



# NAAR EEN NIEUWE PLANNINGDOCTRINE?

Op zoek naar ingrediënten die houvast  
bieden in onzekere tijden



---

**Leerstoel  
Gebiedsontwikkeling**

# INHOUD

<b>OVER DE AUTEUR</b>	<b>5</b>
<b>1 AANLEIDING</b>	<b>7</b>
<b>2 WAT IS EEN PLANNINGDOCTRINE?</b>	<b>8</b>
<b>3 NEDERLAND LEEK AF; NU BUITELN OPGAVEN OVER ELKAAR HEEN</b>	<b>11</b>
<b>4 EEN REFLECTIE OP DE ROEP OM RICHTING EN KEUZES</b>	<b>14</b>
<b>5 WAAROM TRADITIONELE NATIONALE RUIMTELIJKE ORDENING NIET MEER WERKT</b>	<b>15</b>
<b>6 DE TERUGKEER VAN NATIONALE RUIMTELIJKE ORDENING</b>	<b>18</b>
<b>7 REGEERAKKOORD JETTEN I</b>	<b>20</b>
<b>8 DE BALANS OPGEMAAKT</b>	<b>22</b>
<b>9 DE KLASSIEKE PLANNINGDOCTRINE REVISITED</b>	<b>23</b>
<b>10 PLANNINGDOCTRINE IN DE NIEUWE CONTEXT</b>	<b>24</b>
<b>11 DE INGREDIËNTEN VAN EEN PLANNINGDOCTRINE</b>	<b>27</b>
<b>12 MATERIËLE INGREDIËNTEN</b>	<b>28</b>
<b>13 INGREDIËNTEN VOOR DE WERKWIJZE</b>	<b>32</b>
<b>14 AFRONDEND</b>	<b>40</b>
<b>BRONNEN</b>	<b>42</b>
<b>COLOFON</b>	<b>44</b>

