderdduizenden hectaren, ontbreekt simpelweg de capaciteit om alles tegelijk te doen en zal gekozen moeten worden waar te beginnen. Een institutioneel prioriteringskader is er voor landinrichting in het verleden wel geweest (Boezeman et al. 2025), vergelijkbaar met het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport. Ten tweede gaat het om nieuwe investeringen in uitvoeringscapaciteit, expertise en professionele kennisuitwisseling. Ten derde zal realisatie ook structurele fondsen vergen voor herwaardering van grond, een toename van de (jaarlijkse) aankoop van ruilgrond en herinrichting.

Ruimte voor duurzame voedsel- en agroproductie

De ruimtelijke keuzes en consequenties van de toegenomen erkenning van het nationale belang ‘voedselzekerheid en een duurzame voedsel- en agroproductie’ zijn in de ontwerpnota nog niet gemaakt en uitgewerkt. De aandacht voor agroproductie is de afgelopen jaren toegenomen. Waar het Rijk in de NOVI (Ministerie BzK 2020, p. 150) in zijn algemeenheid wilde “voorkomen dat [...] vruchtbare landbouwgronden of gebieden met hoge landschappelijke of natuurlijke waarden worden bebouwd of vol gelegd worden met zonnepanelen”, is voedselzekerheid en agroproductie in de ontwerpnota benoemd als strategisch nationaal belang. Om dat belang te waarborgen wordt een afwegingskader voor het onttrekken van landbouwgrond aangekondigd.

De afgelopen decennia is het landbouwoppervlak gedaald en die daling zal zich in alle WLO-toekomstscenario’s voor 2060 verder doorzetten als gevolg van een toenemend ruimtegebruik voor wonen, werken, energieopwekking en natuur (PBL 2025b). Maar een krimpend landbouwareaal wil op zichzelf niet zeggen dat het nationale belang van voldoende en duurzame agroproductie in het gedrang komt. Het Nederlandse landbouwproductievolume steeg immers bij een slinkend areaal cultuurgrond. Het zal dus vooral gaan om welke landbouwgrond wordt ontrokken en in hoeverre een duurzame ontwikkeling op de resterende gronden wordt gefaciliteerd.

In de ontwerpnota wordt een afwegingskader aangekondigd waarmee “landbouwgronden met beperkte opgaven zoveel mogelijk ontzien worden van functiewijziging” (Ministerie VRO 2025, p. 108). Op welke gronden dat kader precies wordt gebaseerd, en welke voorbehouden er worden gesteld, wordt benoemd. Hoe dat kader in de praktijk kan worden gebracht, en hoe een afweging uiteindelijk tot stand komt, wordt in de ontwerpnota niet duidelijk. Als het bodemvruchtbaarheidsargument zwaarwegend wordt gemaakt, zal dat belemmerend werken voor de bouwopgaven (bijvoorbeeld rond Almere). Het is daarmee begrijpelijk dat er gekozen wordt dat “het kader wordt vastgelegd in bestuurlijke afspraken met (mede)overheden, zonder juridische borging” (Ministerie VRO 2025, p. 108). Dit houdt enige flexibiliteit in stand. Tegelijkertijd kan in bestuurlijke afspraken worden vastgelegd om welke gebieden het indicatief gaat. Eerder gaf Remkes (2022) aan dat het duidelijkheid kan scheppen om investeringszekerheid te bieden aan boeren en landbouwclusters. In de ontwerpnota worden keuzes alleen voor de glastuinbouwclusters gemaakt. Het is belangrijk om de komende jaren ook de maatschappelijke discussie te voeren over welke ruimtelijke strategie

voor andere agro-foodclusters gekozen wordt, inclusief de bijbehorende samenhangende collectieve investeringen in (energie-)infrastructuur. In de Landbouw- en Natuurverkenning (PBL 2025c) adviseert het PBL het instellen van een staatscommissie om ruimtelijke strategie voor landbouw, natuur en leefomgeving voor de lange termijn vorm te geven.

2.2.3 Energie en economie

Maatschappelijke opgave

De toekomst van de Nederlandse economie is nauw verweven met de beschikbaarheid van betaalbare, betrouwbare en duurzame energie. De energietransitie raakt daarmee niet alleen het klimaatbeleid, maar vormt ook een bepalende randvoorwaarde voor het verdienvermogen, de internationale concurrentiepositie en de ruimtelijke inrichting van Nederland. Tegelijkertijd neemt de druk op het energiesysteem toe: de vraag naar elektriciteit groeit snel, terwijl netcapaciteit, ruimte en grondstoffen schaars zijn. Dit vraagt om scherpe keuzes en tijdige investeringen.

Nederland heeft een relatief grote en energie-intensieve industrie en een daarmee samenhangende uitstoot van broeikasgassen. Denk aan bedrijven in de chemie- en staalsector en brandstoffenproductie. In Europa en Nederland is klimaatneutraliteit in 2050 wettelijk vastgelegd. Deze sectoren moeten de komende jaren dus omschakelen naar een klimaatneutrale productie. Plannen om de Nederlandse industrie te verduurzamen zijn er genoeg, maar investeringen daarin blijven achter. Emissiereductie gaat minder snel dan beoogd en de industrie blijft vooralsnog sterk afhankelijk van geïmporteerde fossiele energiedragers. Het voortbestaan van de bestaande industrie en de opbouw van nieuwe industrie staan onder druk. Dat komt door de relatief hoge energieprijzen in Europa, goedkope import uit onder andere China en gebrek aan vraag naar duurzaam geproduceerde materialen. Dit kan forse gevolgen hebben voor onder meer de werkgelegenheid, de importafhankelijkheid en het verdienvermogen in Nederland.

Efficiënter omgaan met grondstoffen is cruciaal voor een betere leefomgeving. Ook zorgt het ervoor dat Nederland minder afhankelijk wordt van andere landen. Het grondstoffengebruik in Nederland neemt echter nauwelijks af en de leveringsrisico's van de meeste kritieke grondstoffen zijn in de afgelopen tien jaar toegenomen. Hierdoor is Nederland nu sterk afhankelijk van andere landen.

Economie en energie in de Ontwerp-Nota Ruimte

In de ontwerpnota wordt groot belang gehecht aan het thema energie als integraal onderdeel van de ruimtelijke ordening. Er wordt gesproken over een nieuwe manier van werken waarin het energiesysteem en ruimtelijke ordening in samenhang worden geprogrammeerd. In dit kader wordt er duidelijk prioriteit gegeven aan specifieke onderdelen van het energiesysteem: vooral energie-infrastructuur, en de vijf energie-intensieve industrieclusters die van nationaal belang worden geacht.

Tegelijkertijd schiet de ontwerpnota met betrekking tot het thema energie op een aantal punten tekort. Een integrale benadering van energie en ruimte wordt genoemd, maar niet uitgewerkt. Een ruimtelijk langetermijnperspectief op het energiesysteem als geheel ontbreekt in de ontwerpnota. Ook de ruimtelijke consequenties van keuzes die voorgesteld worden, worden niet in kaart gebracht, net zoals de onzekerheden die bij deze keuzes horen.

De ontwerpnota lijkt meer gericht op energie als ondersteuning van bestaande industrieclusters dan op energie als thema met bredere maatschappelijke relevantie. Energie wordt gezien als de

grootste bottleneck voor de industrie, waarbij de aandacht voornamelijk op de korte termijn is gericht. Daarnaast wordt ruimtegebrek als een gemeenschappelijk probleem voor zowel de industrie als de transport- en groothandelsectoren gepresenteerd. Er ontbreekt echter een duidelijke onderbouwing van waarom juist deze sectoren als de belangrijkste aandachtspunten voor de Nederlandse economie worden gekozen. 'Strategische autonomie' wordt cruciaal geacht, maar het wordt niet duidelijk wat dit inhoudt en concrete keuzes worden niet gemaakt. Het lijkt erop dat de overheid een impliciete keuze maakt om bestaande sectoren te behouden en versterken, zonder duidelijk te maken waarom dit beleid economisch rationeel is.

De transitie naar een klimaatneutrale en circulaire toekomst in 2050 brengt grote onzekerheden met zich mee in het ruimtelijk domein, én vraagt om extra ruimte. De ontwerpnota geeft onvoldoende handvatten voor hoe daarmee om te gaan.

Ruimte, energie en industrie

Een betrouwbare, betaalbare, beschikbare en duurzame energievoorziening en bijbehorende energiedragers als grondstof zijn essentieel voor de ontwikkeling van de industrie richting een klimaatneutrale en circulaire toekomst (Programma Industrie & Klimaat; Nationaal Programma Circulaire Economie). Een duurzame energieproductie vraagt meer ruimte dan een energievoorziening op basis van fossiele bronnen (Gordijn et al. 2003). Aanvullend is er ruimte nodig voor grootschalige verzwaring en uitbreiding van het elektriciteitsnetwerk door elektrificatie van het energiesysteem.

Daarbovenop vraagt een circulaire economie extra ruimte (PBL 2023). Duidelijke ruimtelijke keuzes zijn daarmee fundamenteel voor de ontwikkeling van een duurzame en circulaire energie-intensieve industriële sector.

Energie is, net als bodem, water, wegen en spoorwegen, een structurerende factor die de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland mede bepaalt. In de ontwerpnota wordt het energiesysteem gezien als een "integraal onderdeel van de ruimtelijke ordening" (Ministerie VRO 2025, p. 264). Er wordt erkend dat de schaarste van energie-infrastructuur, duurzame energiedragers en beschikbare ruimte in Nederland vraagt om een fundamentele verandering in de ruimtelijke ordening. Energie is hierin een structurerend systeem dat, samen met andere structurerende factoren, richting geeft aan ruimtelijke keuzes. En ook andersom: andere functies en ruimtelijke plannen geven vorm aan de toekomst van het energiesysteem in Nederland.

Deze benadering wordt in de ontwerpnota aangeduid als energieplanologie: het programmatisch en in samenzwering plannen van energie en ruimte. In de ontwerpnota is echter nog geen visie uitgewerkt om deze nieuwe manier van werken vorm te geven. Ook is het onduidelijk hoe de geïntroduceerde 'energieplanologie' niet tot een nieuwe sectorale aanpak gaat leiden waarin het energiesysteem allesbepalend wordt, maar juist een wisselwerking wordt tussen de energie als ordenend principe met een eigen dynamiek en een strategische ruimtelijke visie voor de toekomst van Nederland.

Momenteel lijken de keuzes in het energiesysteem in de ontwerpnota voornamelijk te zijn gebaseerd op de waarden strategische autonomie en economische ontwikkeling, terwijl andere belangrijke waarden, zoals rechtvaardigheid, participatie en betaalbaarheid, minder aandacht krijgen. In de ontwerpnota maakt het Rijk ruimtelijke keuzes voor de industrie in de vijf energie-intensieve industrieclusters die van nationaal belang zijn (Ministerie VRO 2025, p. 165). Dit doet het door aan te kondigen dat het Rijk fysieke en milieucontouren gaat vastleggen. Binnen en, waar mogelijk, rond deze vijf clusters krijgen haven- en industriële functies en grootschalige energiefuncties voorrang boven andere functies (p. 168), zoals wonen. Voor het 'zesde cluster', dat de circa 1.300 kleinere

energie-intensieve bedrijven in het land omvat, is volgens de ontwerpnota ruimtelijk maatwerk nodig. De ruimte die aan de zes clusters wordt toegekend, omvat naast fysieke ruimte ook milieuruimte om conflicten met de leefomgeving te voorkomen (p. 278).

Welke ruimte er nodig is, hangt mede af van drie onzekerheden met grote impact op de toekomstige vitaliteit van de energie-intensieve industrie in Nederland. Ten eerste, of de energie-intensieve industrieën tot hun recht kunnen komen is sterk afhankelijk van hoe de bronnen en aanvoer van duurzame energie en grondstoffen ruimtelijk hun beslag krijgen in Nederland en daarbuiten, met name in Europa. Ten tweede wordt in de ontwerpnota het Nederlandse deel van de Noordzee als een belangrijk wingebied van duurzame energie en grondstoffen gezien. De ecologische draagkracht is hiervoor een harde randvoorwaarde (Ministerie IenW et al. 2022). In de ontwerpnota stelt het Rijk daarom dat het het meest realistisch is om in te zetten op een veel kleiner vermogen windenergie-op-zee, namelijk op ongeveer de helft van het streefdoel van 70 gigawatt aan windenergie-op-zee in 2050. Dat leidt er waarschijnlijk wel toe dat het voor de verduurzaming van de industrie en voor Nederland als geheel veel moeilijker en duurder zal worden om in 2050 klimaatneutraal te zijn. Zo laat het PBL met verschillende trajecten om klimaatneutraliteit in 2050 te bereiken zien hoe moeilijk het is en welke grote inzet ervoor nodig is (PBL 2024b). Ten derde heeft Europese regelgeving rond energie, industrie en grondstoffen een groot effect op de ontwikkeling van de industrie en het energiesysteem in Nederland. Dat maakt dat de huidige reserveringen voor de locaties van de Nederlandse industrieclusters niet per se een blijvend competitief voordeel zullen opleveren. PBL (2025b) laat zien dat bestaande clusters alleen competitief blijven als beleid expliciet inzet op hun transformatie. Het ontbreekt in de ontwerpnota aan een aanpak om de nationale (ruimtelijke) keuzes in directe samenhang met de Europese ambities te brengen.

In de Ontwerp-Nota Ruimte is ook expliciet aandacht voor de Noordzee, een gebied dat groter is dan het vaste land en dat tal van functies vervult, zoals energieproductie, visserij, scheepvaart, mijnbouw, zandwinning, defensie, en digitale infrastructuur. Elk van deze functies heeft een eigen dynamiek, vaak beïnvloed door internationale factoren. In de ontwerpnota wordt het Programma Noordzee (PNZ) gebruikt als ‘integratiekader’ om al deze functies te kunnen overzien en beheren. Met het PNZ wordt gestreefd naar het vinden van een balans tussen de ruimtelijke ontwikkeling van de Noordzee die nodig is voor het functioneren van de huidige en toekomstige samenleving en economie, en het handhaven van een gezond ecosysteem. De ontwerpnota komt in de zoektocht naar die balans niet met een duidelijk antwoord. Er wordt bijvoorbeeld niet voor gekozen om het huidige areaal van natuurgebieden op zee uit te breiden, terwijl de ecologische draagkracht van de Noordzee nog steeds sterk onder druk staat (OSPAR QSR 2023). Tegelijkertijd laat de ontwerpnota zien dat er sprake zal zijn van een sterke toename van activiteiten en ruimteclaims op de Noordzee. Dus, hoewel de ontwerpnota de noodzaak van natuurherstel en een duurzame economische exploitatie binnen de ecologische draagkracht onderkent, blijft onduidelijk hoe de ruimtelijke keuzes om dit te bereiken gemaakt zullen worden.

