

ANALYSE

Minder landbouw, en ook nieuwe huizen in de weilanden: voor de inrichting van Nederland zijn harde keuzes nodig



In het Brabantse Oosterhout brengt een boer zijn koeien naar buiten. In de achtergrond rukt een nieuwbouwwijk op: ook hier is het een gevecht grond. Beeld Marcel van den Bergh / de Volkskrant

Het nieuwe kabinet moet harde keuzes maken bij de inrichting van Nederland. Een nieuw rapport doet voorzetten: bouw ook in de weilanden, krimp de oppervlakte landbouwgrond drastisch in, betrek de burger bij alle plannen. En vooral: denk aan het klimaat.

Mac van Dinther 8 april 2021, 7:17

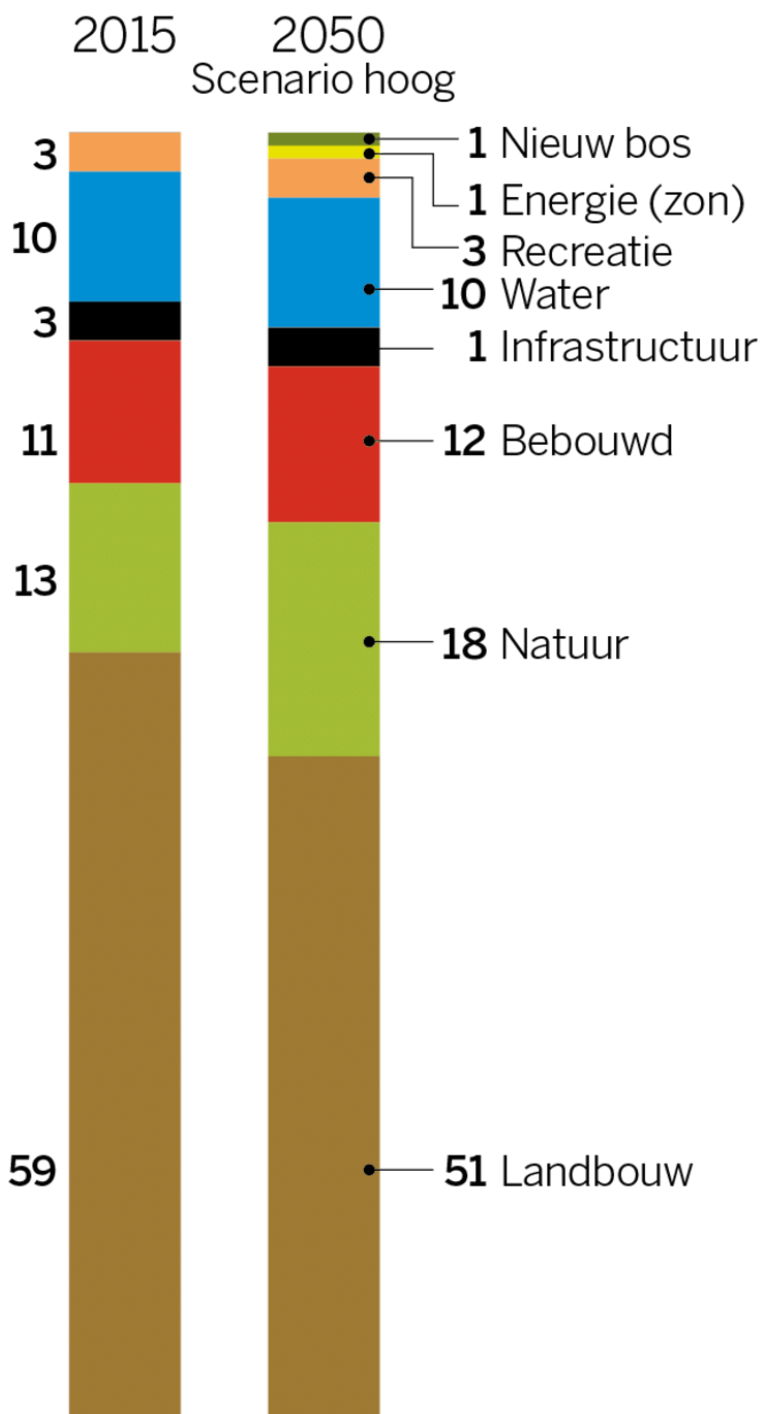
Het nieuwe kabinet, van welke samenstelling dan ook, staat voor ingrijpende keuzes over de inrichting van Nederland, aldus het vandaag verschenen rapport *Grote opgaven in een beperkte ruimte* van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), het adviesorgaan van het Rijk over ruimtelijke ordening.