# NAAR EEN NIEUWE PLANNINGDOCTRINE?

– Op zoek naar ingrediënten die houvast  
bieden in onzekere tijden

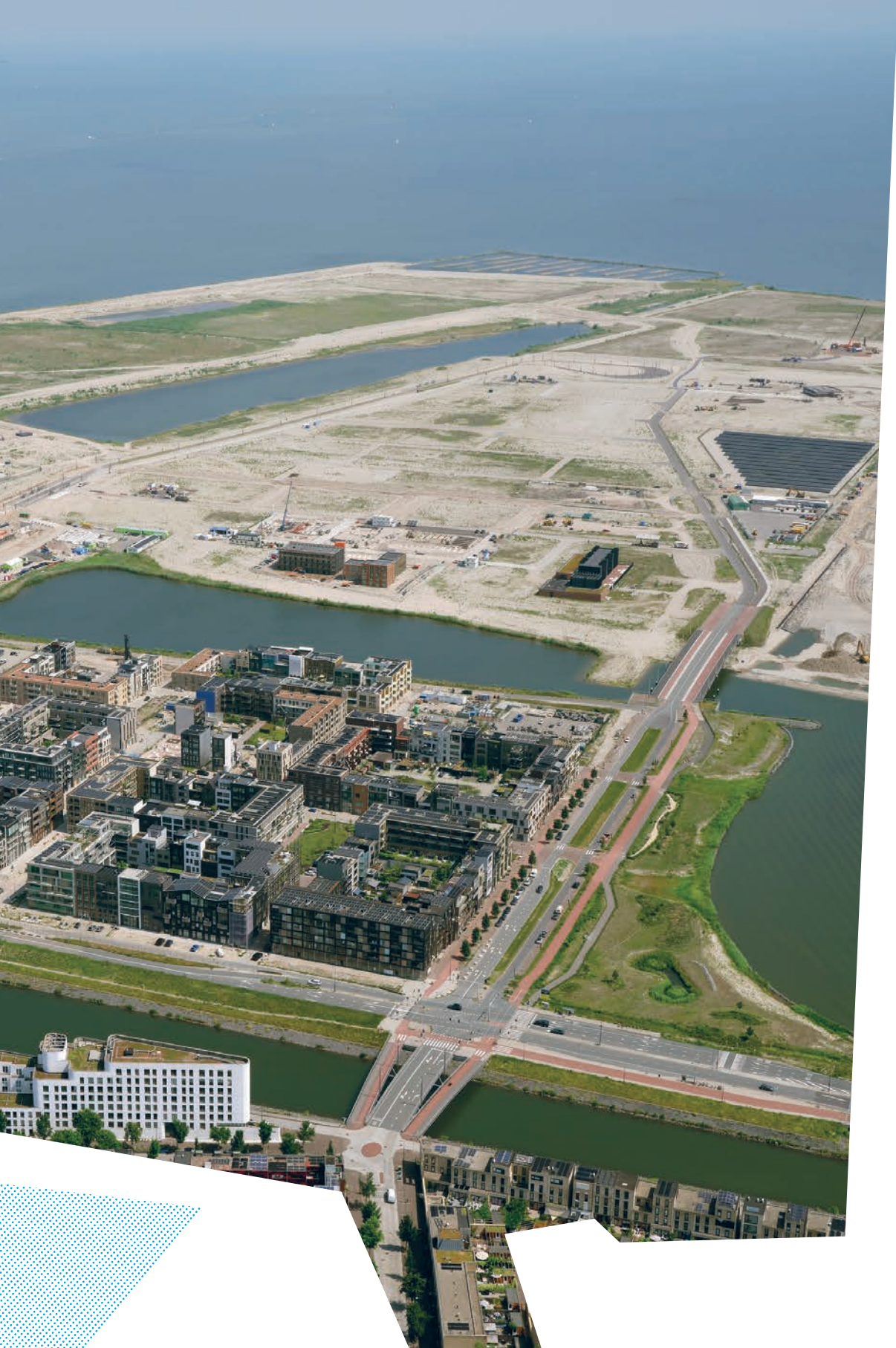
prof. dr. Co Verdaas

*Hoogleraar gebiedsontwikkeling TU Delft*

16 mei 2026

Beuningen, Nederland

Dit essay reflecteert op mogelijke contouren voor een nieuwe planningdoctrine voor Nederland, met aandacht voor actuele uitdagingen, reflectie op het verleden en ingrediënten voor toekomstbestendig ruimtelijk beleid, zowel op inhoud als werkwijze.



## OVER DE AUTEUR

Prof. dr. Co Verdaas is deeltijdhoogleraar gebiedsontwikkeling aan de TU Delft. Sinds 1 december 2023 is hij tevens Deltacommissaris.

Hij studeerde planologie in Nijmegen aan de Radboud Universiteit. Hij promoveerde daar op het proefschrift *Plannen laten zich niet plannen*, een onderzoek naar het functioneren van het planstelsel in Nederland. Na zijn academische vorming is hij onder andere werkzaam geweest bij de gemeente Zwolle, woningcorporatie SWZ en de Radboud Universiteit. In 2003 kwam hij voor de PvdA in de Tweede Kamer, waar hij onder andere het woord voerde over infrastructuur en ruimtelijke ordening. Hij agendeerde als Kamerlid de Omgevingswet en de Ladder van Verdaas. Van april 2007 tot november 2012 was hij gedeputeerde Ruimte, Wonen en Water in de provincie Gelderland. Daarna was hij korte tijd staatssecretaris EZ in Rutte I en verantwoordelijk voor onder andere Landbouw, Natuur en Visserij. Van april 2019 tot december 2023 was hij dijkgraaf van Waterschap Rivierenland.

# NAAR EEN NIEUWE PLANNINGDOCTRINE? OP ZOEK NAAR HOUVAST IN ONZEKERE TIJDEN<sup>1</sup>

6



## 1. Aanleiding

---

Een vraag dan wel observatie via de mail van mijn zeer gewaardeerde collega Peter Pelzer aan de TU Delft is de aanleiding voor dit essay.<sup>2</sup> Hij vroeg zich af of de inzet van het Deltaprogramma, in het bijzonder de inzichten van de denkrichting ‘meegroeien’ binnen het kennisprogramma zeespiegelstijging, de contouren van een nieuwe planningdoctrine laten zien. Of zoals hij het later specificeerde: is er sprake van een nieuw verbond tussen ingenieurs en ecologen die elkaar vinden in een nieuw paradigma voor onze Delta?

