

Ruimtelijk beeld

In hoofdstuk 5 verkenden we een aantal ontwikkelingen per thema. In dit hoofdstuk laten we die thematische ordening los en plaatsen we al deze ontwikkelingen in een ruimtelijk perspectief. Hoe zal het grondgebruik in Nederland veranderen en om hoeveel ruimte gaat het ongeveer? Eerst geven we een beeld van de kwantitatieve omvang van de verwachte veranderingen op dit punt. Daarna onderzoeken we wat deze veranderingen betekenen voor hoe Nederland er uitziet en wordt beleefd. Vervolgens kijken we naar de grote steden, waar zich bijzondere spanningen kunnen voordoen door de dichtheid van de bebouwing, de samenstelling van de bevolking en de aard van de activiteiten. Naast de stad vraagt ook het landelijke gebied om aandacht. Daarom nemen we dit in de laatste paragraaf onder de loep.

Nieuwe vraag naar ruimte

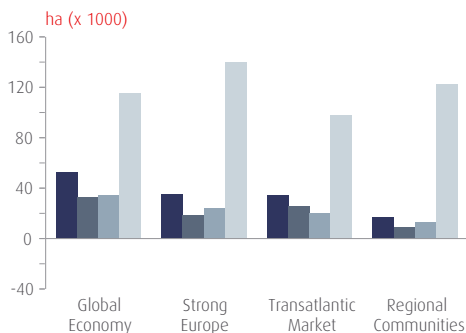
Wat betekenen de vier scenario's voor het grondgebruik in Nederland? Die vraag is relevant, omdat de schaal waarop het grondgebruik in de toekomst verandert een indruk geeft van de mate waarin de beleving van de fysieke omgeving zou kunnen veranderen. Bovendien zullen overheden in hun ruimtelijke beleidsplannen moeten anticiperen op deze verschuivingen op de grondmarkt. Daarom is voor de belangrijkste grondgebruikfuncties geschat hoeveel ruimte daarmee gemoeid zal zijn. De omvang en aard van deze ruimtevraag zullen verschillen tussen de scenario's. Wel wordt in elk scenario verondersteld dat het huidige beleid wordt voortgezet. Dat geldt niet alleen voor het sectorale beleid per grondgebruikfunctie, maar ook voor het ruimtelijkeorderingsbeleid. We veronderstellen dat dit beleid in hoofdlijnen in stand blijft en dat daardoor de huidige grond- en vastgoedprijzen relatief niet veel zullen veranderen. De berekende ruimtevraag laat dan zien welk areaal in de periode tot 2040 van functie kan veranderen en vormt een beleidsopgave voor de ruimtelijke ordening. Een deel van dit nieuwe ruimtegebruik zal via processen van transformatie en herstructurering in de plaats komen van bestaande functies, maar in de meeste gevallen zal de open ruimte die nu voor de landbouw gebruikt wordt - net als in het verleden - een nieuwe functie krijgen.

Nieuwe ruimtevraag in de komende veertig jaar

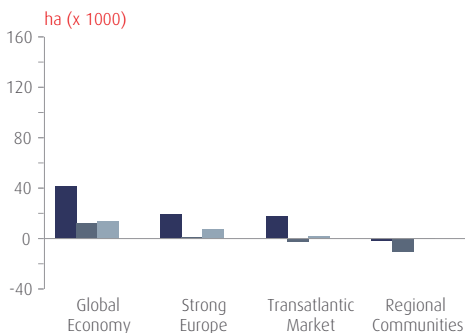
De volgende figuren laten zien welke extra ruimte nodig is voor de functies wonen, werken, recreatie en natuur als het huidige beleid wordt voortgezet. Door functies te combineren kan het totaal in de praktijk kleiner zijn dan de som der delen. Figuur 6.1.1 laat de nieuwe ruimtevraag zien voor de periode 2002-2040. Alle cijfers in deze paragraaf zijn gebaseerd op historische kengetallen voor dichtheden en ruimtegebruik, en zijn dus indicatief. Voor definities en berekeningswijzen verwijzen we naar de paragrafen over wonen, werken en natuur in hoofdstuk 5, alsmede naar de bijbehorende thematische achtergronddocumentatie.

Ruimte vraag Nederland

2002 - 2020



2020 - 2040



Figuur 6.1.1 Extra ruimte vraag bij trendmatig beleid, 2002-2040.