Er moeten nú knopen worden doorgemaakt, zeggen PBL-onderzoekers David Hamers en Rienk Kuiper. Te lang is de politieke moeilijke keuzes uit de weg gegaan. Dat begint zich te wreken. De natuur staat onder druk, boeren snakken naar duidelijkheid, woningen zijn schaars, klimaatopwarming laat zich steeds meer gelden. Maakbaar Nederland loopt tegen zijn grenzen op. 'Het knelt aan alle kanten.'

In hun rapport schetsen de onderzoekers van het PBL de dilemma's die op tafel liggen. Niet alles kan overal; dat vraagt om lastige politieke

beslissingen. 'Er zijn geen gemakkelijke opties in een klein land met grote opgaven.'

Ruimtegebruik in Nederland, in procenten



Door afronding geen 100%

080421 © de Volkskrant Bron: PBL,LNV/IPO

Huizen bouwen: ja. Maar er moet meer gebeuren

Woningnood was een belangrijk thema tijdens de verkiezingen. Tot 2030 moeten in Nederland een miljoen woningen worden bijgebouwd. 'Iedereen staart zich blind op die één miljoen', zegt David Hamers van het PBL. 'Die zijn hartstikke nodig. Maar de woningbehoefte verschilt enorm per regio.'

‘De druk zit vooral op de Randstad en regio’s rond Zwolle, Arnhem, Nijmegen en de Brabantse steden. Maar er zijn ook gebieden waar de bevolking krimpt, vooral aan de randen van het land: noordoost-, zuidoost- en zuidwest-Nederland. Daar heb je een heel ander verhaal. Daar gaat het niet om uitbreiding, maar om het behoud van de kwaliteit van de leefomgeving en stedelijke voorzieningen.

‘Dat is waarom wij pleiten voor een brede verstedelijkingsstrategie. Er moet snel worden gebouwd. Maar doe dat vooral zorgvuldig. Het gaat niet alleen om huizen bouwen. Je moet wonen en werken met elkaar combineren. Die nieuwe woningen moeten van duurzame energie worden voorzien. Ga je daarvoor windmolens neerzetten in de Randstad of in dunner bevolkte gebieden? Dat heeft ook gevolgen voor andere regio’s. Ook stadsbewoners willen kunnen wandelen en fietsen in het groen. Dat maakt de puzzel nog complexer.

‘Het debat gaat nu vooral om de vraag of nieuwe woningen in de stad moeten worden gebouwd of in woonwijken in de weilanden. Dat is een valse tegenstelling. De behoefte is zo groot en de vraag is zo divers dat je beide zult moeten doen. Er is iets voor te zeggen om eengezinswoningen te bouwen. Maar in de toekomst neemt het aantal eenpersoonshuishoudens toe. Dat brengt een andere woningvraag met zich mee, naar meer appartementen. Dat hoor je nauwelijks terug in het debat.’

In de Randstad is de ruimte voor nieuwbouw beperkt, zegt Rienk Kuiper. ‘Je kunt wel elders in het land bouwen, waar meer ruimte is. Maar als het werk in de Randstad blijft, breng je daarmee enorme vervoersstromen op gang. Dan ben je nog verder van huis.’

Minder landbouw, meer natuur

Boeren zijn de grootste landgebruikers, 60 procent van Nederland is landbouwgrond. Decennialang stond bij landgebruik economisch gewin voorop: hoe halen we zoveel mogelijk uit de grond?