Deze opmerking katalyseerde iets in mij: mijn hele werkzame leven probeer ik vanuit mijn verschillende rollen en ervaringen te werken aan een toekomstbestendig Nederland. In al die jaren is (deels onderhuids) het besef gegroeid dat we van richting moeten veranderen. Tevens horen we de laatste jaren alom de roep dat er richting nodig is en er keuzes gemaakt moeten worden. Overigens is die roep niet alleen te horen binnen de gemeenschap van planning-professionals. Ook beleggers, ondernemers, ontwikkelaars, maatschappelijke organisaties en vele anderen vragen om richting en houvast. Blijkbaar is er geen richtinggevend perspectief dan wel een aantal gedeelde uitgangspunten die houvast bieden bij het verder ontwikkelen van Nederland. Kan een (herziene) planningdoctrine ons daarbij helpen en zo ja, hoe kom je tot een doctrine en hoe zou zo’n doctrine dan moeten luiden?

In diezelfde periode liep ik Andreas Faludi tegen het lijf: een (nog immer actief) monument in de wereld van planologen en expert bij uitstek inzake de Dutch Planning Doctrine. Hij moedigde me aan de vraag van Peter Pelzer verder te doordenken en stuurde me een recent paper (2024)<sup>3</sup> waarin hij reflecteert op de geschiedenis van de Dutch Planning Doctrine. In hun klassieker over de Dutch Planning Doctrine<sup>4</sup> (1994) zien Faludi en Van der Valk parallellen met de zogeheten ‘scientific paradigms’ en verwijzen ze onder andere naar het werk van Kuhn (1962) en zijn gedachtegoed inzake de wijze waarop paradigmaverschuivingen plaats kunnen vinden.<sup>5</sup> In zijn paper constateert Faludi dat ‘where previously planners and politicians have cooperated, this is no more the case’. Hij plaatst deze ontwikkeling nadrukkelijk in de context van politieke volatiliteit terwijl de uitdagingen rondom bijvoorbeeld klimaatverandering commitment vereisen op middellange en lange termijn. Vrij vertaald: we hebben geen planningdoctrine meer, deze is wel nodig, al ontbreken de eerdere randvoorwaarden waaronder de vorige planningdoctrine kon groeien.

1  
Ik dank Peter Pelzer, Tom Daamen en Anne Beaulieu voor hun reflecties op een eerdere versie van dit essay.

2  
Ik citeer: ‘Ik was me aan het afvragen of we rond de denkrichting ‘meegroeien’ de contouren van een nieuwe planningsdoctrine (Faludi, mijn belangrijke voorganger op deze positie) zien, zoals die er ooit was rondom het openhouden van het Groene Hart.’

3  
A. Faludi, *Experts and Politicians Hand in Glove: The Ups and Downs of Dutch Planning*, Paper for the Session on Technical Knowledge and Political Power, Milano, 10-11 April 2024.

4  
A. Faludi en A.J. Van der Valk (1994), *Rule and Order: Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

5  
T.S. Kuhn (1962), *The Structure of Scientific Revolutions*, The University of Chicago Press, Chicago.

De vraag van collega Pelzer en de ontmoeting met Faludi moedigden me aan het sluimerend besef om te zetten in concrete actie. In dit essay probeer ik de eigen gedachten te ordenen en te reflecteren op de vraag of we de contouren van een nieuwe planningdoctrine zien en zo ja, hoe zou die zich dan kunnen of moeten tonen?

## OPBOUW

In dit essay:

- Ga ik in op de vraag wat een planningdoctrine is of zou kunnen zijn;
- Stip ik kort de opgaven aan waarvoor we gesteld staan;
- Probeer ik te duiden hoe de roep om richting en keuzes (een doctrine?) begrepen kan worden;
- Schets ik enkele ingrediënten die volgens mij thuishoren in een nieuwe planningdoctrine.

8

Op voorhand teken ik aan dat een planningdoctrine geen formeel besluit of beleidsstuk is maar een gedeelde basis die gaandeweg groeit en daarmee houvast kan bieden aan diegenen die ons land ‘plannen’ of denken dat te doen.