Circulaire economie

In de ontwerpnota wordt een toekomstbestendige circulaire economie beschouwd als een nationaal belang (Ministerie VRO 2025, p. 7). In de ontwerpnota wordt de bijbehorende ruimtelijke inpassing echter niet systematisch meegenomen. Het PBL heeft in 2023 geagendeerd dat deze omslag naar een circulaire economie ruimtelijke inpassing vergt (Rood & Evenhuis 2023). In de ontwerpnota adresseert het Rijk de ruimtelijke keuzes en oplossingsrichtingen voor een circulaire economie onvoldoende en niet in samenhang met andere functies.

In de ontwerpnota wordt de transitie naar een circulaire economie in 2050 niet explicet als ambitie benoemd. Dit staat op gespannen voet met het Nationaal Programma Circulaire Economie 2025 (NPCE) en eerder beleid uit 2016 en 2023 (Ministerie IenM 2016; Ministerie IenW 2023), waarin een volledig circulaire economie in 2050 wel als beleidsambitie is uitgesproken. Wel wordt in de ontwerpnota naar het NPCE verwezen. Het PBL signaleert in *Ruimte voor circulaire economie, de Integrale Circulaire Economie Rapportage 2025* en de *Reflectie NPCE 2025* (Hanemaaijer et al. 2025; Hanemaaijer & Kruitwagen 2025; Rood & Evenhuis 2023) dat er meer beleidsinzet nodig is om in 2050 een volledig circulaire economie te realiseren. In de ontwerpnota zet het Rijk niet in op het stimuleren of faciliteren van de omslag naar een circulaire economie via ruimtelijk beleid en brengt zo het bereiken van de beleidsdoelstellingen niet dichterbij. In de huidige praktijk blijkt dat die sturing wel nodig is. In de NOVEX-gebieden wordt bijvoorbeeld in slechts twee van de zes gebieden gestuurd op het ruimtelijk mogelijk maken van circulariteit. Voor het laten slagen van de omslag naar een circulaire economie is ruimte voor circulaire bedrijfsactiviteiten cruciaal, met name op vijf typen strategische locaties of bedrijven: aanvullende ruimte bij de zes industrieclusters, terreinen voor bedrijven met een hoge milieubelasting, terreinen met een kade, regionale bedrijventerreinen en locaties bij openbaarvervoerknooppunten en woningen (Rood & Evenhuis 2023). Een proces voor het veiligen van en prioriteren op deze locaties ontbreekt nog in de ontwerpnota.

Geredeneerd vanuit het nationale belang van een circulaire economie, is het zaak dat het Rijk in de definitieve Nota Ruimte het proces schetst waarin het de ruimtelijke voorwaarden voor circulaire economie op nationaal niveau waarborgt. Daarnaast is het van belang dat in het proces wordt voorkomen dat op strategische locaties onomkeerbare keuzes worden gemaakt die de omslag naar een circulaire economie belemmeren. Er is een overgangsfase met extra vraag naar ruimte. Lineaire activiteiten die worden afgebouwd blijven nog enige tijd bestaan en overlappen deels met de opbouw van nieuwe circulaire activiteiten. Om de overgang soepeler te laten verlopen kunnen overheid en bedrijfsleven kiezen voor het uitwerken van een overgangsstrategie zodat duidelijker wordt wanneer welke terreinen vrijkomen en sanering van terreinen kan worden voorbereid (en gefinancierd) (Rood & Evenhuis 2023).

Tot slot valt op dat in de ontwerpnota de ruimtelijke consequenties van een circulaire economie alleen terugkomen bij het thema economie en niet bij de onderwerpen wonen, defensie en infrastructuur. Met de ontwikkelingsopgaven op die terreinen zijn echter veel grondstoffen gemoeid. Om ook hier de doelen op het vlak van circulariteit te behalen zijn ruimtelijke keuzes voor andere bouwketens voor circulair materiaalgebruik nodig. Als dit niet wordt onderkend en er geen keuzes worden gemaakt, worden kansen gemist.

2.2.4 Wonen, werken en bereikbaarheid

Maatschappelijke opgave

Nederland komt nu ongeveer 400.000 woningen tekort en ook de betaalbaarheid van woningen is een belangrijke opgave. Veel mensen hebben dan ook moeite om een passende en betaalbare woning te vinden. Mensen worden ouder, ze wonen vaker alleen en meer mensen vestigen zich in Nederland. Daardoor is er ook in de toekomst meer woonruimte nodig. Er zijn al veel woningbouwplannen voor de komende jaren, maar om het tekort op te lossen is meer nodig. De toename van het woningtekort en de stijging van de woningprijzen doen zich in vrijwel alle regio's van Nederland voor: niet alleen in de stedelijke gebieden binnen en buiten de Randstad, maar ook in de periferie van het land.

Vanuit economisch perspectief blijkt uit verschillende onderzoeken dat een gebrek aan betaalbare woningen, vooral in economisch sterke regio's, de toegang tot de arbeidsmarkt en het hoger onderwijs kan belemmeren. Deze ontwikkeling kan op haar beurt de regionale economische groei en productiviteitsontwikkeling afremmen. Bereikbaarheid van werk, voorzieningen en sociale contacten is voor mensen essentieel om volwaardig te kunnen deelnemen aan de samenleving. Tussen Nederlandse regio's bestaan grote verschillen in de beschikbaarheid en bereikbaarheid van voorzieningen voor zorg, onderwijs, openbaar vervoer en werkgelegenheid.

Wonen, werken en bereikbaarheid in de Ontwerp-Nota Ruimte

In de eerste hoofdstukken van de ontwerpnota wordt een onzekerere wereld geschatst. In het hoofdstuk over wonen, werken en bereikbaarheid wordt deze onzekerheid niet meegenomen bij het maken van de visie voor 2050. In plaats daarvan wordt er gerekend met een 'gematigde groei' naar 20 miljoen inwoners in 2050, wat ervoor zorgt dat er zo'n 1,65 miljoen extra woningen nodig zullen zijn. Hoewel deze groei in lijn is met de aanbeveling van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen (2024) om in te zetten op 'gematigde groei' en de meest recente bevolkingsprognose (CBS 2024), laten deze rapportages ook zien dat er niet zomaar van dit middenpad kan worden uitgegaan. Het CBS stelt in zijn prognose bijvoorbeeld dat de 95 procent-betrouwbaarheidsinterval tussen de 17,9 en 21,7 miljoen inwoners ligt. Ook de Welvaart en Leefomgevingsscenario's 2025 van het PBL (WLO) (PBL 2025d) laten zien dat de groei van de bevolking onzeker is. De totale bevolking kan in 2060 doorgroeien tot 21,9 miljoen in scenario Hoog, maar ook stabiliseren op het niveau van 18,2 miljoen in scenario Laag. Ook voor het aantal huishoudens in 2060 geldt een bandbreedte: van 8,3 miljoen huishoudens in scenario Laag tot 11,0 miljoen huishoudens in scenario Hoog. Dat zijn grote verschillen tussen inwoner- en huishoudensaantallen, met heel andere ruimtelijke implicaties, met ook nog sterke regionale verschillen (zie ook tabel 2.1). Ook een vooruitblik op de ontwikkelingen van werkgelegenheid en mobiliteit is alleen te geven met een flinke bandbreedte, en ook deze ontwikkelingen zullen per regio verschillen.

Tabel 2.1

Bevolkings- en huishoudengroei 2000-2025 en 2025-2050 volgens de WLO-scenario's naar VISTA-categorie

	Bevolking			Huishoudens		
	2000-2025	2025-2050 WLO Hoog	2025-2050 WLO Laag	2000-2025	2025-2050 WLO Hoog	2025-2050 WLO Laag
Versterken	+9%	+6%	-5%	+21%	+11%	-6%
Initiëren	+3%	+3%	-7%	+16%	+11%	-8%
Stimuleren	+13%	+14%	-1%	+26%	+22%	-2%
Transformeren	+16%	+21%	+7%	+23%	+28%	+5%
Accommoderen	+22%	+29%	+9%	+28%	+34%	+5%
Nederland	+14%	+16%	+2%	+24%	+23%	+0%

Indeling op basis van gemeenten; bronnen: CBS Statline; PBL (2025d)

Verdere analyse van deze onzekerheden kan helpen om robuuste ('no regret'-)maatregelen (die zowel bij een lage als hoge groei passen) en flexibele maatregelen te nemen (die ruimte vrijlaten om het beleid in een later stadium nog aan te passen als ontwikkelingen anders gaan dan gedacht). Het is hierbij van belang dat de onzekerheid over demografische cijfers wordt doorvertaald naar de mogelijke gevolgen voor ruimtelijke claims voor mobiliteit, zorg, onderwijs, bedrijvigheid, en wonen. Bovendien dient hierbij niet alleen te worden gekeken naar groei in de bevolkingsomvang, maar

moet ook rekening worden gehouden met onzekerheden rond de bevolkingssamenstelling, het aantal huishoudens, sectorale ontwikkelingen, arbeidsmarkttekorten en robotisering of innovatie. Wat betekent bijvoorbeeld een beleidskeuze voor een ‘gematigde groei’ voor de ontwikkeling van bedrijfstakken die een groot beroep doen op arbeidsmigranten?

De maakbaarheid van een schaalsprong in ‘Initiëren’-regio’s

Binnen de VISTA-strategie uit de ontwerpnota is de voorgenomen schaalsprong in de ‘Initiëren’-regio’s Groningen-Assen, Twente en Zuid-Limburg een duidelijke keuze, en een breuk met het verleden waarin het beleid vooral gericht was op het versterken van wat al sterk was, de Randstad en de Brainport. Dat is een ambitieuze ambitie, in het licht van het feit dat de bevolkings- en huishoudengroei in de afgelopen 25 jaar juist in de ‘Initiëren’-regio’s het geringst was (tabel 2.1). De omgevingsscenario’s uit de WLO (PBL 2025d) gaan er op basis van ongewijzigd beleid van uit dat de concentratietendens in de centraal gelegen stedelijke regio’s (waar ‘Accommoderen’, ‘Transformeren’ en ‘Stimuleren’ het devies is) zich de komende jaren zal doorzetten als gevolg van de jongere bevolking en sterke economische positie in deze regio’s. In zijn algemeenheid wordt in de ontwerpnota als het om de stimulering van deconcentratiebewegingen gaat, weinig aandacht geschenken aan de beperkte stuurbaarheid van waar mensen willen en gaan wonen (Schilder & Buitelaar 2021). Dit heeft betekenis voor de effectiviteit van de VISTA-strategie.

In de ontwerpnota lijkt de theoretische en empirische basis voor de economische ontwikkeling met name te worden gevormd door agglomeratie-effecten (de kracht van grote regio’s door aanwezigheid van voldoende massa aan werkgelegenheid, kennis en bedrijvigheid) en het belang van kennis. Er staat in de ontwerpnota geen visie op wat de economie aandrijft buiten de grote agglomeraties en wat daarmee te doen, buiten het stimuleren van kennis en scheppen van ruimte. Er ontbreekt een regionaal-economische visie op de regio’s die niet vallen onder ‘Accommoderen’ in de VISTA-strategie. Bovendien worden buiten algemene generieke maatregelen geen regiospecifieke factoren benoemd die in bepaalde regio’s van belang worden geacht.

Met name in de zogenoemde ‘schaalsprongregio’s’ is dit problematisch, omdat niet duidelijk wordt gemaakt hoe de economische ontwikkeling in die regio’s versterkt kan worden. Hierbij bestaat het risico dat er woningbouw wordt gerealiseerd zonder dat er economische ontwikkeling gegenereerd wordt, oftewel het risico dat er te weinig (passende) werkgelegenheid is. Dit kan leiden tot een tegenvallende vraag naar woningen in die gebieden en als mensen er wel gaan wonen tot een sterk toenemende mobiliteit naar gebieden waar de werkgelegenheid wél te vinden is. De enige concrete ‘structuurversterkende’ maatregel die wordt genoemd is de Lelylijn, en die is zeer onzeker, zowel qua benodigde investeringen als qua regionale economische effecten. Verder valt op dat er geen aandacht is voor de toekomstige ontwikkeling van de universiteiten in die regio’s, en de mogelijke groei of krimp daarvan. Juist voor deze regio’s is omgaan met onzekerheid cruciaal: hoe kunnen desinvesteringen in woningbouw en voorzieningen worden voorkomen als de gehoopte groei niet komt?

Onuitgewerkte ruimtelijke gevolgen van migratie en vergrijzing

Het Rijk kiest in de ontwerpnota, in lijn met het advies van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024), voor een ‘gematigde groei’. Het verbindt daaraan vooralsnog geen consequenties voor wat betreft de ontwikkeling van de economie. Migratie is een belangrijke factor in de bevolkingsontwikkeling, waarbij direct migratiebeleid binnen de EU beperkt is door het Europees vrije verkeer van personen. Bijsturing van migratie kan wel indirect, bijvoorbeeld via sturing op ruimtelijke ordening, economische activiteiten, minimumloon en regulering van de

arbeidsmarkt (Ministerie SZW 2024). Keuzes in de toedeling van ruimte voor economische functies – zoals bedrijfenterreinen of grootschalige logistieke knooppunten – hebben indirecte effecten op de arbeidsvraag, en daarmee op de omvang en samenstelling van arbeidsmigratie in specifieke gebieden.

In de ontwerpnota wordt geen rekening gehouden met het potentieel andere ruimtelijke gedrag van nieuwkomers; waar ze gaan wonen, werken, hoe en waar naartoe ze zich verplaatsen, van welke voorzieningen ze gebruik gaan maken, of en waar ze onderwijs gaan volgen, enzovoort. Deze (pluriforme) groep neemt echter voor een groot deel de verwachte bevolkingsgroei voor zijn rekening. Daarnaast wordt bij de ontwikkeling van bijvoorbeeld distributiecentra geen aandacht besteed aan de daarmee samenhangende groeiende behoefte aan huisvesting voor nieuwkomers. En hoewel “elke regio telt”, worden kleinere kernen niet of nauwelijks als mogelijke plek voor woningbouw gezien, terwijl juist deze plekken de afgelopen jaren een belangrijke rol speelden en vermoedelijk zullen blijven spelen bij de huisvesting en werkzaamheden van arbeidsmigranten.

Aandacht voor veranderingen in de woon- en mobiliteitsbehoeften van de (toekomstige) migranten is nodig om effecten daarvan goed te kunnen inschatten. Verandering in migratie leidt tot veranderingen binnen Nederland. Vroeger trokken migranten vooral naar de grote steden, maar tegenwoordig vestigt een groeiende groep arbeidsmigranten zich steeds vaker op het platteland (Manting et al. 2025). Arbeidsmigranten die op het platteland gestart zijn, verhuizen vervolgens niet vaak naar de grote steden. Dit heeft langetermijngevolgen, zowel voor de stad als het platteland. In de ontwerpnota wordt wel benoemd dat er sprake is van deconcentratie, zonder daarbij aandacht te schenken aan het belang van internationale migratie hierbij. Wel wordt beschreven dat er in clustergebieden voor glastuinbouw voldoende woningen en andere lokale voorzieningen beschikbaar moeten zijn of komen voor arbeidsmigranten.