Meeste ruimte nodig voor natuur

De figuren laten zien dat de functie 'natuur' tussen 2002 en 2020 de meeste ruimte vraagt, althans in termen van areaal. Deze ruimte is nodig om de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) aan te leggen, die volgens het huidige beleid in 2018 moet zijn gerealiseerd. Daarna zal alleen nog beheer plaatsvinden. De vraag naar natuur verschilt tussen de scenario's, door extra investeringen in ecologische verbindingzones of door de rol van particulier natuurbeheer (zie ook hoofdstuk 5, *Natuur*).

De extra ruimte die nodig is voor woon- en werkgebieden neemt in de komende decennia af. Dat proces verloopt geleidelijk, vooral doordat de bevolkingsgroei terugloopt. Daarbij krimpt de behoefte aan nieuwe werklocaties sneller dan die aan nieuwe woonlocaties. Dat komt onder meer door het groeiende aandeel kantooractiviteiten in de economie: bedrijfspanden nemen daardoor in verhouding tot het aantal werknemers steeds minder grond in beslag (zie ook hoofdstuk 5, *Werken*). Als gevolg hiervan zal er na 2020 vooral nog nieuwe vraag zijn naar ruimte om te wonen.

Na 2020 ruimte vraag kleiner

De ruimte vraag hangt direct samen met de groei van bevolking en economie in de functies wonen, werken en recreatie. Kijken we alleen naar deze functies, dan is het zelfs mogelijk dat het ruimtegebruik afneemt in de tweede helft van de beschouwde periode. Dit is het geval als de bevolking krimpt en de economie slechts langzaam groeit (het scenario *Regional Communities*). Deze situatie hebben we in Nederland de

laatste eeuw niet meegemaakt. Maar ook in de andere scenario's is de additionele ruimte na 2020 nog maar een fractie van die van daarvoor.

Ruimte voor waterveiligheid, infrastructuur en glastuinbouw

Naast de vier genoemde ruimtegebruikfuncties is er ook nieuwe ruimte nodig voor waterveiligheid, voor infrastructuur en voor bijvoorbeeld glastuinbouw, maar bij deze functies gaat het steeds om kleine oppervlakten. Bij nieuwe infrastructuur komt dat bijvoorbeeld omdat de meeste uitbreidingsplannen betrekking hebben op bestaande tracés (zie hoofdstuk 5, *Mobiliteit*). Overigens kunnen de werkelijke omgevingseffecten en de beleving er van over het algemeen niet goed worden afgeleid uit de ruimte die infrastructuur in beslag neemt.

Relatieve ruimtevrage

In tabel 6.1.1 geven we een overzicht van de totale ruimtevrage die te verwachten is tot 2040. Figuur 6.1.2 laat zien in welke mate de verschillende gebruiksfuncties *relatief* toenemen.

In de scenario's tot 2040 zal het verharde oppervlak maximaal nog toenemen met bijna 50 procent (scenario *Global Economy*). Deze uitbreiding is vergelijkbaar met de procentuele groei van het bebouwd gebied tussen 1970 en 2000 (CBS Statline 2006). Opvallend is dat het recreatiegroen relatief sterk toeneemt. Het areaal recreatiegroen groeit zowel met de woningbouwopgave (publiek aangelegd), als met de bevolkingsomvang (privaat aangelegd). Voor deze verhoudingsgetallen hanteren we historische kengetallen en bestaande beleidsnormen. Daarbij laten we de kengetallen tussen de scenario's iets uiteenlopen (zie verder hoofdstuk 5, *Natuur*).

Nieuwe ruimte ten koste van landbouw

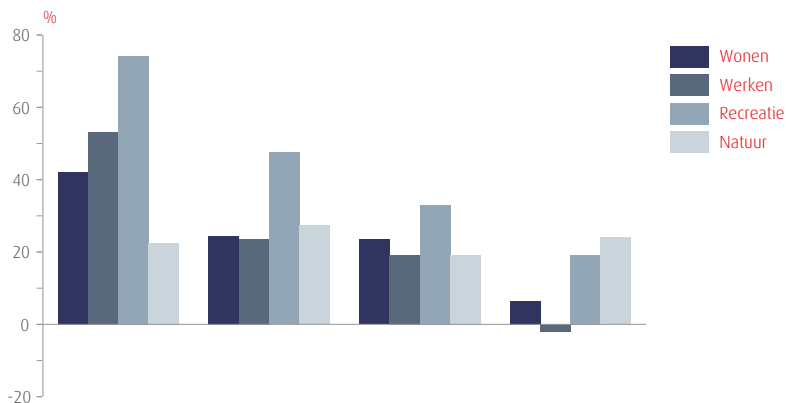
Deze nieuwe ruimtebehoefte zal ten koste gaan van het open landschap, en wel in het bijzonder van landbouwgebied. Tegelijkertijd kan de vraag naar landbouwgrond kleiner

Tabel 6.1.1 Nieuwe ruimtevrage bij trendmatig beleid in Nederland (x1000 ha), 2002-2040.