Dit essay is daarmee geen antwoord en bevat evenmin een operationeel voorstel. Het is een *uitnodiging* om bij deze zoektocht aan te sluiten en te bezien waar we met elkaar gemeenschappelijke grond kunnen vinden en richting kunnen geven aan ons aller handelen. Dat is in de kern wat een planningdoctrine behelst.

## 2. Wat is een planningdoctrine?

---

De digitale Van Dale is vrij beknopt over de betekenis van het begrip doctrine: leer of leerstelling. Kijken we verder op bronnen als Wikipedia, encyclo.nl en woord.org, dan wordt daarbij vooral het consistente karakter van een doctrine benadrukt. Het is een set van aannames of dogma's binnen een (kennis)domein of ideologie die als zodanig niet ter discussie staan en dus richtinggevend zijn. Een *planningdoctrine* is aldus een set van aannames en onderliggende opvattingen over de *ruimtelijke* inrichting van ons land.

Het begrip doctrine roept associaties op met dogmatisch denken en handelen en halsstarrigheid. Het begrip indoctrineren (het systematisch en eenzijdig inprenten van bepaalde overtuigingen) roept niet voor niets zelden warme gevoelens op. Een doctrine heeft dan een uitsluitende en verstarrende werking waardoor nieuwe inzichten en ambities geen kans krijgen. Een doctrine kan aldus ook een tegenreactie oproepen.

Vanuit dit perspectief kan begrepen worden dat zo'n 20 jaar geleden afscheid is genomen van nationale ruimtelijke ordening. De – vermeende – verstarrende werking van het vigerende nationale beleid op regionale en lokale ontwikkelingen kreeg de overhand in het discours. Een reactie kon niet uitblijven: de tot dan heersende planningdoctrine (met een sterk sturende rol op de verstedelijking vanuit de Rijksoverheid) werd aan de kant geschoven.<sup>6 en 7</sup>

Momenteel zitten we in een nieuwe fase: het ontbreken van nationale regie op de ruimtelijke ordening leidt de laatste jaren tot een steeds indringender en breedgedragen roep om richting en keuzes op nationaal niveau! Maar hoe maken we die keuzes dan? Helpt een onderliggende en gedeelde doctrine daarbij? Hoe ontstaat zo'n doctrine en hoe zou ie eruit kunnen of moeten zien?

Het hebben van gedeelde overtuigingen ('zo hoort het') en vanzelfsprekendheden die als zodanig niet meer ter discussie worden gesteld wordt door Faludi aangeduid als 'planning thought' of 'normative planning': het kader dat voorafgaat aan concrete plannen. In hun standaardwerk over de Dutch Planning Doctrine zien Faludi en Van der Valk de voorliefde van Nederlanders voor 'Rule and Order' als de kern van de Nederlandse planningdoctrine. Die behoefte weerspiegelt zich in het landschap en de opbouw van onze steden. Faludi en Van der Valk geven aan dat het daarbij niet gaat om van bovenaf opgelegde 'Rule and Order', maar vooral raakt aan de wijze waarop de Nederlanders de dingen doen ('the Dutch way of doing things', blz. 8).


Een planningdoctrine is geen formeel vastgesteld document of beleidsstuk. Het is een gegroeide en gedeelde overtuiging over wat goede planning is, een verzameling van professionele normen die gaandeweg is ontstaan en daarmee richting geeft aan het handelen van overheden, bedrijven en maatschappelijke partners. Die doorwerking maakt een doctrine betekenisvol. Het is als het ware de onuitsproken

6

Of zoals het in deel 3 (kabinetsstandpunt) wordt verwoord in de inleiding: 'Deze nota stelt ruimte voor ontwikkeling centraal en gaat uit van het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Deze nota ondersteunt gebiedsgerichte, integrale ontwikkeling waarin alle betrokkenen participeren. Het accent verschuift van 'toelatingsplanologie' naar 'ontwikkelingsplanologie'.'