Die eenzijdige nadruk op maximale productie heeft de kwaliteit van water, lucht, bodem en natuur onder druk gezet, aldus het Planbureau voor de Leefomgeving. De stikstofcrisis is daar één voorbeeld van: de landbouw is verantwoordelijk voor 40 procent van de stikstofuitstoot op kwetsbare natuurgebieden. Door de inzet van pesticiden leggen insecten massaal het loodje, boerenlandvogels zoals de patrijs en de grutto verdwijnen.

‘Het is een kettingreactie die verder gaat dan de landbouw alleen’, zegt Kuiper. ‘Ook de woningbouw heeft last van de stikstofcrisis. Bij de landbouw staan we echt op een kruispunt. Wil Nederland zijn klimaat- en natuurdoelen halen dan moet je een andere koers inslaan.’

Als er ruimte gemaakt moet worden voor (vooral) natuur en woningbouw zullen boeren grond moeten inleveren, aldus het PBL: van 59 procent van het land nu, naar 50 procent in 2050, een teruggang 180 duizend hectare.

Intensieve veehouderijen dicht bij natuurgebieden kunnen worden uitgekocht of verplaatst naar locaties waar ze minder kwaad kunnen, eventueel in combinatie met glastuinbouw, aldus Kuiper. Daarbij zou de overheid meer gebiedsgericht te werk moeten gaan. ‘Bij het uitkopen moet je niet alleen kijken waar dat de meeste stikstofwinst oplevert, maar ook of het een bijdrage levert aan bijvoorbeeld het tegengaan van verdroging. Dan snijdt het mes aan twee kanten. Nu zijn dat nog verschillende potjes.’

De landbouw zelf moet een transitie doormaken naar meer duurzaamheid en kringloop. Europese landbouwsubsidies kunnen worden ingezet om boeren te belonen voor ecodiensten. Miljarden uittrekken om natuur te herstellen is ‘dweilen met de kraan open zolang de milieudruk niet wordt verlaagd’, aldus het rapport.

Er zijn ook verbintenissen mogelijk, benadrukt Hamers. ‘Natuurinclusieve landbouw, natuur met waterberging. Je kunt ook denken aan natuur met extensieve woningbouw. De opgave in Nederland is zo groot dat je echt moet gaan denken in nieuwe combinaties van functies. Dan kom je ook een beetje voorbij de discussie of we meer moeten van het ene en minder van het andere.’

Betrek de burger er echt bij, stop met inspraak achteraf

Veel keuzen die de overheid maakt, raken burgers direct. Huizen moeten van het gas af, aan de rand van het dorp verschijnen windmolens, weilanden veranderen in zonneakkers. ‘Je merkt dat er onvrede is’, zegt Hamers. ‘Mensen voelen zich overvallen, ze hebben het idee dat het ze wordt opgedrongen.’ Dat voedt het wantrouwen en leidt tot protesten.

Er zijn voorbeelden te over waar dat is misgegaan, aldus het PBL: de toeslagenaffaire, Schiphol, de stroperigheid bij het herstellen van de aardbevingsschade in Groningen, het gerommel rond Lelystad Airport. Het vervelende is, zegt Kuiper: ‘Dat werpt een schaduw over alle dossiers waar de overheid mee bezig is. Burgers maken geen verschil tussen de overheid op de ene plek en de andere.’

De overheid moet burgers serieuzer nemen volgens Hamers. ‘Betrek ze veel vroeger in het gesprek als mensen die betrokken zijn. Niet via ouderwetse inspraak achteraf. Die tijd is voorbij. Inspraak is iets anders dan meedoen.’

Soms doen beslissingen pijn, beaamt hij. ‘Maar je kunt ook iets teruggeven. Maak omwonenden mede-eigenaar van een windmolen of een zonnepark. Compenseer mensen die last hebben van een windmolen in de buurt. Dan heb je al meteen een heel ander gesprek dan wanneer je binnenkomt en zegt: wij komen hier met een internationaal consortium een stel windmolens bouwen. En jullie hebben daar de sores van.’