2002-2040

	Global Economy	Strong Europe	Transatlantic Market	Regional Communities
Wonen	94	55	52	15
Werken	45	20	23	-2
Recreatie	49	31	22	13
Natuur	115	140	98	123
Totaal	303	246	195	149

Toename areaal landgebruik 2002 - 2040



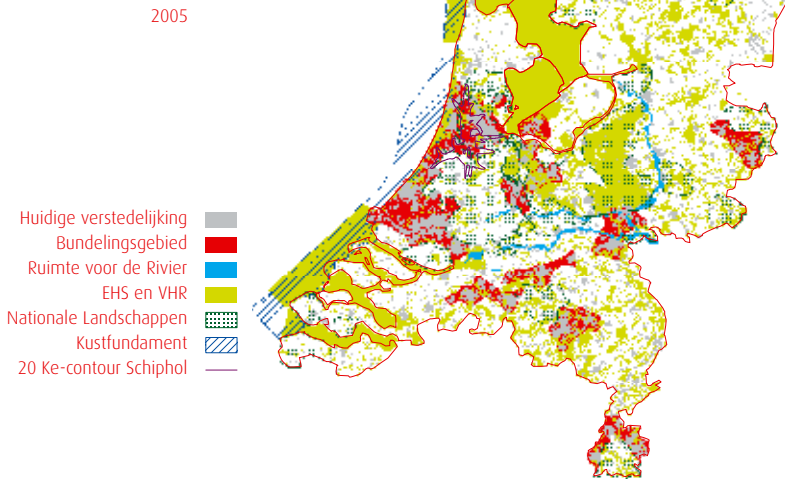
Figuur 6.1.2 Relatieve toename bodemgebruik 2002-2040 per functie.

worden door de schaalvergroting van de landbouw als de markt voor landbouwproducten wordt geliberaliseerd. Deze landbouwgronden zullen doorgaans echter niet vrijkomen op de plaatsen waar men ruimte zoekt voor nieuwe functies, zodat ook in de toekomst goed lopende landbouwbedrijven zullen moeten wijken voor de verstedelijkingsdruk. Door het prijsverschil tussen landbouwgrond en bouwgrond zal het altijd rendabel blijven om de grond van functie te laten veranderen, als overheden dit tenminste toestaan. Het beleid van deze overheden bepaalt dus waar deze verstedelijkingsdruk zich in het landschap manifesteert. Daarom gaan we daar even kort op in.

Trendmatig beleid

Het nationale ruimtelijke beleid bevindt zich sinds de Nota Ruimte in een overgangsfase. Daardoor is niet ondubbelzinnig vast te stellen wat gezien moet worden als trendmatig beleid. Het is onduidelijk of de decentralisatie van het ruimtelijk beleid naar de provincies gevolgen zal hebben voor de traditionele hoofdlijnen van dit beleid, en zo ja, in welke mate dit dan ook zichtbaar zal worden in de fysieke omgeving. Vooralnog veronderstellen wij een trendmatige voortzetting van het 'compactstadbeleid', waarbij de verstedelijkingsdruk vooral naar de stadsranden wordt afgevoerd, en daartussen grootschalige open gebieden in stand worden gehouden (figuur 6.1.3). Net als in het verleden zullen ook deze gebieden echter licht verstenen. Regionale veranderingen in de ruimtevrage ontstaan in de scenario's dus niet zozeer door beleidswijzigingen, maar door ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de woningmarkt.

Beleidkaart Nota Ruimte



Figuur 6.1.3 Overzichtkaart van het huidige ruimtelijk beleid (Nota Ruimte 2006).

Regionale verdeling

Omdat we naar ontwikkelingen op een lange termijn kijken en doordat de gebruikte rekenmodellen hun beperkingen hebben, is het niet goed mogelijk uitspraken te doen op een lager niveau dan dat van de drie landsdelen. Tabel 6.1.2 laat zien hoe de scenario-ontwikkelingen, die in hoofdstuk 5 werden geschetst, uitpakken voor deze landsdelen.