7

Faludi voegt hier aan toe dat het starre imago van Pronk als verantwoordelijk minister mede maakte dat velen van de Rijksregie af wilden ('...impression of being inflexible...'). Daarnaast wilden volgens Faludi veel gemeenten meer ruimte voor decentrale ontwikkelingen om hun financiële situatie te verbeteren.




basis in alle beleid, projecten, visies, opleidingen, et cetera. Faludi en Van der Valk illustreren dit mooi met de doctrine omtrent de Randstad en het Groene Hart en de decennialange onomstreden inzet in het formele beleid het Groene Hart open te houden en de Randstad te zien als basis voor verdere verstedelijking. De doctrine is zo sterk dat deze leidt tot ‘the definite view of what the country should look like’.



Tijdens mijn opleiding planologie (1984-1990) aan de Radboud Universiteit (destijds nog de KUN) was ik nog niet bekend met het begrip planningdoctrine. Als ik terugkijk herken ik wel de kracht van deze ‘definite view of what the country should look like’. Het was destijds een gegeven dat we het Groene Hart open dienden te houden en verstedelijking geconcentreerd diende plaats te vinden. Achteraf kan ik nog enkele van de onderliggende aannames identificeren waarmee ik ben opgeleid en gevormd: je diende als planoloog zorgvuldig om te gaan met de beschikbare ruimte. De blik op de ruimte was er één vanuit stedelijk perspectief. Als planoloog was je opdracht er vooral op gericht om maatschappelijke functies op een rationele manier te plannen. Van het landelijk gebied kon je niet zomaar stukken afsnoepen (ruimte was immers schaars!), maar soms kon het niet anders. Het landelijk gebied was de contramal van de stad, uitloopgebied dan wel overloopgebied, en dienstbaar aan de behoeften van de stedeling. In mijn herinnering – al is mijn geheugen niet feilloos – werd het landelijk gebied in mijn opleiding nimmer als een zelfstandige entiteit en identiteit benaderd. Zonder dat ik dit kan staven laat zich dat mogelijk deels verklaren uit het gegeven dat de meeste vakgenoten in een stedelijke omgeving woonden en de landelijke omgeving vanuit de noden en behoeften van ‘de stedeling’ werd beschouwd.

Ik wil met deze reflectie niet oordelen over mijn opleiding of de toen voor mij nog onzichtbare doctrine. Integendeel, elke professionele en/of wetenschappelijke kring produceert al dan niet bewust een eigen set van onderliggende normen en overtuigingen. Het scheidt herkenning, eigenaarschap, consistentie, houvast en verbondenheid. Zo’n doctrine gaat in de weg zitten als beproefde recepten niet meer blijken te werken en de doctrine desondanks overeind blijft. Op gezette tijden is daarom kritische reflectie gewenst op de gegroeide doctrine.

Of zoals Faludi en Van der Valk enigszins paradoxaal concluderen: ‘Preferably, planning doctrine should be open’ (blz. 25). Anders gezegd, hoe kan een doctrine, die in zijn aard uitsluitend werkt, toch





ontvankelijk zijn voor nieuwe inzichten en behoeften. Kan er houvast en continuïteit worden geboden in een veranderlijke en onzekere wereld?<sup>8</sup>

### 3. Nederland leek af; nu buitelen opgaven over elkaar heen

Met de Nota Ruimte uit 2004 werd afscheid genomen van de nationale ruimtelijke ordening en de planningdoctrine zoals we die tot eind vorige eeuw kenden. Nederland leek af<sup>9</sup>, er diende vooral ruimte te worden gelaten aan private en maatschappelijke initiatiefnemers om ontwikkelingen mogelijk te maken. Bevoegdheden en verantwoordelijkheden konden zoveel mogelijk worden belegd bij decentrale overheden. Het Rijk wilde volgens eigen zeggen enkel nog verantwoordelijkheid dragen voor de basiskwaliteit.<sup>10</sup> Vanuit historisch perspectief is goed te begrijpen dat Nederland als ‘af’ werd beschouwd. Fukuyama had in 1992 zijn ‘End of History’ gepubliceerd, een boek dat veel weerklank vond. In zijn boek betoogt Fukuyama dat de ideologische evolutie haar eindpunt heeft bereikt en de liberale democratie getriomfeerd heeft.