In de ontwerpnota is aandacht voor het toenemend aantal ouderen en alleenstaanden. De gevolgen van vergrijzing en de groei van het aantal alleenstaanden worden vertaald in woningbouwopgaven: er is verdichting nodig, en er moeten meer kleine woningen komen. Het blijft echter onduidelijk hoe en waar dit zal plaatsvinden en hoe dit verschilt tussen stad en platteland. Ook andere opgaven, zoals de impact op het voorzieningenaanbod, mobiliteit en de inrichting en/of het gebruik van de leefomgeving worden niet uitgewerkt. Dit onderwerp verdient meer aandacht, omdat bevolkingsgroei bijvoorbeeld mobiliteit stimuleert, terwijl vergrijzing mobiliteit dempt (PBL 2025d).

Aandacht voor verschillen tussen (groepen) mensen

In de ontwerpnota wordt ‘vanuit de helikopter’ naar de ruimtelijke inrichting van Nederland gekeken. Uiteindelijk zijn het de inwoners die gebruik maken van dit ingerichte land. Ook met hun dagelijks gebruik van de ruimte geven zij vorm aan Nederland. In de inleidende hoofdstukken van de ontwerpnota staat die mens centraal. Er wordt gesproken over ‘een goede kwaliteit van leven bieden, met een aantrekkelijke, veilige en gezonde leefomgeving’ en aansluiten bij behoeften en vraag. Daarbij is het niet altijd duidelijk van welk mensbeeld uitgegaan wordt. Soms zijn de beelden tegenstrijdig, zoals de spanning tussen keuzevrijheid en verschillen tussen individuele capaciteiten laat zien. In de ontwerpnota staat op p.40: “De ervaring leert dat de Nederlanders voor een groot deel zelf bepalen waar in de toekomst gewoond en gewerkt zal worden, wat ze zullen consumeren, hoe ze reizen en waarheen.” Tegelijkertijd wordt op p. 270 geconstateerd dat “lang niet iedereen in staat is zomaar op basis van persoonlijke voorkeuren te kiezen voor een plek om te wonen, werken of ondernemen. Dat betekent dat er altijd aandacht moet zijn voor nabijheid van voorzieningen, de toegankelijkheid en groene kwaliteit van de openbare ruimte, sociale veiligheid, zeker voor

kwetsbare groepen, en het voorkomen van vervoersarmoede” (Ministerie VRO 2025).

Het is, zeker voor het thema wonen, werken en bereikbaarheid, belangrijk om meer inzicht te geven in de vraag op wie een bepaalde beleidsinzet is gericht. Het benoemen van groepen die aandacht zouden moeten krijgen, blijft in de nota grotendeels beperkt tot verwijzingen naar vergrijzing, meer eenpersoonshuishoudens, en soms naar migratie, zonder hierbij in te gaan op de verschillen in gedrag en wensen van deze groepen, terwijl deze voor een groot deel hun gebruik van de ruimte en daarmee de effectiviteit van ruimtelijk beleid bepalen.

In de ontwerpnota wordt terecht gesteld dat mobiliteit dienend is aan bereikbaarheid (kunnen komen waar je moet/wil zijn). Dit sluit aan op het kabinetstandpunt ‘bereikbaarheid op peil’. De focus ligt echter vooral op bereikbaarheid van plekken, en niet op de voorzieningen (het uiteindelijke doel van de verplaatsing) die mensen kunnen bereiken vanuit bijvoorbeeld hun woonomgeving. Daarbij wordt de vertreklocatie niet in ogenschouw genomen en evenmin voor wie plekken bereikbaar zijn en tegen welke kosten. Hierdoor blijft de vraag ‘bereikbaar voor wie?’ onderbelicht.

3 Een nieuwe omgevingsvisie

De Nota Ruimte is een omgevingsvisie volgens de Omgevingswet. De Omgevingswet en met name de Memorie van Toelichting op de wet bevatten randvoorwaarden voor omgevingsvisies. Uit deze randvoorwaarden heeft het PBL eerder criteria afgeleid voor de reflectie op omgevingsvisies, en toegepast bij de ex ante evaluatie van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) (Kuiper 2018, 2019) en de reflectie op de provinciale ruimtelijke voorstellen (Kuiper 2024). *In hoeverre voldoet de Ontwerp-Nota Ruimte aan de randvoorwaarden voor omgevingsvisies in de Omgevingswet?*, is de centrale onderzoeks vraag in dit hoofdstuk.

In paragraaf 1.1 presenteren we onze bevindingen hierover in het kort. In paragraaf 2.2 gaan we meer de diepte in en bespreken we elk criterium afzonderlijk.

De criteria

In de Memorie van Toelichting op de Omgevingswet (Tweede Kamer 2013) – waarin staat aangegeven wat de bedoeling van de wetgever was bij het maken van de wet – wordt de noodzaak benadrukt van een omgevingsvisie als één overkoepelend en richtinggevend ontwikkelingsbeeld voor de langere termijn en voor de fysieke leefomgeving in brede zin. Dit is nodig voor een duurzame ontwikkeling van Nederland.

In artikel 1.3 van de Omgevingswet wordt het maatschappelijke doel van de wet als volgt beschreven:

'Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang: (a) bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en (b) doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.'

In de Memorie van Toelichting wordt ‘het kerndoel’ van de wet kort samengevat als ‘duurzame ontwikkeling’, waarbij niet alleen de behoeften van de huidige generatie, maar ook die van toekomstige generaties van belang zijn. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de definitie van duurzame ontwikkeling en duurzaamheid van de commissie-Brundtland: een balans tussen de kwaliteit van de natuurlijke leefomgeving (*planet*), de economie (*profit*) en het sociale vermogen van de mens (*people*). Met het oog op deze balans wordt met de wet beoogd een evenwicht te vinden tussen ‘beschermen’ en ‘benutten’ (de elementen a en b uit het bovenstaande citaat), ook omschreven als ‘waarborgen voor kwaliteit’ en ‘ruimte voor ontwikkeling’.

In de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat duurzame ontwikkeling in een omgevingsvisie zoals de Nota Ruimte samenhang vereist:

'Een omgevingsvisie gaat onder meer in op de samenhang tussen ruimte, water, milieu, natuur, landschap, verkeer en vervoer, infrastructuur en cultureel erfgoed. De gedachte van de regering is dat een duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving alleen kan worden bereikt door op deze samenhang te sturen aan de hand van één overkoepelend en richtinggevend ontwikkelingsbeeld voor de langere termijn. Daarvoor is de omgevingsvisie' (Tweede Kamer 2013).

'De fysieke leefomgeving is breder dan alleen de ruimtelijke aspecten: onder meer ontwikkelingen op het gebied van cultureel erfgoed, energie-infrastructuur, landbouw, landschap, milieu, natuur en water'

worden meegewogen en beschreven in de omgevingsvisie. Een omgevingsvisie bestrijkt daarmee de hele breedte van de fysieke leefomgeving zoals bedoeld in de Omgevingswet. (...) Het kan (...) ook om beleid gaan, dat naar zijn aard niet gebiedsgericht is' (Tweede Kamer 2013).

In deze reflectie passen we de volgende criteria toe¹:

1. Samenhang en visie:
 - a. Integrale, richtinggevende langetermijnvisie, gericht op duurzaamheid;
 - b. Benoemen van strijdigheden en meekoppelende ontwikkelingen;
 - c. Inspelen op onzekerheden.
2. Volledigheid:
 - a. De relevante omgevingsopgaven;
 - b. Zowel ontwikkeling als gebruik, beheer, bescherming en behoud;
 - c. Beginselen: voorzorg, preventief handelen, bronaanpak, de vervuiler betaalt.
3. Doelgerichtheid en duidelijkheid:
 - a. Duidelijkheid rollen Rijksoverheid en andere actoren;
 - b. Onderbouwing en samenhangende structuur van doelen en maatregelen;
 - c. Randvoorwaarden aan verdere uitwerkingen, inzet en aanpassing instrumenten.

3.1 Bevindingen

Het Rijk wil met de Ontwerp-Nota Ruimte de nationale regie op de ruimtelijke ordening herstellen. Dat de ontwerpnota interdepartementaal is opgesteld én breed gedragen, getuigt van bestuurlijke ambitie, onderlinge samenwerking en een gedeeld besef van urgentie. Deze brede betrokkenheid binnen het Rijk vormt een stevige basis voor het komende overleg met decentrale overheden en maatschappij, en voor de uiteindelijke integrale besluitvorming in de definitieve Nota Ruimte. In de ontwerpnota kiest het Rijk terecht voor een brede ruimtelijke benadering van de leefomgeving. Deze is immers essentieel om de complexe problemen die Nederland heeft effectief aan te pakken.

De ontwerpnota geeft een beeld waar Nederland naartoe zou moeten gaan. Dit beeld is op diverse onderdelen nog niet volledig of in samenhang uitgewerkt. De nadere uitwerking van dat beeld is nog een opgave op weg naar de definitieve Nota Ruimte. Hieronder noemen we een aantal punten waarvoor aanvulling en uitwerking gewenst is:

- De ontwerpnota is interdepartementaal opgesteld én gedragen. Dit getuigt van bestuurlijke ambitie, onderlinge samenwerking en een gedeeld besef van urgentie. Deze brede betrokkenheid binnen het Rijk vormt een stevige basis voor het komende overleg met decentrale overheden en maatschappij, en voor de uiteindelijke integrale besluitvorming in de definitieve Nota Ruimte.
- De ontwerpnota bevat veel inhoudelijke bouwstenen. De samenhang binnen de vier thema's wordt uitgewerkt, maar de samenhang tussen de thema's, tussen gebieden, tussen

¹ Het criterium ‘participatie en samenwerking’ wordt in deze reflectie niet meegenomen, omdat we ons in deze reflectie richten op de ‘ruimtelijke inhoud’ van de Ontwerp-Nota Ruimte en niet op hoe deze tot stand is gekomen. In de vervolgfase richting de definitieve Nota Ruimte waarin uitvoering nadrukkelijker een plek zal moeten krijgen, is ‘participatie en samenwerking’ vanzelfsprekend wel een thema dat aandacht behoeft.

schaalniveaus, en tussen de korte en lange termijn krijgt nog niet genoeg aandacht. Hierdoor wordt onvoldoende duidelijk hoe verschillende keuzes elkaar beïnvloeden (versterken en bemerken) en hoe kortetermijnmaatregelen bijdragen aan langetermijndoelen.

- Omgevingskwaliteit wordt wel genoemd in de ontwerpnota, maar is nog niet duidelijk genoeg geoperationaliseerd. De relatie tussen verschillende kwaliteitsbegrippen zoals omgevingskwaliteit, landschapskwaliteit en gezondheid blijft onduidelijk in de ontwerpnota, evenals de vraag hoe deze kwaliteiten hebben doorgewerkt in de gemaakte keuzes, dan wel door zouden moeten werken in uitwerkingstrajecten.
- In de ontwerpnota ontbreekt duurzame ontwikkeling als expliciet streven. Er is te weinig aandacht voor de samenhang tussen de drie P's (*people, planet, prosperity*): het perspectief op de mens met zijn specifieke behoeften en wensen ontbreekt goeddeels en belangrijke opgaven rond klimaatverandering, biodiversiteit en milieu worden niet voldoende uitgewerkt. Economische ontwikkeling anders dan die van de energie-intensieve industrie (zoals kenniseconomie) krijgt weinig aandacht.
- Doordat de vier thema's in de ontwerpnota – Water en bodem, Landbouw en natuur, Economie en energie, en Wonen, werken en bereikbaarheid – wel worden opgeteld maar nog onvoldoende worden gecombineerd, wordt het onvoldoende duidelijk hoe verschillende ruimte-claims zich tot elkaar verhouden. Belangrijke keuzes blijven daarmee uit beeld. De ontwerpnota bevat geen overzicht van strijdigheden of juist meekoppelende ontwikkelingen. Het merendeel daarvan kan pas naar voren komen als de verschillende ‘kaartlagen’ van de vier thema's expliciet over elkaar heen worden gelegd.
- De ontwerpnota benoemt een groot aantal sectorale ruimteclaims, en lijkt deze vrijwel allemaal te willen faciliteren, zoals die voor wonen, werken en Defensie. In de definitieve Nota Ruimte zullen nadrukkelijker keuzes gemaakt moeten worden om daadwerkelijk de ruimtelijke regie te kunnen voeren.
- De ontwerpnota maakt duidelijk dat woningbouwlocaties beter bestand moeten zijn tegen wateroverlast, waterveiligheid, bodemdaling en hittestress, en dat drinkwaterbeschikbaarheid en rioolwaterzuivering verzekerd moeten zijn. De ontwerpnota maakt nog niet explicet of deze uitgangspunten van invloed zijn geweest op de keuze van de voorgestelde woningbouwlocaties.
- Het Rijk werkt in de ontwerpnota veelal met vaste doelen, waarbij het onvoldoende onderscheid maakt tussen robuuste keuzes, die in elk toekomstbeeld houdbaar zijn, en beleid dat flexibel is en kan worden aangepast als veranderende omstandigheden daarom vragen. Het werken met bandbreedtes en scenario's kan hierbij dienstbaar zijn.
- In de ontwerpnota is nadrukkelijk aandacht voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen, zoals voor woningbouw, maar wordt minder aandacht besteed aan gebruik, beheer en onderhoud van het bestaande. Dat is wel van belang, omdat hier grote opgaven liggen die, mits goed gepland, kunnen bieden voor meekoppeling. Denk bijvoorbeeld aan een combinatie van de komende renovatie van de naoorlogse woningvoorraad met de warmtetransitie.
- Beschermding en behoud krijgt in de ontwerpnota weinig aandacht. Dit is wel relevant, omdat de Omgevingswet een verschuiving van vergunningverlening naar handhaving met zich meebrengt.
- In de Omgevingswet wordt gesteld dat in een omgevingsvisie rekening dient te worden gehouden met ‘het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt’. In de ontwerpnota kiest het Rijk voor drie leidende principes: ‘meervoudig ruimtegebruik’, ‘gebiedskenmerken centraal’ en ‘zoveel mogelijk voorkomen van afwachten’. Het is onduidelijk hoe deze principes zich verhouden tot de wettelijke beginselen. Ook worden de drie principes in de ontwerpnota onvoldoende uitgewerkt en toegepast om leidend te kunnen zijn voor de ruimtelijke inrichting.