Een overheid die zich verplaatst in zijn burgers: ‘Dat zou een mooie opgave zijn voor het nieuwe kabinet’, aldus Hamers. ‘Dat betekent dat de overheid ook naar zichzelf moet kijken en moet durven ingrijpen als het systeem faalt. De overheid moet zich afvragen: hoe ziet de burger dit? In plaats van alleen te kijken naar het doel dat men wil halen. Dat kost moeite, maar op de lange termijn betaalt het zich dubbel en dwars terug.’

Bij alles telt het klimaat mee

De huidige inrichting van Nederland is niet berekend op de gevolgen van de klimaatverandering, schrijft het Planbureau voor de Leefomgeving. Bij steeds vaker voorkomende plensbuien staan straten in steden blank, hogere zandgronden hebben in toenemende mate last van droogte. Door de opwarming van de aarde wordt dat alleen nog maar erger.

‘In het landelijk gebied speelt vooral de droogteproblematiek’, aldus Kuiper. ‘Waar dat voorheen vooral in natuurgebieden als probleem werd gezien, heeft de landbouw er nu ook steeds meer last van.’ Gedurende de afgelopen honderd jaar is het Nederlandse watersysteem erop ingericht om water zo snel mogelijk af te voeren, vooral om landbouwgronden droog te houden. Nu is het omgekeerde nodig.

‘De eerste stap is water besparen, de tweede is water beter vasthouden. Daarvoor zijn meer structurele maatregelen nodig, zoals sloten dempen of bufferzones creëren rond natuurgebieden. In droge gebieden moet je misschien ook minder gewassen telen die veel water gebruiken.’ Functie volgt bodem in plaats van andersom, aldus het PBL-rapport: in plaats van het land geschikt maken voor wat je erop wilt verbouwen kun je ook datgene telen waar het land zich voor leent.

Een van de hardnekkigste discussies draait rond de veenweidegebieden waar het waterpeil nu kunstmatig laag wordt gehouden voor de boeren. Mede als gevolg daarvan ontstaat er schade aan de funderingen van huizen die in de tientallen miljarden loopt. Bovendien stoten veenweidegebieden CO2 uit, omdat het veen bij een lage waterstand aan de lucht oxideert.

‘Dat is typisch zo’n keuzemoment’, zegt Hamers. ‘Wil je rekening houden met de funderingsschade en de CO2-uitstoot? Of leg je de prioriteit bij de landbouw? Dat is een dilemma waar de politiek moet kiezen.’

Meer regie: het Rijk moet teugels in handen nemen

Het ruimtelijk beleid is de afgelopen decennia gedecentraliseerd, het Rijk heeft zich teruggetrokken. De laatste tijd klinkt steeds luider de roep om een terugkeer naar meer centrale regie. Het Rijk moet de teugels weer in handen nemen, zeggen veel partijen, bijvoorbeeld met de terugkeer van een minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening in het nieuwe kabinet.

‘Die roep om regie is begrijpelijk’, vindt Hamers. ‘Er is meer coördinatie nodig om samenhang te creëren.’ Ministeries werken nu te veel langs elkaar heen, de subsidiepotten van het Rijk zijn verkokerd.

Kuiper geeft een voorbeeld: ‘Je kunt de bereikbaarheid verbeteren door meer infrastructuur aan te leggen. Je kunt ook ervoor zorgen dat werken en wonen dicht bij elkaar zitten, dan heb je minder wegen nodig. Voor het eerste is wel geld, voor het tweede niet.’

Vorig jaar heeft het Rijk een Nationale Omgevingsvisie (Novi) vastgesteld. Maar die is nog rijkelijk vaag. Kuiper. ‘Wij zeggen: maak een kaart van Nederland waarop je aangeeft wat je waar gaat doen. Dat kan het Rijk niet alleen, daar moeten provincies en gemeenten bij betrokken worden.’

Er is geen toverformule, benadrukt Hamers. ‘We hebben een stip op de horizon nodig. Pas wanneer je alles op de kaart zet, kun je zien of iets past en wat eventueel te combineren valt. We moeten ook snel naar de uitvoering toe, maar dat kan pas als er ruimtelijke keuzen worden gemaakt. Die zijn de afgelopen tijd te weinig gemaakt.’