Dit denken beïnvloedt het discours over de ruimtelijke ordening. In dit verband kan het (in de wereld van planologen beroemde) **advies van de WRR** uit 1998 over Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek niet onvermeld blijven.<sup>11</sup> Het advies van de WRR vertrekt vanuit de analyse (blz. 7) dat

8

Faludi en Van der Valk operationaliseren die openheid niet (blz. 244): ‘Of course, doctrine can never be fully open. It would thereby lose its meaning as what it is, a framing device. ... doctrine cannot be made wholly explicit either... doctrine would become the same as a plan, perhaps even a project plan.’

9

<https://www.pbl.nl/actueel/nieuws/nederland-is-toch-niet-af-op-naar-een-nieuwe-planologie>

10

Op blz. 7 staat het als volgt verwoord: ‘Voor heel Nederland wordt een beperkt aantal generieke regels gehanteerd onder de noemer ‘basiskwaliteit’: dat zorgt voor een heldere ondergrens op het gebied van bijvoorbeeld veiligheid, milieu, verstedelijking, groen en water.’



‘de dynamiek van maatschappelijke veranderingen zodanig is dat deze niet langer is op te vangen door het systeem op onderdelen aan te passen.’ Het advies zelf is uiterst genuanceerd en gelaagd en ziet nog wel degelijk een rol voor de Rijksoverheid in de ruimtelijke ordening van Nederland: ‘Het nationale strategisch beleid dient zich nadrukkelijker te concentreren op de hoofdstructuur en een beperkt aantal projecten, neergelegd in een plan voor de ruimtelijke hoofdstructuur.’ In de aanbiedingsbrief (20 februari 1998) en het daaropvolgende maatschappelijke en politieke discours verdwijnen die nuances gaandeweg. Uit de aanbiedingsbrief: ‘... de raad (WRR) spreekt zich uit voor een stelsel van ruimtelijke ontwikkelingspolitiek. Daarin ligt de nadruk op integrerende planvorming op het regionale niveau teneinde zo goed mogelijk aan te sluiten bij in de samenleving bestaande eisen, wensen en doelstellingen ten aanzien van ruimtelijke ontwikkeling. De rol van de rijksoverheid zal hierbij worden gekenmerkt door terughoudendheid waar mogelijk en daadkracht waar nodig.’

Het WRR-advies bespoedigt de kanteling in het denken over nationale ruimtelijke ordening. Er waren in Nederland geen omvangrijke ruimtelijke klussen meer te klaren. Er moest ruimte komen voor (regionale) ontwikkeling. Het Rijk droeg enkel nog verantwoordelijkheid voor de mainports en hoofdinfrastructuur. En bedenk, in de Nota Ruimte (check op deel 3, april 2004) komen de begrippen klimaatadaptatie, energietransitie en circulariteit niet voor. Het begrip stikstof komt enkel voor in relatie tot een aantal hotspots waarbij de luchtkwaliteit niet aan de norm voldoet. Van een crisis op de woningmarkt is geen sprake, al wordt wel degelijk onderkend dat er nog de nodige woningen gebouwd moeten worden. De volgende zin (deel 3, blz. 85/6) is illustratief: ‘Indien regio’s op verschillende plaatsen tegelijkertijd ruimte voor woningbouwprojecten bieden, kan dat concurrentie bevorderen en de woonconsument een grotere keuze in het woningaanbod verschaffen.’ Kort samengevat, het einde van de geschiedenis leidde – al dan niet terecht – ook tot het gevoel dat er geen grote opgaven meer op ons lagen te wachten. Alles zou goed komen, ook op de woningmarkt.

## DE PARADOX VAN 20 JAAR ZONDER NATIONALE RUIMTELIJKE ORDENING

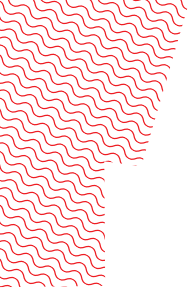
en het ontbreken van een planningdoctrine is dat er – voor zover ik heb kunnen nagaan – meer nationale programma's dan ooit tevoren zijn ontstaan: op dit moment zijn er 35 vigerende nationale programma's die raken aan de fysieke leefomgeving.