- Beleid voor de grote wateren (Noordzee, Waddenzee, kust, IJsselmeer, Deltawateren, grote rivieren) blijft in de ontwerpnota goeddeels beperkt tot de economische benutting, zoals energie op de Noordzee of wateraanvoer vanuit het IJsselmeer. De grote ruimtelijke opgaven die voortkomen uit de natuur- en waterkwaliteitsdoelen (Vogel- en Habitatrichtlijn, Kaderrichtlijn Maren, Kaderrichtlijn Water), waterveiligheid of recreatie krijgen minder aandacht.
- Er wordt in de ontwerpnota nog onvoldoende inzicht gegeven in de aannames, effecten of afwegingen die ten grondslag liggen aan sectorale ruimteclaims. Daardoor ontbreekt een stevig fundament voor de keuzes die in de visie worden voorgesteld.
- De ontwerpnota bevat een uitgebreid deel ‘uitvoering’, dat een groot aantal ruimtelijk relevante procedures beschrijft, maar in dat deel is niet per doel aangegeven op welke wijze het Rijk die procedures wil uitvoeren. Wat nog ontbreekt, is een duidelijk gestructureerde en onderbouwde doelenhiërarchie waarin strategische doelen zijn verbonden met concrete maatregelen, middelen en verantwoordelijkheden. Voor een deel van de uitvoering lijkt het Rijk te vertrouwen op vrijwillige medewerking van partijen. Een dergelijke vrijwilligheid gaat gepaard met risico’s voor het effectief implementeren van de gemaakte keuzes.
- In de ontwerpnota wordt geconstateerd dat een gerichte monitorings- en evaluatieaanpak noodzakelijk is om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de nieuwe Nota Ruimte te waarborgen. Voor een zinvolle monitorings- en evaluatieaanpak is uitwerking van de bovenge noemde doelenhiërarchie noodzakelijk.

3.2 Reflectie op de ontwerpnota op basis van de Omgevingswet

3.2.1 Eerste evaluatiecriterium ‘Samenhang en visie’

1a. Integrale, richtinggevende langetermijnvisie, gericht op duurzaamheid

In de Memorie van Toelichting op de Omgevingswet staat dat:

‘Uit de wet zelf volgt dat een omgevingsvisie integraal moet zijn.’

‘De visie focust niet op één sector of één aspect, maar wordt gemaakt vanuit een integrale blik op de onderdelen van het gebiedsgericht beleid.’

‘Het gaat hier (...) niet om een optelsom van beleidsvisies voor de diverse domeinen’.

‘Daarom moet er voldoende samenhang zijn tussen het beleid van de verschillende overheden.’

‘De gedachte van de regering is dat een duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving alleen kan worden bereikt door op deze samenhang te sturen aan de hand van één overkoepelend en richtinggevend ontwikkelingsbeeld voor de langere termijn.’ (Tweede Kamer 2013)

Integrale blik

De Omgevingswet vraagt om een brede blik op de leefomgeving. Samenhang betekent dat keuzes in het ene deel van de leefomgeving gevolgen hebben voor andere delen. Die samenhang kun je op vier manieren bekijken: tussen sectoren, tussen gebieden, tussen schaalniveaus en tussen de korte en lange termijn (Kuiper 2018); zie figuur 3.1.

In de Ontwerp-Nota Ruimte is binnen elk van de vier thema's – Water en bodem, Landbouw en natuur, Economie en energie, en Wonen, werken en bereikbaarheid – vooral gekeken naar samenhang tussen sectoren. De relaties tussen de vier thema's komen minder duidelijk naar voren.

Figuur 3.1

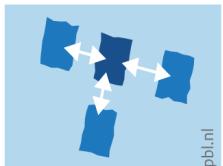
Vier typen van samenhang

Samenhang tussen sectoren



Afstemmen van functies en realiseren van gebiedskwaliteiten

Samenhang tussen gebieden



Samenwerking en sturen op stromen

Samenhang tussen schaalniveaus



Schakelen tussen schaalniveaus en selectiviteit in knooppunten

Samenhang tussen korte en lange termijn



Inspelen op processen en cycli met hun (on)zekerheden

Bron: PBL

Samenhang betekent dat keuzes in het ene deel van de leefomgeving gevolgen hebben voor andere delen. Die samenhang kun je op vier manieren bekijken: tussen sectoren, tussen gebieden, tussen schaalniveaus en tussen de korte en lange termijn.

De andere drie typen samenhang krijgen in de ontwerpnota weinig aandacht. De samenhang tussen gebieden is beperkt zichtbaar. De opgaven in deze gebieden zijn verschillend, maar hangen wel met elkaar samen. Regen die in hoger gelegen gebieden valt, komt uiteindelijk terecht in rivieren en laaggelegen delen. Stedelijke ontwikkeling heeft gevolgen voor omliggende landelijke gebieden, bijvoorbeeld door druk op landbouwgrond of door recreatie. De ontwerpnota laat niet helder zien hoe gebieden elkaar beïnvloeden en hoe regionale keuzes passen binnen een groter ruimtelijk geheel. Ook de samenhang tussen schaalniveaus is nog niet helder uitgewerkt in de ontwerpnota. Sommige opgaven spelen op landelijk niveau, zoals aanpassen aan klimaatverandering, maar hebben lokale gevolgen, denk aan beperkingen voor woningbouw. Andere opgaven ontstaan juist loakaal, maar zijn alleen op te lossen als regio's samenwerken.

De laatste vorm van samenhang is samenhang tussen de korte en lange termijn. Veel keuzes in de leefomgeving die nu worden gemaakt, krijgen pas over enkele jaren beslag en het gevolg van die keuzes is ook over tientallen jaren nog merkbaar en zichtbaar. Waterveiligheid, bodemkwaliteit, natuurontwikkeling, energie-infrastructuur en woningbouw veranderen niet snel. De ontwerpnota is vooral gericht op de komende jaren, maar de effecten van keuzes op lange termijn blijven onderbelicht. Een visie die rekening houdt met de lange termijn laat zien hoe kortetermijnmaatregelen bijdragen aan langetermijndoelen en hoe onzekerheden, zoals de gevolgen van klimaatverandering, kunnen worden opgevangen door adaptief beleid.

Samenhang via omgevingskwaliteit, landschap, gezondheid

De ontwerpnota bevat een aanzet voor een meer samenhangende benadering: ruimtelijke ingrepen moeten gebeuren met aandacht voor, behoud van, en het versterken van ruimtelijke kwaliteit. Wat ruimtelijke kwaliteit is, blijft echter zeer globaal benoemd, evenals de vraag hoe deze heeft doorgewerkt in keuzes in de ontwerpnota, dan wel door zou moeten doorwerken in uitwerkstrajecten. In de praktijk, zoals bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van zonnevelden, worden kwaliteitsambities vaak niet goed gewaarborgd, waardoor ontwikkelingen vaak minder bijdragen aan ruimtelijke kwaliteit dan beoogd (Enserink 2025; Enserink et al. 2025).

Ruimtelijke kwaliteit – en omgevingskwaliteit zoals deze in de Omgevingswet staat genoemd – vraagt om integrale afwegingen. Omgevingskwaliteit wordt wel genoemd in de ontwerpnota. Net als leefomgevingskwaliteit; een goede en gezonde leefomgevingskwaliteit is zelfs het eerstgenoemde nationale belang in de ontwerpnota. In het hoofdstuk Wonen, werken en bereikbaarheid wordt aangegeven dat een hoge kwaliteit van de leefomgeving onmisbaar is voor welvaart. Ontwikkelingen in het bebouwd gebied en in het landschap moeten volgens de ontwerpnota bijdragen aan die kwaliteit van de leefomgeving. Tegelijkertijd worden deze begrippen niet geoperationaliseerd en evenmin expliciet gekoppeld aan concrete keuzes, zoals bij de genoemde locaties voor woningbouw of bij de manier waarop nieuwe infrastructuur in het landschap moet worden ingepast.

Aandacht voor landschap kan zorgen voor meer samenhang. Het landschap vertelt het verhaal van een gebied en brengt verschillende functies bij elkaar, zoals landbouw, natuur, recreatie en wonen. De aanpak van grote ruimtelijke opgaven beïnvloedt onvermijdelijk het landschap. De manier waarop oplossingen vorm krijgen bepaalt niet alleen de fysieke kwaliteit, maar ook de mate waarin mensen zich met hun omgeving verbonden (blijven) voelen. In de ontwerpnota erkent het Rijk het belang van landschappen, maar het blijft onduidelijk hoe deze erkenning invloed heeft op de daadwerkelijke keuzes. Hierdoor ontstaat het risico dat waardevolle landschappen versnipperen door losse besluiten. Pas wanneer landschappen worden beschouwd als drager van oplossingen voor ruimtelijke opgaven, kunnen zij richting geven aan wat wel en niet kan.

Ook gezondheid kan een verbindend thema zijn, omdat het raakt aan luchtkwaliteit, geluid, groen, klimaat en toegankelijkheid van voorzieningen voor mensen die minder goed ter been zijn. Deze aspecten komen nu vaak afzonderlijk aan bod, terwijl ze juist in samenhang bepalen hoe mensen hun leefomgeving ervaren. De ontwerpnota noemt gezondheid als belangrijk principe, maar het is nog onduidelijk hoe het de keuzes daadwerkelijk beïnvloedt. Als gezondheid systematisch wordt meegewogen, kunnen ruimteclaims beter worden afgestemd op wat mensen nodig hebben. Zo kan hogere bebouwingsdichtheid bijvoorbeeld alleen goed werken als ook voldoende groen, koelte en rustige plekken worden meegenomen in ruimtelijke visies en inrichtingsplannen.

Duurzaamheid: fysieke en sociale grenzen

Reeds eerder constateerde het PBL dat Nederland goed is in het efficiënt benutten van zijn beperkte grondgebied, maar ook dat de zeer intensieve benutting van de leefomgeving fysieke en sociale grenzen heeft (Hamers et al. 2021). De optelsom van de ruimtevraag vanuit verschillende domeinen, zoals wonen, werken, energie, waterveiligheid en -berging en natuur, maakt de inspassing van functies steeds moeilijker. Ook de draagkracht van de fysieke leefomgeving (denk aan klimaat, bodem, water en biodiversiteit) staat onder druk. Wat de sociale aspecten betreft, zorgen botsingen tussen de ‘systeemwereld’ van het beleid en de ‘leefwereld’ van burgers voor problemen met het draagvlak voor onderdelen van het omgevingsbeleid. Het PBL heeft eerder geconstateerd dat er een herijking nodig is van de balans tussen de gebruikswaarde (economische benutting), de belelevingswaarde (perspectief van de burger) en de toekomstwaarde (ecologische duurzaamheid) van de leefomgeving (Hamers et al. 2021).

In de ontwerpnota ontbreekt duurzame ontwikkeling als expliciet streven.

Het gaat dan zowel om de zogeheten drie P's (*people, planet, prosperity*) als om de samenhang daar tussen. Wat betreft *people* valt de technocratische insteek van de ontwerpnota op. Het perspectief op de mens met zijn specifieke behoeften krijgt weinig aandacht. Zo wordt bijvoorbeeld in zeer generieke zin gesproken over het aantal te bouwen woningen, zonder diep in te gaan op de gewenste

woonmilieus. Het aspect leefomgeving in relatie tot gezondheid wordt wel vaak benoemd, maar er wordt nauwelijks concreet invulling aan gegeven, denk aan uiteenlopende aspecten als het belang van preventief beleid of aan de geluidshinder rondom luchthavens. Wat betreft *planet* valt op dat het Rijk belangrijke ‘groene’ opgaven als het tegengaan van en aanpassen aan klimaatverandering, en de bescherming van biodiversiteit en milieu in de ontwerpnota wel benoemt, maar in de uitwerking weinig prioriteit geeft. Wat *prosperity* betreft, valt op dat economische ontwikkeling anders dan die van de energie-intensieve industrie (zoals kenniseconomie en landbouwtransitie) in het hoofdstuk Energie en economie weinig aandacht krijgt.

1b. Strijdigheden en meekoppelende ontwikkelingen benoemen

In de Memorie van Toelichting op de Omgevingswet staat:

‘Bij het opstellen van een visie worden de uitgangspunten en wensen voor de fysieke leefomgeving vanuit de verschillende thema’s in beeld gebracht. Daarmee kunnen tegengestelde of juist meekoppelende belangen vroegtijdig worden geïdentificeerd en worden gebruikt voor een wenkend ontwikkelingsbeeld.’
(Tweede Kamer 2013)

De ontwerpnota bevat geen expliciet overzicht van tegengestelde of juist meekoppelende belangen. Belangrijke te maken keuzes blijven daarmee uit beeld. Eerder in het proces richting de Nota Ruimte heeft het PBL in een reflectie op de provinciale ruimtelijke voorstellen waar het Rijk om had gevraagd, enkele tegengestelde belangen benoemd (Kuiper 2024). Een voorbeeld daarvan is het waterpeil van het IJsselmeer verhogen versus de oeverlanden langs het IJsselmeer en de IJssel behouden. Of denk aan schaalvergrotting en intensivering van de landbouw versus herstel en bescherming van natuur en landschap. Energieopwekking en -transport is een tegengesteld belang aan dat van behoud van bestaande waarden van het landschap. En ook is er een tegenstelling tussen snelle woningbouw en verstedelijgingsbeleid waarin onder andere waterveiligheid, verbetering van de waterkwaliteit, stikstofreductie, aanpak van de netcongestie, voldoende drinkwatervoorziening en rioolwaterzuivering en groen samenkommen. De provincies vragen in hun ruimtelijke voorstellen om een ‘integraal Rijksverhaal’ met een nationale ruimtelijke hoofdstructuur. Daarin zou het Rijk volgens de provincies duidelijk moeten maken waar nationale opgaven elkaar raken, welke keuzes het Rijk daarin maakt, of welk afwegingskader het Rijk meegeeft aan decentrale overheden om keuzes te maken.

Welke tegenstrijdigheden er tussen belangen bestaan en welke kansen er zijn voor meekoppeling bij ruimtelijke ontwikkelingen, kan pas duidelijk worden als de verschillende ‘kaartlagen’ van de vier thema’s in de definitieve Nota Ruimte over elkaar heen zijn gelegd. Dan worden immers de onderlinge verbanden ruimtelijk inzichtelijk. Welke consequenties hebben bijvoorbeeld de keuzes voor water en bodem voor landbouw en natuur in bepaalde gebieden, en welke voor woningbouw? Welke energievraag wordt als gevolg van de stedelijke ontwikkelloccatiekeuzes in de VISTA-strategie gegenereerd en hoe kan daarin worden voorzien? Sommige elementen ontbreken in de kaarten zoals de grote indirecte ruimteclaim van de luchthavens (geluidszones). Hierdoor is onvoldoende inzichtelijk wat de samenhang is tussen aangedragen ruimtelijke oplossingen in de Ontwerp-Nota Ruimte.