Tabel 6.1.2 weerspiegelt de ruimtelijke dynamiek van bevolking, wonen en werken, zoals die in hoofdstuk 4 werd beschreven en in hoofdstuk 5 bij de thema's wonen en werken verder werd uitgewerkt. Natuurlijk spelen volume-effecten hierbij een rol: het grote economische gewicht en de omvangrijke bevolking van de Randstad maken dat daar ook de uitbreidingsvraag voor wonen, werken en recreatie het grootst is. Relatief is de verstedelijkingsdruk echter het grootst in de Overgangszone. Dit is het gevolg van het 'uitschuifproces' uit de Randstad. Dit zal naar verwachting doorgaan, in een tempo dat afhankelijk is van bijvoorbeeld de omvang van de immigratie. Omdat de bevolkings-samenstelling en de bedrijfstakstructuur tussen landsdelen verschilt, zal ook de vraag naar woningen en bedrijfslocaties per landsdeel verschillen, en ook dat beïnvloedt de omvang van de ruimtevrage. De uitbreidingsvraag naar natuur zal groter zijn in de Overgangszone dan elders, omdat hier het grootste deel van de EHS-uitbreiding is gepland.

Tabel 6.1.2 Nieuwe ruimtevrage in de landsdelen (x1000 ha), 2002-2040.

2002-2040		Randstad			
	Global Economy	Strong Europe	Transatlantic Market	Regional Communities	
Wonen	44	27	24	6	
Werken	17	8	7	-1	
Recreatie	26	20	14	9	
Natuur	26	31	22	22	
Totaal	112	86	67	36	

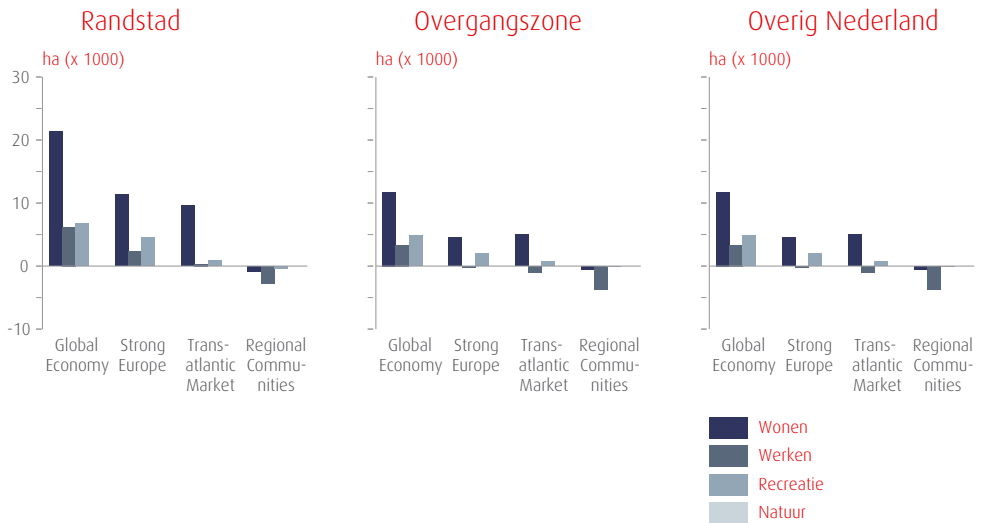
2002-2040		Overgangszone			
	Global Economy	Strong Europe	Transatlantic Market	Regional Communities	
Wonen	30	16	17	6	
Werken	14	6	7	-1	
Recreatie	15	8	6	3	
Natuur	46	60	42	54	
Totaal	105	89	72	62	

2002-2040		Overig Nederland			
	Global Economy	Strong Europe	Transatlantic Market	Regional Communities	
Wonen	21	12	12	3	
Werken	14	7	9	0	
Recreatie	8	3	2	1	
Natuur	43	50	35	47	
Totaal	86	72	58	51	

Tabel 6.1.2 laat niet zien dat de ruimtebehoefte in de periode na 2020 in elk landsdeel een stuk lager is dan in de periode daarvoor. De EHS is dan in omvang voltooid (2018) en heeft geen grond meer, de behoefte aan bouwgrond voor woningen halveert en wordt in het *Regional Communities*-scenario zelfs in alle landsdelen negatief.