Deze programma's raken aan uiteenlopende thema's en zijn ongelijksoortig. Zo staat het Deltaprogramma naast bijvoorbeeld een Actieplan geluid. Waar het Deltaprogramma een nationaal en wettelijk geborgd programma is (met een Deltafonds en Deltacommissaris) dat adviseert over de lange termijn en jaarlijks op Prinsjesdag rapporteert over de voortgang op de thema's waterveiligheid, ruimtelijke adaptatie en zoetwaterbeschikbaarheid, is het Actieplan geluid een verplicht programma op basis van de Europese richtlijn Omgevingslawaaai. Het bevat instructieregels voor bestuursorganen die een actieplan geluid dienen vast te stellen.

Los van de specifieke kenmerken van elk van de 35 vigerende programma's, het laat zien dat de nationale sectorale beleidsvorming de afgelopen jaren volop is doorgedaan. Ondanks of wellicht juist door het ontbreken van nationale regie en langetermijnrichting op de ruimtelijke ordening van Nederland.

Inmiddels is de wereld ingrijpend veranderd en blijkt Nederland verre van af. Een systematisch en beknopt overzicht van de opgaven waar we binnen de huidige geopolitieke context voor staan is niet voorhanden en zou ook te ver voeren voor hetgeen ik beoog met dit essay. Ik volsta hier met de volgende constatering: de woningmarkt is vastgelopen (vrijwel alle politieke geledingen spreken van een crisis). We moeten onze energiehuishouding transformeren. Naast duurzaamheidsoverwegingen zijn er inmiddels ook geopolitieke redenen om voor onze energievoorziening minder afhankelijk te zijn van landen buiten Europa. Het elektriciteitsnet is overbelast en een aansluiting voor woningen en bedrijven is verre van vanzelfsprekend.

Klimaatverandering noopt ons tot een grondige herziening van de wijze waarop we ruimtelijke keuzes maken en droge voeten kunnen houden. Verzilting heeft forse consequenties voor grondgebonden teelten. We moeten ons voorbereiden op steeds extremer weer, ruimte vinden voor waterberging en een stijging van de zeespiegel van enkele meters of



meer. Niet alle actuele natuurdoelen zijn houdbaar in het klimaat van de toekomst. Voldoende zoetwater van goede kwaliteit is niet langer vanzelfsprekend: de drinkwatervoorziening staat onder druk en belemmert inmiddels economische en woningbouwambities. Stikstof is uitgegroeid tot een politieke topprioriteit en zorgt al jaren voor verhitte discussies, onzekerheid en stagnaties bij tal van ontwikkelingen. Defensie heeft meer (gebruiks)ruimte nodig dan we 10 jaar terug voor mogelijk hielden. De Kaderrichtlijn Water vraagt om een flinke inspanning en de kans is groot dat we de afgesproken doelen in 2027 niet gaan halen. Onze bereikbaarheid staat onder druk en er zijn alleen al voor de instandhouding en vervanging van de huidige infrastructuur (nat en droog) miljarden nodig.

## **'HET KAN VERKEREN; ZO DENK JE DAT EEN LAND AF IS, ZO STA JE GESTELD VOOR DE GROOTST DENKBARE VERBOUWING, ZONDER PLAN, ZONDER DOCTRINE.'**

14

### **4. Een reflectie op de roep om richting en keuzes**

---

De terugkeer van nationale ruimtelijke ordening laat zich dus goed begrijpen. De roep om keuzes, regie en richting klinkt luid uit vele monden en de politieke arena is ontvankelijk gebleken voor die roep.<sup>12</sup>

Waar 20 jaar terug de sfeer was 'het land is af', buitelen inmiddels tal van sectorale ambities over elkaar heen. Tot op heden missen we een breedgedragen richting. Logisch, want de strijd om de ruimte is ook een maatschappelijke en dus politieke strijd. En 20 jaar decentraal ruimtelijk beleid laat zich niet zomaar repareren. Laat staan dat we kunnen bogen op een planningdoctrine. Die ontstaat immers niet per decreet.