1c. Inspelen op onzekerheden

Volgens de Memorie van Toelichting is het de bedoeling van de Omgevingswet dat in omgevingsvisies met scenario's wordt gewerkt:

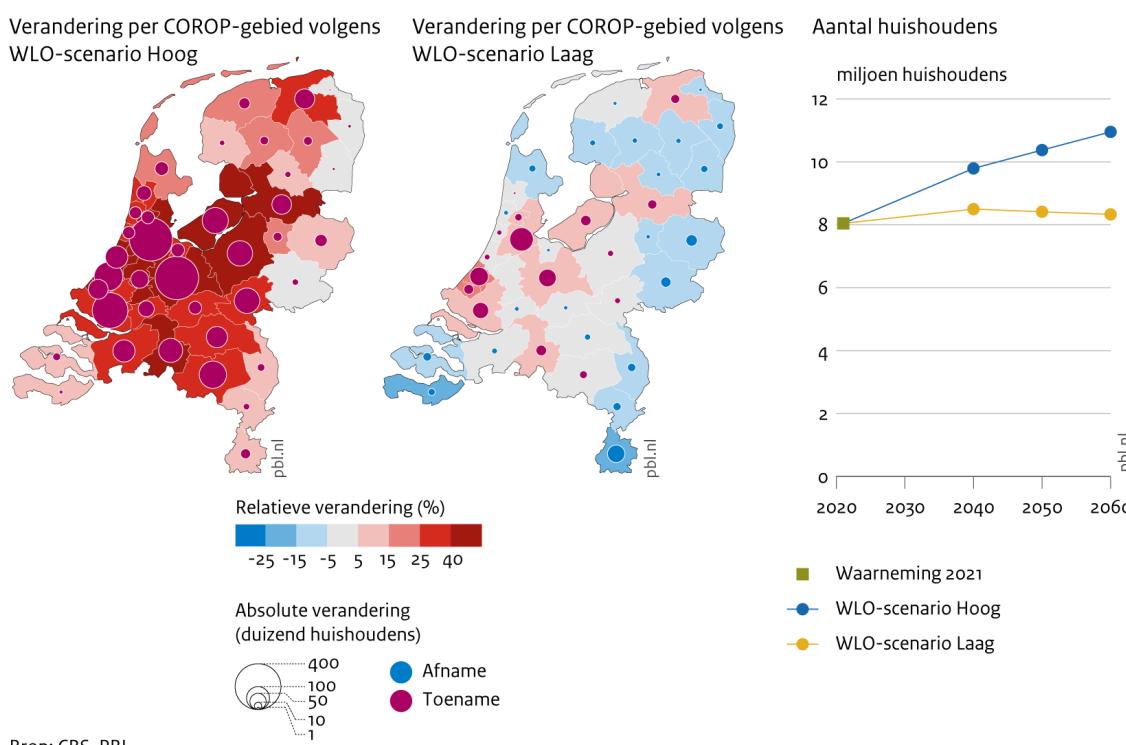
'Ontwikkelingen, trends en gewenste ontwikkelingen op het gebied van onder meer milieu, ruimte, water, natuur, cultureel erfgoed en verkeer en vervoer worden in diverse scenario's met elkaar in verband gebracht. Het doel is om planmatig en flexibel te kunnen inspelen op onzekerheden die eigen zijn aan deze beelden.' (Tweede Kamer 2013)

De ontwerpnota bevat geen scenario's. Het is ook niet duidelijk in hoeverre de scenario's uit de planMER (Antea Group 2025) een rol hebben gespeeld bij het opstellen van de ontwerpnota. Het Rijk werkt in de ontwerpnota veelal met vaste doelen, waarbij het onvoldoende onderscheid maakt tussen robuuste keuzes, die in elk toekomstbeeld houdbaar zijn, en beleid dat flexibel is en kan worden aangepast als veranderende omstandigheden daarom vragen. Het werken met bandbreedtes en scenario's kan hierbij dienstbaar zijn (zie figuur 3.2; uit PBL 2025d).

De evaluatie van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) bevatte al de aanbeveling om in de NOVI expliciet aandacht te besteden aan de uitwerking en toepassingsmogelijkheden van adaptieve sturing (Oostdijk et al. 2016). Adaptief beleid biedt de overheid de mogelijkheid om rekening te houden met externe onzekerheden (CPB/PBL 2015; Kuiper & Evers 2011a, 2011b).

Figuur 3.2

Huishoudens volgens WLO-scenario's, 2021 – 2060



3.2.2 Tweede evaluatiecriterium ‘Volledigheid’

2a. De relevante omgevingsopgaven

Uit de Memorie van Toelichting op de Omgevingswet:

‘De fysieke leefomgeving is breder dan alleen de ruimtelijke aspecten: onder meer ontwikkelingen op het gebied van cultureel erfgoed, energie-infrastructuur, landbouw, landschap, milieu, natuur en water worden meegewogen en beschreven in de omgevingsvisie. Een omgevingsvisie bestrijkt daarmee de hele breedte van de fysieke leefomgeving zoals bedoeld in de Omgevingswet. Tot het begrip «grondgebied» behoort ook de onder- en bovengrond op verschillende niveaus en het water. Het kan, zoals aangegeven, ook om beleid gaan, dat naar zijn aard niet gebiedsgericht is.’ (Tweede Kamer 2013)

‘Voor de nationale omgevingsvisie geldt dat onder «grondgebied» ook het gebied dat niet bestuurlijk is ingedeeld – de territoriale zee en de exclusieve economische zone – moet worden begrepen.’ (Tweede Kamer 2013)

In paragraaf 3.3.1 signaleerden we al dat duurzame ontwikkeling weinig aandacht krijgt als maatschappelijk doel van de Omgevingswet. Dat betreft belangrijke ‘groene’ opgaven als klimaatverandering, biodiversiteit en milieu. Zo ontbreken in de Ontwerp-Nota Ruimte bijvoorbeeld de uitdagingen die de luchtvaart met zich meebrengt voor de kwaliteit van de leefomgeving en versteleijkingsopties, in het bijzonder rond Schiphol, dat door geluidshinder een groot indirect ruimtegebruik heeft.

Ook wordt de gewenste economische ontwikkeling nog niet voldoende uitgewerkt, anders dan die van de energie-intensieve industrie. Dat geldt bijvoorbeeld voor de kenniseconomie en landbouwtransitie. Eerder koos het Rijk (Tweede Kamer 2025) voor het ‘gematigde groei-scenario’ van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen (2024). Wat betekent dit voor de ontwikkeling van diverse sectoren binnen de economie? Welke arbeidsvraag wordt dan verwacht en hoe wordt die ruimtelijk ingepast? Keuzes over de toedeling van ruimte voor economische functies – zoals bedrijventerreinen of grootschalige logistieke knooppunten – hebben indirekte effecten op de arbeidsvraag, en daarmee ook op de omvang en samenstelling van arbeidsmigratie. Als in ruimtelijk-economisch beleid geen rekening wordt gehouden met deze relatie, bestaat het risico dat ruimtelijke ontwikkelingen de vraag naar laagbetaalde arbeid versterken, met de bijbehorende ruimtelijke en maatschappelijke gevolgen. De ontwerpnota bevat nauwelijks expliciete keuzes over wat niet meer moet – terwijl dat essentieel is voor richting en consistentie.

Beleid voor de wateren (Noordzee, Waddenzee, kust, IJsselmeer, Deltawateren en grote rivieren) blijft goeddeels beperkt tot de economische benutting, zoals energie op de Noordzee en wateraanvoer vanuit het IJsselmeer. De grote ruimtelijke opgaven vanuit natuur- en waterkwaliteitsdoelen (Vogel- en Habitatrichtlijn, Kaderrichtlijn Marien, Kaderrichtlijn Water), waterveiligheid of recreatie krijgen minder of geen aandacht. Denk bijvoorbeeld aan herstel van de sedimentaanvoer in de Zuidwestelijke Delta en de Waddenzee als maatregel tegen de zeespiegelstijging. Wil het Rijk alleen dijken verhogen achter steeds dieper water of ook door aanslibbing bevorderen dat het land ‘meegroeit met zeespiegelstijging’ (Kennisprogramma Zeespiegelstijging 2025)?

zb. Zowel ontwikkeling als gebruik, beheer, bescherming en behoud

Uit de Memorie van Toelichting op de Omgevingswet:

'De omgevingsvisie gaat in op de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied en de hoofdzaken van het te voeren beleid op alle relevante terreinen van de fysieke leefomgeving.' (Tweede Kamer 2013)

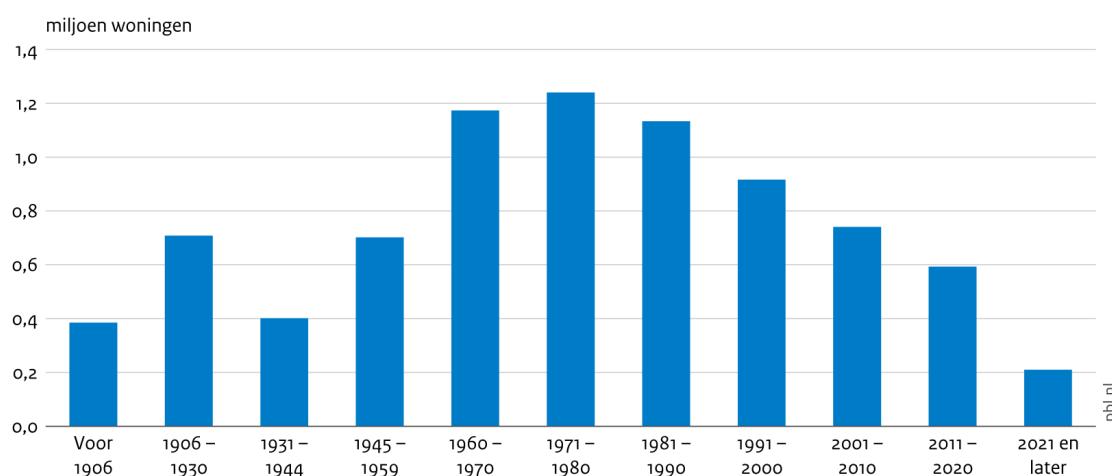
Gebruik, beheer, bescherming en behoud

Sturing op de manier waarop de ruimte wordt gebruikt komt nog niet op alle thema's aan bod in de ontwerpnota. Dit terwijl dit wel heel relevant kan zijn voor het beoogde efficiënte gebruik van de ruimte. Denk bijvoorbeeld aan het 'anders beprijsen' van mobiliteit als manier om infrastructuur optimaal te benutten, een beleidsoptie die vanwege toenemend elektrisch rijden sowieso al in beeld is (PBL 2025b).

Ook aan beheer en onderhoud van de ruimte wordt in de ontwerpnota nog weinig aandacht besteed. Koppeling van noodzakelijke maatregelen biedt hierbij kansen voor efficiëntie. De gebouwde omgeving zal de komende decennia een enorme onderhoudsinspanning te wachten staan, wanneer de piek in woningbouw uit de jaren '60-'80 toe is aan renovatie (zie figuur 3.3). Dit biedt, zoals eerder gesignaleerd, een eenmalige kans om tegelijkertijd de broodnodige versnelling te geven aan de warmtetransitie (Kuiper 2019) en om te werken aan verbeterde klimaatbestendigheid.

Figuur 3.3

Woningvoorraad naar bouwperiode, 2024



Bron: BAG; bewerking ABF Research

Het grote aantal woningen dat tussen 1960 en 1990 is gebouwd, is de komende decennia toe aan renovatie. Die renovatie biedt een eenmalige kans voor de warmtetransitie.

De noodzaak van goed onderhoud krijgt in de ontwerpnota nog weinig expliciete aandacht. Zo hebben bijvoorbeeld de investeringen in onderhoud van Rijksinfrastructuur jarenlang geen gelijke tred gehouden met die in aanleg. Dat heeft geleid tot achterstallig onderhoud en daarmee afnemende betrouwbaarheid van de infrastructuur. Bij de planning van nieuwe infrastructuur is meer aandacht noodzakelijk voor (het beteugelen van) toekomstige beheerskosten. Daarnaast verdient een verantwoorde afbouw van de fossiele en lineaire economie aandacht. Zo roept de transitie naar hernieuwbare energie vragen op over (her)gebruik en sanering van de infrastructuur voor fossiele energie. Hier gaat de ontwerpnota aan voorbij.

Bescherming en behoud krijgen wel aandacht in de ontwerpnota, maar worden weinig geconcretiseerd. Dit is relevant omdat de Omgevingswet een verschuiving van vergunningverlening naar handhaving met zich meebrengt (Tweede Kamer 2013). Minder vergunningen, meer algemene regels en zwaardere zorgplichten vragen om een sterk en effectief handhavingsstelsel. De ontwerpnota biedt nog onvoldoende concrete aangrijppingspunten voor handhaving.

2c. Beginselen van voorzorg, preventief handelen, bronaanpak, de vervuiler betaalt

In de Omgevingswet wordt in artikel 3.3 (doorwerking beginselen) gesteld dat in een omgevingsvisie rekening dient te worden gehouden met ‘het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt’.

Drie afwegingsprincipes en vier beginselen

De ontwerpnota biedt nog geen inzicht in de doorwerking van de hierboven genoemde vier beginselen uit artikel 3.3 van de Omgevingswet. Dit terwijl toepassing van deze beginselen de mogelijkheden vergroot voor een goede omgevingskwaliteit, die niet alleen ruimtelijke kwaliteit maar ook milieukwaliteit omvat.

In de ontwerpnota kiest het Rijk voor drie leidende principes: ‘meervoudig ruimtegebruik’, ‘gebiedskenmerken centraal’ en ‘zoveel mogelijk voorkomen van afwentelen’. Het is – zoals eerder al het geval was in de NOVI (Kuiper 2019) – onduidelijk hoe deze principes zich verhouden tot de wettelijke beginselen. De drie principes worden in de ontwerpnota nog niet helder uitgewerkt. Het principe ‘meervoudig ruimtegebruik’ blijft nog vrij abstract. Hierdoor draagt het nog niet bij aan het maken van scherpe keuzes. In de kern gaat het om zuinig omgaan met schaarse ruimte en om het kritisch bevragen van de ruimteclaims vanuit verschillende sectoren.

Meervoudig ruimtegebruik is niet altijd mogelijk en ook niet altijd wenselijk. In regio’s met veel druk op de ruimte kan meervoudig gebruik logisch en noodzakelijk zijn, terwijl enkelvoudig gebruik soms meer kwaliteit oplevert in landschappen met hoge natuur- of cultuurwaarden. Meervoudig ruimtegebruik is hiermee een belangrijk principe, maar het kan niet dogmatisch worden toegepast.

Bij het tweede principe, ‘gebiedskenmerken centraal’, worden de identiteit en ontwikkelmogelijkheden van elk gebied centraalgesteld. In de ontwerpnota wordt niet duidelijk hoe gebiedskenmerken worden vastgesteld en hoe zij moeten worden gewogen. Daardoor dreigt het bij beschrijvingen van gebieden te blijven, zonder handvatten voor concrete keuzes.

Het derde principe, ‘voorkomen van afwentelen’, is nauw verbonden met het idee van samenhang, omdat afwenteling vaak ontstaat wanneer keuzes te eenzijdig worden gemaakt. Er zijn drie vormen van afwenteling. De eerste is afwenteling naar andere gebieden. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer waterproblemen worden opgelost door water naar een buurgemeente te sturen. De tweede vorm is afwenteling naar andere milieucompartimenten. Denk aan een maatregel waardoor luchtkwaliteit verbetert maar waterkwaliteit verslechtert. De derde vorm is afwenteling in de tijd, wanneer huidige keuzes voor latere generaties leiden tot hogere kosten of grotere risico’s. In de ontwerpnota wordt het principe ‘voorkomen van afwenteling’ niet uitgewerkt.