De behoefte aan nieuwe ruimte voor economische activiteiten stelt dan al niet zo veel meer voor; na 2020 is deze behoefte in alle landsdelen bij twee van de vier scenario's zelfs helemaal verdwenen. Ruimtegebrek zal waarschijnlijk na 2020 alleen nog een issue zijn als de bevolking groeit. Figuur 6.1.4 laat per landsdeel zien hoe de ruimtevrage tussen 2020 en 2040 is samengesteld. Voor de achterliggende factoren bij deze ontwikkeling verwijzen we naar hoofdstuk 5, waar deze thema voor thema besproken worden.

Ruimte vraag 2020 - 2040



Figuur 6.1.4 Extra ruimte vraag in de drie landsdelen tussen 2020 en 2040.

Krimp?

De behoefte aan woningen en bedrijfsgebouwen neemt af. Dit kan op lange termijn leiden tot een omslag op de markt voor grond en vastgoed. De relatieve grond- en vastgoedprijzen zullen dan geleidelijk dalen en mensen kunnen daardoor ruimer en groener wonen en werken. Als gevolg daarvan zou het open gebied minder aantrekkelijk kunnen worden. Hoe dit proces werkelijk zal verlopen en met welke schokken dit gepaard zal gaan, is onderwerp voor een onderzoek dat buiten het kader van deze studie valt.

Conclusies en signalen

Landbouw en natuur

Voorlopig is er nog behoefte aan uitbreiding van areaal, zowel voor natuur als voor werken, wonen en recreatie. Die ruimte is er, maar zal grotendeels ten koste gaan van de landbouwbestemming, en het landschap zal hierdoor veranderen. De locaties voor EHS-uitbreiding (natuur) liggen min of meer vast en interfereren niet veel met de behoefte aan bouwlocaties. Wel kan de volgorde waarin de EHS wordt uitgebreid ruimtelijk samenhangen met de krimp van de landbouw: boeren zijn sneller geneigd hun land van de hand te doen als ze slechtere bedrijfsresultaten boeken.

Bedrijfslocaties

Bij de planning van nieuwe bedrijfslocaties moet er gezien de lange voorbereidingstijd nu al rekening mee worden gehouden dat de vraag naar ruimte na 2020 kan omslaan. Afhankelijk van het scenario zal er dan ruimte vrijkomen. Door daar nu bij stadsvernieuwing al rekening mee te houden, kan worden voorkomen dat straks de minst aantrekkelijke terreinen en kantoorlocaties langzaam vervallen en hun omgeving meezuigen in een negatieve spiraal. Een ruimtelijk krimpscenario biedt nieuwe mogelijkheden om de ruimte in te richten. Door tijdig op deze ontwikkeling te anticiperen, worden deze mogelijkheden maximaal benut.

Woningbouw

Als er meer bouwgrond komt voor woningen, voorziet dit in de vraag naar onderdak, wooncomfort en woonomgeving van een groot deel van de bevolking, verbetert de prijs-kwaliteitverhouding en wordt de woningmarkt via doorstroming beter toegankelijk voor starters. Al deze effecten verhogen de maatschappelijke welvaart. Daar staat tegenover dat de open ruimte die daarvoor wordt opgeofferd een zekere landschappelijke waarde kan hebben. Als het ruimtelijk beleid trendmatig wordt voortgezet, zal deze bouwgrond vooral aan de stadsranden worden gezocht. Dit zijn vaak niet de plaatsen met de grootste landschappelijke betekenis. Of in de ruimtelijke opgave voor 2002-2040 kan worden voorzien zonder aan de Nationale Landschappen te knabbelen en zonder de infrastructuur te veel te belasten, is een ontwerpvrage voor de toekomst.

Grote steden en landelijk gebied

Om diverse redenen geeft het ruimtegebruiksaldo op geaggregeerd niveau een te rooskleurig beeld van de werkelijke omvang van de ruimtelijke knelpunten. Daarbij worden immers positieve en negatieve saldi op regionaal niveau tegen elkaar weggestreept. Een saldo in termen van oppervlakte geeft echter maar beperkte informatie over de mate waarin de kwaliteit van de fysieke omgeving in het geding is. Een zendmast neemt maar weinig ruimte in beslag, maar kan een open landschap aantasten dat duizend keer zo groot is. Nieuwe woon- en werkgebieden daarentegen kunnen een rommelig landbouwgebied verrijken, mits ze zo zijn vormgegeven en ingericht dat ze goed passen bij het landschap en niet afsteken tegen de traditionele bouwvormen. Daarom zullen we in de twee volgende paragrafen proberen te beschrijven wat de scenario's betekenen voor de vier grote steden en voor het landelijk gebied.