3.2.3 Derde evaluatiecriterium ‘Doeleindgerichtheid en duidelijkheid’

3a. Duidelijkheid rollen van de Rijksoverheid en andere actoren

Uit de Memorie van Toelichting op de Omgevingswet:

‘Ook gaat de omgevingsvisie in op de sturingsfilosofie van het vaststellende bestuursorgaan en daarmee op de eigen rol bij de realisatie van die visie en de voorziene rol van anderen.’

‘De Omgevingswet bepaalt in artikel 2.2 dat ‘bestuursorganen bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden rekening houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen. De verantwoordelijkheid voor een goede afstemming ligt bij het visievaststellend bestuursorgaan.’

‘De Omgevingswet ‘biedt de mogelijkheid om een gezamenlijke omgevingsvisie of een gezamenlijk programma vast te stellen. Het kan dan gaan om bestuursorganen binnen eenzelfde bestuurslaag of uit verschillende bestuurslagen.’ (Tweede Kamer, 2013)

Nationale ruimtelijke regie

Het Rijk geeft in de ontwerpnota aan dat het de nationale regie op de ruimtelijke ordening wil herstellen. Dat de ontwerpnota interdepartementaal is opgesteld én gedragen getuigt van bestuurlijke ambitie, onderlinge samenwerking en een gedeeld besef van urgentie. Deze brede betrokkenheid binnen het Rijk vormt een stevige basis voor het komende overleg met decentrale overheden en maatschappij, en voor de uiteindelijke integrale besluitvorming in de definitieve Nota Ruimte.

De ontwerpnota biedt een opsomming van ruimteclaims en het Rijk lijkt deze vrijwel allemaal te willen faciliteren. Regie vergt het maken van keuzes, niet alleen voor wat wel kan, maar ook voor wat niet kan. Hiervoor is inzicht nodig in de aannames, mogelijke effecten en afwegingen die ten grondslag liggen aan de beoordeling van de diverse ruimteclaims. Dit inzicht biedt de ontwerpnota nog onvoldoende.

Regie vergt ook duidelijkheid over de rolverdeling tussen het Rijk en andere actoren. In de ontwerpnota worden duidelijk de nationale belangen benoemd. Toch is het niet altijd helder waar het Rijk zelf sturend optreedt, waar het kaders stelt en waar ruimte wordt geboden aan provincies, gemeenten, maatschappelijke partijen en het bedrijfsleven. Zo blijft het nog onduidelijk of in de ontwerpnota genoemde nationale belangen waar nodig ook juridisch verankerd worden, bijvoorbeeld via een Algemene Maatregel van Bestuur.

3b. Onderbouwing en samenhangende structuur van doelen en maatregelen

Uit de Memorie van Toelichting op de Omgevingswet:

‘Een omgevingsvisie biedt zo een samenhangende beleidsmatige basis voor inzet van juridische, financiële of andere instrumenten om de in de visie vastgelegde beleidsdoelen na te streven.’

‘De visie focust niet op één sector of één aspect, maar wordt gemaakt vanuit een integrale blik op de onderdelen van het gebiedsgericht beleid.’

‘Dit wil uitdrukkelijk niet zeggen dat een sectoraal programma geen strategische elementen en een omgevingsvisie geen uitvoeringsgerichte elementen kan bevatten. (...) Wel ligt het voor de hand dat een

'programma bijdraagt aan het in de omgevingsvisie opgenomen integrale ontwikkelingsperspectief.'
(Tweede Kamer 2013)

Samenhangende en heldere doelen en maatregelen

Uit de toenmalige evaluatie van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte – een verre voorloper van de Nota Ruimte – bleek dat veel winst is te behalen met een goed doordachte mix van beleidsinstrumenten. Op grond daarvan werd toen geconcludeerd dat de effectiviteit van de NOVI, die destijds in ontwikkeling was, kon toenemen door een beredeneerde koppeling te leggen tussen opgaven, doelen en beleidsinstrumenten(mix) op de verschillende schaalniveaus (Oostdijk et al. 2016).

In de ontwerpnota wordt hierbij nog niet stilgestaan. De ontwerpnota bevat weliswaar een deel Uitvoering, dat een groot aantal ruimtelijk relevante procedures beschrijft, maar in dit hoofdstuk is niet per doel aangegeven op welke wijze het Rijk dit wil realiseren. Ook wordt in dit deel niet ingegaan op uitvoeringsproblemen, zoals onvoldoende samenwerking tussen departementen, beperkte uitvoeringskracht bij gemeenten en provincies, of de inertie in beleid die ontstaat wanneer grote belangen elkaar in evenwicht houden.

3c. Randvoorwaarden aan verdere uitwerkingen, inzet en aanpassing instrumenten

Uit de Memorie van Toelichting op de Omgevingswet:

'... dat het wenselijk is een uitvoeringsparagraaf op te nemen in een meer strategische visie. (...) In een omgevingsvisie kan worden vermeld hoe de uitwerking en uitvoering zal worden vormgegeven, waarbij programma's kunnen worden aangekondigd of tegelijkertijd met de visie worden uitgebracht. Daarnaast kan in de omgevingsvisie worden opgenomen welke sturingsinstrumenten (economisch, financieel, juridisch, beleidsmatig, communicatief) een bestuursorgaan wil inzetten.' (Tweede Kamer 2013)

'Voor de uitvoering van in omgevingsvisies en programma's vastgelegd beleid zullen vaak andere instrumenten uit het wetsvoorstel aan de orde zijn. Hierbij kan worden gedacht aan algemene regels, omgevingsvergunningen of projectbesluiten, maar ook aan andere instrumenten die een bestuursorgaan tot zijn beschikking heeft. Dat kan in de omgevingsvisie of het programma zelf worden beschreven.' (Tweede Kamer 2013)

Uitwerking uitvoering

In het milieueffectrapport (PlanMER) bij de ontwerpnota (Antea Group 2025) wordt geconstateerd dat in de ontwerpnota nog niet is uitgewerkt hoe beleidskeuzes zullen worden uitgevoerd. Ook is geconstateerd dat een deel van deze beleidskeuzes gebaseerd is op vrijwillige medewerking van partijen die hiermee aan de slag moeten. Dit introduceert risico's voor het effectief implementeren van deze keuzes. Dit betekent ook dat (een deel van de) positieve effecten die in dit planMER zijn benoemd, in de praktijk mogelijk niet of beperkt optreden. Concretisering van de uitvoering in het traject richting de definitieve Nota Ruimte is nog nodig.

Financiële middelen om de ruimtelijke ambities te realiseren

Een belangrijk aandachtspunt in de Ontwerp-Nota Ruimte is de financiële organisatie van het ruimtelijk beleid. Dit is inclusief de ruimtelijke voorwaarden voor het realiseren van de noodzakelijke transities. De huidige gefragmenteerde financieringsstructuur maakt het moeilijk om middelen te combineren voor woningbouw, infrastructuur (energie en verkeer), waterbeheer en natuur. Er staan zogenoemd 'schotten' tussen de beleidsdomeinen. Die belemmeren de integrale gebiedsontwikkeling (Kuiper 2019; Rli 2025).

Monitoring

Het Rijk signaleert in de ontwerpnota (p. 346) dat een gerichte monitorings- en evaluatieaanpak noodzakelijk is om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de nieuwe Nota Ruimte te waarborgen. Veel monitoring vindt volgens de ontwerpnota al plaats binnen bestaande sectorale beleidsprogramma's. Volgens de ontwerpnota is daarom ook een integrale aanpak nodig van de monitoring. Om deze mogelijk te maken zal de definitieve Nota Ruimte duidelijkheid moeten verschaffen over de precieze doelen die het Rijk nastreeft en de middelen waarmee deze moeten worden gerealiseerd.

Literatuur

- Antea Group (2025). Milieueffectrapport (MER) Nota Ruimte.
- Boezeman, D., Westhoek, H. & Rubach, M. (2025). Effecten wijzigingen Meststoffenwet, Analyse naar aanleiding van de motie Van Campen & Grinwis (No. 5800). Planbureau voor de Leefomgeving.
- Bryman, A. (2008). Social research methods (3rd ed). Oxford University Press.
- CBS (2024, december 17). Prognose bevolking; kerncijfers 2024-2070 [Webpagina]. Centraal Bureau voor de Statistiek. <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/86040NED>
- CPB/PBL (2015). Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving. Nederland in 2030 en 2050: Twee referentiescenario's. Planbureau voor de Leefomgeving/Centraal Planbureau. https://media.acc.wlo2015.nl/upload/PBL_2015_WLO_Nederland-in-2030-en-2050_1558.pdf
- Deltares (2021). Op Waterbasis: Grenzen aan de maakbaarheid van ons water- en bodemsysteem. Deltares. <https://www.deltares.nl/expertise/publicaties/op-waterbasis-grenzen-aan-de-maakbaarheid-van-ons-water-en-bodemsysteem>
- Deltares (2023, februari 14). Kaarten overstromingsgevaar voor ruimtelijk beleid | Deltares. Deltares. <https://www.deltares.nl/nieuws/kaarten-van-overstromingsgevaar-voor-ruimtelijk-beleid>
- Deltares (2025, oktober 1). Landelijk waterbeeld grootschalige extreme regen. <https://www.deltares.nl/expertise/publicaties/landelijk-waterbeeld-grootschalige-extreme-regen>
- Directive of the European Parliament and of the Council on soil monitoring and resilience (Soil Monitoring Law), 9474/1/25 REV1 142 (2025). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9474-2025-REV-1/en/pdf>
- Enserink, M. (2025). The rise of solar landscapes: Exploring key activities to advance practices and designing solar power plants [Wageningen University]. <https://doi.org/10.18174/681086>
- Enserink, M., Klaaskate, V., Oudes, D. & Stremke, S. (2025). From promise to practice. A landscape perspective on discrepancies between permit documentation and built solar power plants. *Landscape Research*, 50(6), 1048-1065. <https://doi.org/10.1080/01426397.2025.2475170>
- Evers, D., van Bemmel, B. & Spoon, M. (2023). Quickscan toename van het ruimtebeslag in Nederland (No. 5152; p. 51). Planbureau voor de Leefomgeving.
- Gordijn, H., Verwest, F. & van Hoorn, A. (2003). Energie is ruimte. Ruimtelijk Planbureau. https://www.pbl.nl/uploads/default/downloads/Energie_is_ruimte.pdf
- Hamers, D., Kuiper, R., Van Dam, F., Dammers, E., Evenhuis, E., van Gaalen, F., De Hollander, G., van Hoorn, A., Van Minnen, J., Kersten, N., Pols, L., Bart, R., Rood, T., Snellen, D., Dirx, J. & Wolters, H. (2023). Ruimtelijke Verkenning 2023: Vier scenario's voor de inrichting van Nederland in 2050. Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hamers, D., Kuiper, R., Van der Wouden, R., van Dam, F., Van Gaalen, F., van Hoorn, A., Van Minnen, J., Pols, L. & Ritsema van Eck, J. (2021). Grote opgaven in een beperkte ruimte. Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving. (No. 4318). Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hanemaaijer, A. & Kruitwagen, S. (2025). Reflectie op de actualisatie van het NPCE. Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hanemaaijer, A., Muller, M., Krom, M. de, Mangnus, A., Schotten, K. & Veld, D. in 't. (2025). Integrale Circulaire Economie Rapportage 2025. Planbureau voor de Leefomgeving.

- Hutjes, R. & Van der Velde, Y. (2024). NOBV jaarrapport 2024 Integratie Broeikasgassen (No. Versie: 2024-11-25). Nationaal Onderzoeksprogramma Broeikasgassen Veenweiden.
- Kennisprogramma Zeespiegelstijging (2025). Meegroeien met zeespiegelstijging Onderzoek naar nature-based strategieën om Nederland te beschermen tegen de effecten van zeespiegelstijging. <https://www.deltaprogramma.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2025/11/11/eindrapportage-oplossingsrichting-meegroeien/eindrapport-meegroeien.pdf>
- Kuiper, R. (2018). Naar een samenhangende Nationale Omgevingsvisie [Policy brief]. Planbureau voor de Leefomgeving.
- Kuiper, R. (2019). Nu de koers is bepaald. Ex ante evaluatie van de Nationale Omgevingsvisie. Planbureau voor de Leefomgeving.
- Kuiper, R. (2024). Provinciale voorstellen voor omgevingsbeleid in nationale samenhang. Planbureau voor de Leefomgeving.
- Kuiper, R. & Evers, D. (2011a). Ex-ante evaluatie structuurvisie infrastructuur en ruimte. Planbureau voor de Leefomgeving.
- Kuiper, R. & Evers, D. (2011b). Ruimtelijke opgaven in beeld achtergronden bij de Ex-ante evaluatie structuurvisie infrastructuur en ruimte. Planbureau voor de Leefomgeving.
- Kuiper, R. & Spoon, M. (2024). Monitor Nationale Omgevingsvisie (No. 5313). Planbureau voor de Leefomgeving.
- Kuiper, R., van Bemmel, B., Bax, I. & Spoon, M. (2024). Planmonitor NOVI 2024. Mogelijke verstedelijking: Risico's voor kwetsbare gebieden (No. 5315). Planbureau voor de Leefomgeving.
- Manting, D., Loomans, D., Lennartz, C. & Visser, P. (2025). Wie komt, wie blijft, wie vertrekt. Planbureau voor de Leefomgeving.
- Ministerie BZK (2020). Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Ministerie van Binnenlandse Zaken en Kookninkrijksrelaties.
- Ministerie IenM (2016). Nederland circulair in 2050: Rijksbreed programma Circulaire Economie. Ministerie IenM.
- Ministerie IenW (2022). Overstromingsrisicobeheerplan Rijn, Maas, Schelde en Eems 2022-2027. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- Ministerie IenW (2023). Nationaal Programma Circulaire Economie 2023—2030. Ministerie IenW.
- Ministerie IenW (2024). Water en Bodem Sturend—Publicatie ruimtelijk afwegingskader klimaatadaptieve gebouwde omgeving. Brief aan Tweede Kamer nr. IENW/BSK-2024/75005.
- Ministerie IenW & Ministerie BZK (2023). Ruimtelijk afwegingskader klimaatadaptieve gebouwde omgeving. HKV lijn in water en TAUW & Defacto Stedenbouw. <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-70aea1415d93774841338e28ce7d6ab1c6051be9/pdf>
- Ministerie IenW, Ministerie LNV, Ministerie EZK & Ministerie BzK (2022). Programma Noordzee 2022-2027. <https://noordzeeloket.nl/publish/pages/198522/programma-noordzee-2022-2027-web-toegankelijk.pdf>
- Ministerie SZW (2024). Jaarrapportage arbeidsmigranten. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Ministerie VRO (2025). Ontwerp Nota Ruimte (p. 355). Ministerie Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. <https://open.overheid.nl/documenten/8a149097-f4b1-49bb-b19e-8c5f4aob3084/file>

- Oostdijk, A., Metzlar, W. & Baltus, R. (2016). De omgevingsvisie, integraal en top-down. *Binnenlands Bestuur*, 37(19).
- OSPAR QSR (2023). Key findings from OSPAR's Quality Status Report 2023. OSPAR Commission. https://oap-cloudfront.ospar.org/media/filer_public/57/32/573270ae-eoe7-4bb1-b07c-1edo8547f96a/ospar_qsr_2023-en-compressed.pdf
- PBL (2024a). Klimaatrisico's in Nederland; De huidige stand van zaken. Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2024b). Trajectverkenning Klimaatneutraal 2050.
- PBL (2025a). Balans van de Leefomgeving 2025 (No. 5719). Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2025b). Keuzes voor de Leefomgeving 2025 (p. 38). Planbureau voor de Leefomgeving. <https://www.pbl.nl/publicaties/keuzes-voor-de-leefomgeving-2025>
- PBL (2025c). Landbouw- en Natuurverkenning: Zoeken naar een nieuwe balans tussen landbouw en natuur in 2050. Planbureau voor de Leefomgeving. <https://www.pbl.nl/system/files/document/2025-10/pbl-2025-landbouw-en-natuurverkenning-5076-2.pdf>
- PBL (2025d). Toekomstverkenning WLO 2025: Vier scenario's voor Nederland in 2040, 2050 en 2060. Planbureau voor de Leefomgeving.
- Remkes, J. (2022). Wat wel kan – Uit de impasse en een aanzet voor perspectief.
- Rli. (2021). Geef richting, maak ruimte! Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- Rli (2025). Falen en opstaan: Naar een doeltreffende aanpak van problemen in de leefomgeving. Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- Rood, T. & Evenhuis, E. (2023). Ruimte voor circulaire economie. Planbureau voor de Leefomgeving.
- Royal HaskoningDHV (2021). Ex ante evaluatie waterkwaliteit. Royal HaskoningDHV.
- Schilder, F. & Buitelaar, E. (2021). Stuurbaarheid van woonvoordeuren. Planbureau voor de Leefomgeving.
- Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen (2024). Gematigde groei: Rapport van de Staatscommissie demografische ontwikkelingen 2050.
- Tweede Kamer (2013). Memorie van Toelichting Omgevingswet (No. 33 962, nr. 3).
- Tweede Kamer (2021). Vragen aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat over rechterlijk ingrijpen in het waterbeheer (ingezonden 11 juni 2021), Antwoord van Minister (ontvangen 2 juli 2021), ah-tk-20202021-3419.
- Tweede Kamer (2025). Aanhangsel van de Handelingen, Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden (No. 960).
- Van Gaalen, F. van, Osté, L. & van Boekel, E. (2020). Nationale analyse waterkwaliteit. Onderdeel van de Delta-aanpak Waterkwaliteit (No. 4002). Planbureau voor de Leefomgeving.
- Wienhoven, M., Schütte, H., Kolenberg, J., Well, E. van, Vliet, J. van, Vries, S. de & Gilissen, H. K. (2021). Verkenning kosten en baten Kaderrichtlijn Water (KRW) Een quickscan van kosten en baten van de KRW. Ecorys. <https://www.ecorys.com/app/uploads/files/2022-01/bijlage-2-eindrapport-quickskan-mkba-krw.pdf>

Bijlage

Verschillen tussen de Nationale Omgevingsvisie en de Ontwerp-Nota Ruimte

In deze Bijlage worden de teksten van de NOVI en van de Ontwerp-Nota Ruimte geanalyseerd en met elkaar vergeleken. Met deze vergelijking maken we inzichtelijk in hoeverre het voorgesteld beleid van de ontwerpnota verschilt van het vigerend beleid van de NOVI. De NOVI werd bijvoorbeeld bekritiseerd vanwege een vermeend gebrek aan besluitvaardigheid en regie. Een tekstanalyse gericht op termen zoals 'regie' maakt onder andere duidelijk welke concepten prominent naar voren komen en welke niet. Dit levert eigenstandige inzichten op, maar we hebben de vergelijking van de twee nota's ook gebruikt als check op onze bevindingen in de hoofdstukken 2 en 3 (triangulatie).

Bevindingen

- Veel van de beleidsuitspraken in de Ontwerp-Nota Ruimte betreffen bestaand beleid. Er wordt niet duidelijk aangegeven welke beleidswijzigingen in de ontwerpnota worden geïntroduceerd.
- Waar de NOVI meer is gericht op de totale leefomgeving, lijkt de ontwerpnota meer een ruimtelijke nota. Thema's buiten het ruimtelijke domein, zoals leefomgeving, duurzaamheid en (milieu)kwaliteit, komen prominenter voor in de NOVI dan in de ontwerpnota. In de ontwerpnota komt de term 'duurzame ontwikkeling' niet voor.
- In de ontwerpnota worden veel (circa zeventig keer) uitspraken gedaan over een groeiende ruimtebehoefte voor bepaalde functies. Voor aanvullende ruimteclaims moeten andere ruimtegebruikers logischerwijs inschikken. Er zijn in de ontwerpnota bijna geen gevallen aangetroffen waarin er minder ruimte nodig wordt geacht (twee keer).
- In de ontwerpnota is het Rijk behoudender dan in de NOVI als het gaat om het herbestemmen van landbouwgrond.
- In de ontwerpnota worden bij de thema's infrastructuur, defensie, bedrijventerreinen, woningbouw en landbouw harde ruimteclaims vaker genoemd dan ruimtebesparende of ruimte‘creërende’ strategieën, zoals functiecombinatie, efficiënt ruimtegebruik en meer afwingsruimte. Flexibiliteit in ruimtegebruik komt het vaakst voor bij het thema natuur.
- In de ontwerpnota wordt niet explicet gemaakt welke functies prioriteit hebben. De meest onduidelijke uitspraken over te maken keuzes zijn te vinden bij de thema's natuur, landbouw en erfgoed.
- Er is ten opzichte van de NOVI een duidelijke verschuiving binnen het thema wonen naar ‘meer samenwerken’ in de ontwerpnota. De betrokkenheid van het Rijk bij de thema's wonen en energie is hoog. Voor de thema's natuur en bodem is de betrokkenheid van het Rijk laag.

Aanpak

De vergelijking tussen het vigerend beleid in de NOVI en het voorgesteld beleid in de ontwerpnota is uitgevoerd door middel van een combinatie van *close reading* en een thematische analyse met behulp van het programma ‘Atlas.ti’ (*Computer-Aided Qualitative Data Analysis Software*). Een kwalitatieve tekstanalyse geeft inzicht in de veranderende accenten en prioriteiten binnen het nationale ruimtelijke beleid. Na *close reading* van beide beleidsdocumenten is een lijst opgesteld van onderwerpen

die als ‘codes’ kunnen worden toegekend aan tekstfragmenten (Bryman 2008). De NOVI en de Ontwerp-Nota Ruimte zijn zo op systematische wijze met elkaar vergeleken (Ministerie BZK 2020; Ministerie VRO 2025). Sommige codes zijn analytisch van aard, zoals vormen van *governance* of inrichtingsprincipes. Andere codes zijn inhoudelijk van aard. Deze zijn in eerste instantie bepaald op basis van de ontwerpnota zelf: water, bodem, landbouw, natuur, energie, economie, wonen, werken en bereikbaarheid, soms met aanvullende nuancering (bijvoorbeeld waterkwaliteit, waterveiligheid en waterpeil).

Atlas.ti biedt een aantal manieren om gecodeerde documenten te analyseren. Ten eerste is het mogelijk om inzichtelijk te maken in hoeverre verschillende indicatoren met elkaar samenhangen. Een voorbeeld: de zin “Het Rijk gaat samen met provincies het landschap beschermen omdat dit cultu-rele erfgoed ook een economische betekenis heeft” wordt gecodeerd met de codes ‘netwerk *governance*’, ‘samenhang tussen onderwerpen’ en ‘positief sentiment’. Doordat deze codes elkaar overlappen bij één stuk tekst is er sprake van zogenaamde *co-occurrence*. Een systematisch analyse van *co-occurrence* in een document kan bijvoorbeeld inzicht bieden in welk type beleid door het Rijk zelf wordt opgepakt of wordt gedelegeerd, hoe diverse onderwerpen worden behandeld, en in welke mate een onderwerp positief of negatief wordt gepresenteerd. Hieronder gaan we in op de resultaten van de tekstanalyse.

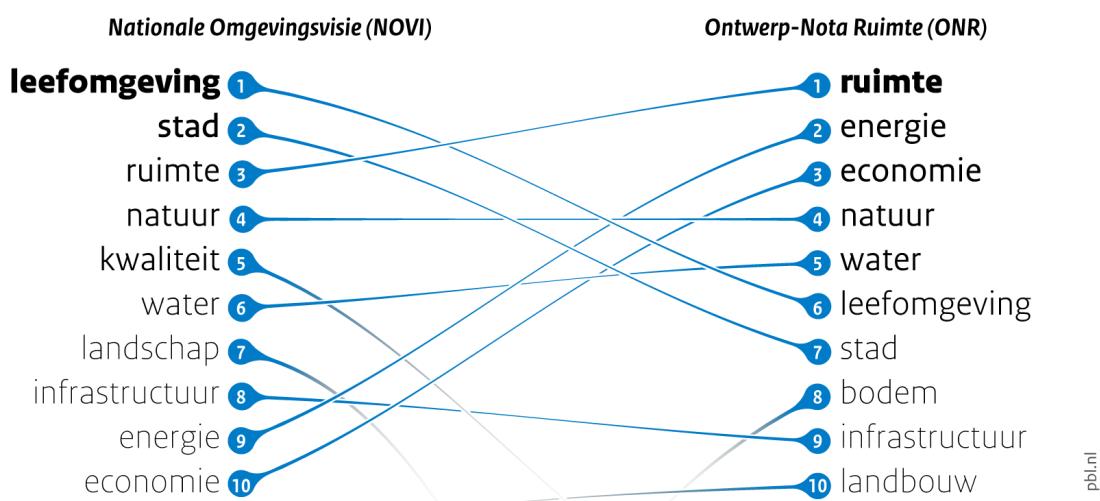
Resultaten

Verschil in prominente concepten

Om een beeld te krijgen van hoe de Ontwerp-Nota Ruimte en de NOVI inhoudelijk verschillen is een conceptenanalyse uitgevoerd. In deze analyse kijken we naar de frequentie van woorden, waarbij soortgelijke termen zoals ‘ruimte’ en ‘ruimtelijke’ worden samengevoegd. Deze analyse levert een rangorde op van de onderwerpen die het meest worden genoemd in beide documenten (zie figuur B.1).

Figuur B.1

Top 10 termen in de publicaties *Nationale Omgevingsvisie* en *Ontwerp-Nota Ruimte*



Bron: PBL

In de NOVI komt de term 'leefomgeving' het vaakst voor en staat het op de eerste plaats van meest gebruikte concepten. In de ontwerpnota is het naar de zesde plaats verschoven. Daarnaast komen 'kwaliteit' en 'landschap' niet meer in de top-10 meest gebruikte concepten van de ontwerpnota voor. Daarentegen neemt 'ruimte' de eerste plaats in de ontwerpnota in, terwijl het in de NOVI op de derde plaats staat. Dit wijst op een inhoudelijke verschuiving van een bredere benadering naar een meer gerichte ruimtelijke focus in de ontwerpnota. Daarnaast komen thema's zoals 'water', 'energie' en 'economie' – gemeten aan de hand van hun frequentie – vaker terug in de ontwerpnota dan in de NOVI. Deze verschillen geven een indicatie van de verschuivende prioriteiten en accenten tussen de twee nota's.² Over het algemeen past het verschil bij de titels van de twee documenten: waar de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) meer is gericht op de totale leefomgeving, lijkt de Ontwerp-Nota Ruimte meer een ruimtelijke nota.

In de Omgevingswet en de bijbehorende Memorie van Toelichting wordt duurzame ontwikkeling aangemerkt als 'maatschappelijk doel' en 'kerndoel' (zie hoofdstuk 3). Het is opvallend dat de term 'duurzame ontwikkeling' alleen in de NOVI explicet wordt genoemd. In de ontwerpnota komt deze niet voor. Ook het bredere begrip 'duurzaamheid' wordt in zijn verschillende vormen aanzienlijk minder vaak aangehaald in de ontwerpnota dan in de NOVI (180 versus 241 keer), ofschoon de tekst in de ontwerpnota bijna twee keer zo lang is.

Het begrip 'duurzaamheid' wordt in beide nota's ook anders toegepast. In de ontwerpnota lijkt het meer een beschrijving te zijn, zoals in 'duurzame economische groei' en 'duurzame energie', in plaats van een expliciet doel. Verder valt op dat de term 'kringlooplandbouw', die relatief vaak in de NOVI wordt gehanteerd, als concept is verdwenen uit de ontwerpnota. De term 'natuurinclusief' komt in de ontwerpnota slechts ongeveer de helft zo vaak voor als in de NOVI, ondanks de grotere omvang van de ontwerpnota. Een ander opvallend verschil betreft het gebruik van de term 'ecosysteem'. Hoewel deze vaker in de ontwerpnota voorkomt, gaat het in meer dan de helft van de gevallen (56 keer) over 'bedrijfsecosystemen' in plaats van natuurlijke ecosystemen. In de NOVI komt deze economische betekenis van ecosysteem slechts één keer voor. Deze bevindingen wekken de indruk dat de NOVI een meer ecologisch georiënteerde nota is dan de ontwerpnota, waarin meer nadruk lijkt te liggen op economische en ruimtelijke aspecten.

Afweging van ruimteclaims

Een van de aanleidingen voor de ontwikkeling van de Nota Ruimte was de constatering dat er in de NOVI onvoldoende concrete keuzes werden gemaakt tussen verschillende ruimteclaims (Rli 2021). Hoewel nationale belangen werden benoemd, ontbrak het aan duidelijke prioritering. Daarbij werden alleen algemene principes zoals functiecombinatie, geen afwenteling, en het centraal stellen van gebiedskenmerken gehanteerd om regionale en lokale afwegingen te maken. Het PBL heeft in eerdere publicaties herhaaldelijk benadrukt dat het essentieel is om richtinggevende keuzes te maken (Hamers et al. 2021; Kuiper 2018). Om daadwerkelijk richtinggevend te zijn, zou het Rijk

² Hoewel een vermelding van een concept niet per se hoeft te betekenen dat dit belangrijk wordt gevonden, zien we dat dit over het algemeen voor deze twee beleidsdocumenten wel geldt. Zelden worden onderwerpen aangehaald om aan te geven dat ze onbelangrijk zijn. De conceptfrequentie wordt wel beïnvloed door de schrijfstijl en welke synoniemen worden meegenomen in de analyse. Hiermee blijft de analyse een inschatting, die behulpzaam is ter ondersteuning van de analyse in de hoofdstukken 2 en 3.

duidelijk moeten aangeven welke vormen van ruimtegebruik de voorkeur hebben en welke niet, en bij voorkeur ook waar. Het is de vraag of de ontwerpnota een verbetering is ten opzichte van de NOVI in het maken van dergelijke keuzes.

Ruimte claimen: meer, niet minder ruimte nodig

In de ontwerpnota hebben we 72 gevallen geïdentificeerd waarin een (veranderende) ruimteclaim wordt beschreven. Er zijn slechts twee concrete gevallen waarin mogelijk minder ruimte nodig wordt geacht.

- Het eerste geval van een mogelijk kleinere ruimteclaim in de ontwerpnota betreft de landbouwsector. Het Rijk verwacht, “als gevolg van de schaalvergroting binnen de landbouw en een tekort aan opvolgers een blijvende afname van het aantal agrarische bedrijven (...), waardoor bijvoorbeeld meer mogelijkheden kunnen ontstaan voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer.” Wat hierbij opvalt is dat als agrarische ruimte vrijkomt, deze impliciet wordt geclaimed voor de landbouw (p. 106).
- Het tweede geval van een mogelijk kleinere ruimteclaim in de ontwerpnota betreft milieuruimte. Het Rijk verwacht dat er enige ruimte vrijkomt door het vertrek van bedrijvigheid rond fossiele brandstoffen in bepaalde bedrijfstakken. Echter, deze vrijgekomen milieuruimte wordt niet gezien als voldoende oplossing voor de toenemende vraag: de vrijkomende milieuruimte wordt impliciet opnieuw door de industriële sector zelf geclaimed (p. 167).

Opvallend is dat de ontwerpnota behoudender is dan de NOVI als het gaat om herbestemmen van landbouwgrond: “Vanwege het grote belang van voedselproductie en de diverse andere waarden die landbouwgrond biedt, gaan (mede)overheden zorgvuldig om met eventuele functiewijziging van landbouwgrond naar andere functies” (p. 53, herhaald op p. 108). In de ontwerpnota stelt het Rijk dat een afwegingskader zal worden opgesteld om zuinig met landbouwgrond om te gaan. Voor bedrijventerreinen wordt naast de behoefte aan extra ruimte compensatie gevraagd als er functieverandering plaatsvindt: “Bij transformatie van bestaande terreinen is compensatie van voldoende ruimte voor bedrijvigheid in de nabijheid van werknemers en afzetmarkt het uitgangspunt” (p. 152).

Gezien het veelvoud aan (nieuwe) ruimteclaims rijst de vraag in hoeverre de ontwerpnota handvatten biedt voor zuinig ruimtegebruik of om ruimte te ‘creëren’. Daar zijn wel voorbeelden van, verspreid door het document. Er kunnen drie strategieën worden onderscheiden. De eerste, functiecombinatie, betreft vooral meervoudig ruimtegebruik, zoals de ambitie om doelen op vlak van vergroening en biodiversiteit binnenstedelijk en op bedrijventerreinen te realiseren. De tweede strategie is om flexibeler afwegingen te maken als decentrale overheden en belanghebbenden. Daardoor wordt het realiseren van functies eenvoudiger, bijvoorbeeld door het versoepelen van bouw- of milieuregelgeving. Een derde strategie is om een beroep te doen op efficiëntie, zoals stedelijke verdichting, om ruimte te besparen.

Het valt op dat bij een flink aantal onderwerpen – infrastructuur, defensie, bedrijventerreinen, woonbouw en landbouw – de extra ruimteclaims vaker genoemd worden dan de drie ruimtebesparende of -creërende strategieën. Waar voor deze functies relatief ‘harde’ ruimteclaims worden gedaan, komt flexibiliteit in ruimtegebruik het vaakst voor bij natuur, vooral via een functiecombinatie met onder andere defensie: “We vergroten de biodiversiteit ook door functiecombinaties van natuur met andere ruimtevragers. Op die manier beperken we de benodigde areaaluitbreiding van natuur.” (p. 128 herhaald op p. 244). Bij energie kiest het Rijk voor efficiëntie: “We zetten zoveel mogelijk in op energie- en grondstofbesparing, omdat het beperken van de vraag naar energie en grondstoffen invloed heeft op de ruimtevraag. Zo beperken we de groeiende ruimtevraag en

voorkomen we afwenteling naar elders.” (p. 143). Een derde voorbeeld betreft het besparen van ruimte door concentratie. Tegemoetkoming aan “de vraag naar vestigingsmilieus voor de grootstedelijke specialistische dienstensector en haar werknemers” kan “door verdichting, inbreiding en functiecombinaties, hoofdzakelijk binnen het bestaande bebouwd gebied” (p. 193).

Besluitvaardigheid en keuzes maken

Keuzes en prioriteiten zijn hard nodig om met de toenemende en deels conflicterende ruimteclaims om te gaan: “Niet alle doelen zijn op alle plekken even relevant en haalbaar,” (p. 35) geeft het Rijk in de ontwerpnota aan. Maar in hoeverre is dit terug te zien in de mate van prioritering in de ontwerpnota? Om dit te beoordelen hebben we beleidsuitspraken gecodeerd naar de mate van besluitvaardigheid. Daaruit ontwaarden we de volgende niveaus waarop prioriteiten worden gesteld:

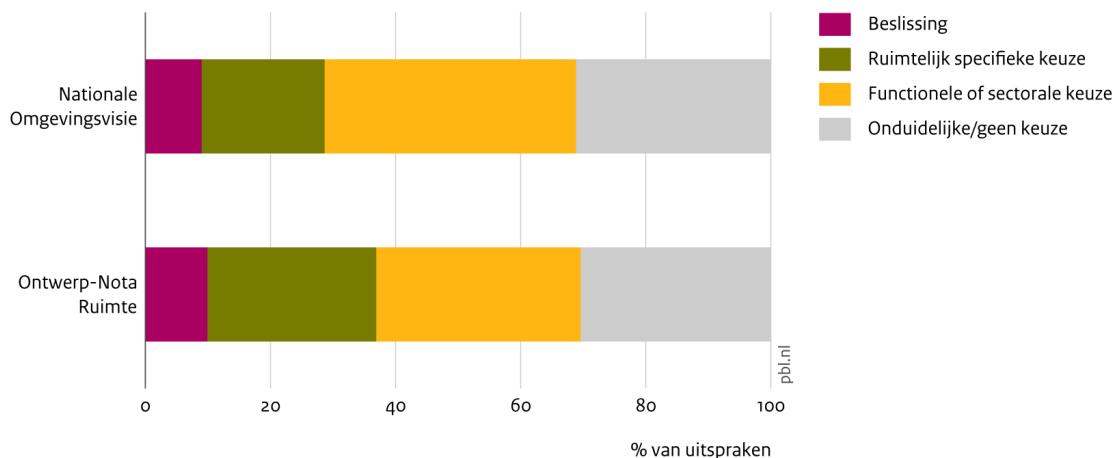
1. Soms lijkt er sprake te zijn van een *eenduidige beleidsbeslissing*. Een voorbeeld hiervan is het verbod op woningbouw in serveringszones voor een toekomstige waterkering (p. 81).
2. In andere gevallen worden *prioriteiten geografisch afgebakend*. Een voorbeeld van een duidelijke ruimtelijk expliciete prioriteit is: “Haven- en industriële functies en grootschalige energiefuncties krijgen in en waar mogelijk rond de vijf industrieclusters voorrang boven andere functies.” (p. 168, herhaald op p. 177).
3. Het kan ook zijn dat er een *functionele voorkeur* wordt aangegeven zonder gebiedsaanduiding. Bijvoorbeeld: “Grote nieuwe watervragers worden niet gepland op locaties waar op lange termijn de zoetwaterbeschikbaarheid niet kan worden gegarandeerd.” (p. 87).
4. Het kan ook zijn dat de prioritering bij een keuze *onduidelijk* is. Een voorbeeld hiervan is: “De ruimtevraag voor grondwateronttrekking moet soms worden afgewogen tegen eenzelfde ruimtevraag voor het benutten van bodem en ondergrond voor de energietransitie. Die twee functies gaan niet altijd samen, maar dragen beide bij aan een toekomst- en klimaatbestendig Nederland.” (p. 229).

Wanneer het Rijk in de ontwerpnota zelf geen expliciete prioritering van functies aangeeft of daarvoor een helder afwegingskader biedt, kan het verschil in besluitvaardigheid een indicatie geven van de impliciete voorkeur van het Rijk. Zo zien we dat er heel duidelijke keuzes worden gemaakt (vaak ruimtelijk expliciet) voor woningbouw en bedrijventerreinen. Ook keuzes rond energie en economie worden vaak geografisch expliciet gemaakt. De onduidelijkste uitspraken en keuzes zijn te vinden bij de thema’s natuur, landbouw en erfgoed.

Terugkomend op de vraag of de ontwerpnota een op vlak van het maken van keuzes verbetering laat zien ten opzichte van de NOVI is een analyse uitgevoerd van de algemene besluitvaardigheid van beide documenten (zie figuur B.2). Hierin zien we dat in de Ontwerp Nota Ruimte inderdaad ruim drie keer zoveel beleidsuitspraken worden gedaan die als een eenduidige beslissing kunnen worden beschouwd. Maar de ontwerpnota is ook veel omvangrijker. Over het algemeen zien we een duidelijke verschuiving naar meer geografisch expliciete uitspraken in de ontwerpnota in vergelijking met de NOVI. Dit versterkt het beeld van de ontwerpnota als een ruimtelijke nota.

Figuur B.2

Besluitvaardigheid van het Rijk, op basis van relevante uitspraken in Ontwerp-Nota Ruimte, 2025



Bron: PBL

Ambitie om de nationale regie over ruimtelijke ordening te hernemen

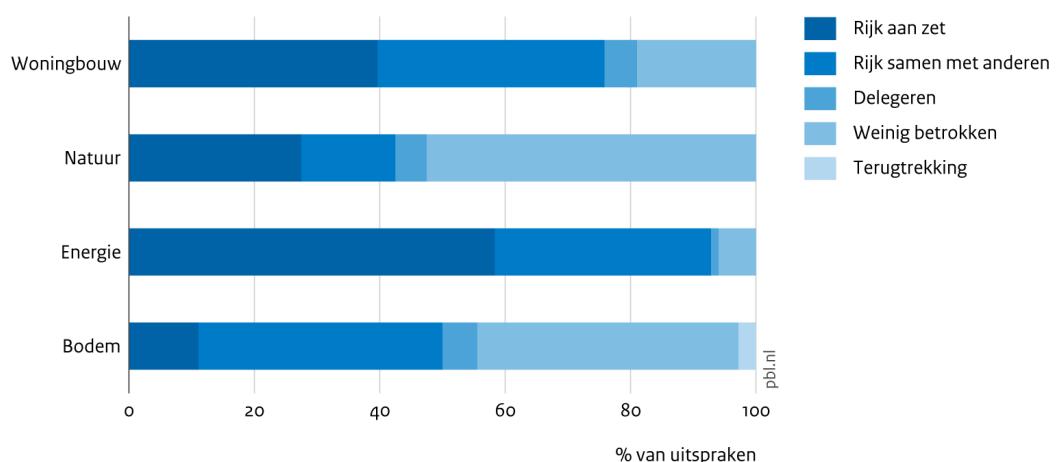
In de ontwerpnota is een duidelijke ambitie van het Rijk te zien om de regie te hernemen in de ruimtelijke ordening. De ontwerpnota opent met de woorden: "Voor u ligt de Ontwerp-Nota Ruimte 2050, de nieuwe Nationale Omgevingsvisie. Met dit stuk herneemt het Rijk de nationale regie op ruimtelijke inrichting en ordening van de fysieke leefomgeving." (p. 5). Dit schept de verwachting dat de ontwerpnota een meer sturend karakter heeft dan de NOVI. Om hier inzicht in te krijgen hebben we de tekst van beide documenten geanalyseerd op betrokkenheid van het Rijk.³ Volgens de ontwerpnota betekent "regie voeren op de ruimtelijke ordening van Nederland [...] vooral samenwerken en, in dialoog, Nederland vormgeven op alle schaalniveaus, in afstemming met de direct betrokkenen, en keuzes maken voor de inzet van de juiste instrumenten, met het oogmerk de doelen te realiseren." (p. 326). De betrokkenheid van het Rijk is gemeten op de volgende schaal: zelf de regie nemen (regie sterk), actief met anderen (regie gemiddeld), delegeren (regie matig), en weinig inzet of loslaten (regie laag).

Wat opvalt is dat er behoorlijke verschillen zijn in de mate van betrokkenheid van het Rijk per thema in de ontwerpnota. Zo is de betrokkenheid van het Rijk (in de analyse de categorieën 'zelf doen' en 'samen met anderen') het meest prominent bij energie en woningbouw en minder bij bodem en natuur.

³ Aanvullend hebben we de intensiteit van de inzet van het Rijk en de voorgestelde instrumenten geanalyseerd. Hierover rapporteren we niet afzonderlijk, omdat het resulterende beeld in lijn is met de korte weergave hier.

Figuur B.3

Betrokkenheid van het Rijk, op basis van relevante uitspraken in Ontwerp-Nota Ruimte, 2025



Er zijn ook duidelijke verschuivingen te zien ten opzichte van de NOVI. Voor het thema wonen gaat in de NOVI circa 55 procent van de beleidsuitspraken over de actieve betrokkenheid van het Rijk (de categorieën ‘sterke’ en ‘gemiddelde betrokkenheid’ samen). In de ontwerpnota is dit gestegen naar 70 procent. Wel constateren we een duidelijk verschuiving van ‘het Rijk aan zet’ in de NOVI naar meer samenwerken in de ontwerpnota. Opvallend is dat er – in tegenstelling tot andere ruimtelijke nota’s sinds 2000 – weinig voorbeelden zijn van loslaten. Voor de geanalyseerde thema’s komt het slechts aan de orde bij water en bodem: “Sectoren en agrarisch ondernemers moeten rekening houden met veranderende water- en bodemcondities (door onder andere toenemende droogte en/of verzilting) door zelf veranderingen in hun bedrijfsvoering door te voeren. Het Rijk schrijft niet voor hoe.” (p. 116, herhaald op p. 134).

Voor het thema natuur is in de ontwerpnota de minimale betrokkenheid van het Rijk opvallend (60 procent van de uitspraken valt in de categorie lage betrokkenheid). Er is op dit thema een sterke verschuiving van actieve samenwerking in de NOVI naar een zeer selectieve betrokkenheid in de ontwerpnota.

Voor energie ligt de betrokkenheid van het Rijk in de ontwerpnota voor 85 procent van de uitspraken op sterke en gemiddelde betrokkenheid, wat duidt op een grotere betrokkenheid van het Rijk vergeleken met de NOVI (60 procent op regie-sterk en gemiddeld).

Voor bodem is in de ontwerpnota 50 procent van de voorgestelde regie sterk en gemiddeld, terwijl dit in de NOVI 70 procent is. Dit duidt op minder betrokkenheid bij de bodem van het Rijk in de ontwerpnota.