Het verbouwen van een land zonder richting en gezamenlijkheid is een recept voor stagnatie en desinvesteringen. Terugkeren naar de planningdoctrine en daarop gebaseerde nationale ruimtelijke ordening van enkele decennia terug is geen optie. Dat vraagt om een nadere duiding: hoezo zouden we niet meer aan nationale ruimtelijke ordening kunnen doen zoals we dat tot het jaar 2000 gewoon waren?

<sup>12</sup> Zo roepen onder andere de koepels (VNG, IPO en UvW), de netbeheerders, Bouwend Nederland, LTO, VEWIN en vele anderen op tot scherpe keuzes.

---

## 5. Waarom traditionele nationale ruimtelijke ordening niet meer werkt

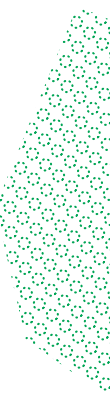
---

Her en der klonk de laatste jaren een haast nostalgische roep voor een terugkeer naar de aanpak van de VINO en Vinex. Het – enigszins geromantiseerde – beeld van die tijd is dat het Rijk destijds stevig regie voerde op de hoofdlijnen van de verstedelijking en de benodigde investeringen om locaties te ontsluiten en bouwrijp te maken ruimhartig beschikbaar stelde. Ik spreek van een enigszins geromantiseerd beeld, omdat de nationale regie ook toen de uitkomst was van uitvoerig overleg met vele publieke en private partners en de realiteit destijds eveneens weerbarstig was, zeker als het ging om het maken van ruimtelijke keuzes en het verdelen van – ook toen – schaarse middelen.

Bij die nostalgische roep om de Vinex-aanpak in ere te herstellen wordt vaak vergeten dat op deze aanpak in latere fasen de nodige kritiek is gekomen. Die kritiek regardeerde onder andere de eenvormigheid van de wijken, het elitaire karakter en de onderliggende afspraken met private partners.

Maar er werd in ieder geval geleverd, zo is vaak de ondertoon bij gesprekken over hoe het Rijk weer een rol zou moeten gaan pakken in de nationale ruimtelijke ordening. Er werden tenminste woningen gebouwd. En inderdaad, regelmatig werden er in de jaren '80 meer dan 100.000 woningen per jaar opgeleverd, aantallen die we al jaren niet meer halen. En in de Vinex-wijken die volgden op de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening wonen 100.000-en mensen (nog steeds) naar volle tevredenheid.<sup>13</sup>

Echter, in de tijd van VINO en Vinex was er nog geen sprake van congestie op het elektriciteitsnet, was klimaatverandering nog een ver-van-ons-bedverhaal, lag er nog geen stikstof-arrest en was de leveringszekerheid van drinkwater een gegeven. Je zou ook kunnen stellen dat 'we' destijds een aantal zaken – deels onbewust – voor ons uit hebben geschoven. Hoe het ook zij, een vergelijkbare aanpak zou in de huidige context niet meer kunnen werken. De puzzel is een stuk ingewikkelder om te leggen: het aanwijzen van locaties, het maken van afspraken met ontwikkelaars en gemeenten en subsidie zijn geen garantie meer voor snel resultaat. Het heeft immers geen zin woningen te realiseren die niet van stroom of water voorzien kunnen worden of niet goed ontsloten zijn.



13

Voor een meer diepgaande beschouwing met verwijzingen naar diverse (bewoners)onderzoeken zie <https://scripties.uba.uva.nl/download?fid=c4967374>

Daarnaast spelen de diverse opgaven op verschillende schaalniveaus. Zo worden besluiten over de programmering van het opwaarderen van het elektriciteitsnet niet door individuele gemeenten of provincies genomen. Besluiten om ook binnendijks ruimte te reserveren om de grote rivieren in de toekomst meer ruimte te geven worden door het Rijk genomen. En de zekerstelling van de zoetwaterbeschikbaarheid in een veranderend klimaat vraagt om keuzes die zowel voor het aanbod als de vraag stevige consequenties kunnen hebben. Er is geen 'quick fix'. Zo bepaalt het al dan niet succesvol keren van de bodemerosie in de Waal mede hoeveel water er via de IJssel naar het IJsselmeer gaat en vervolgens nog kan worden opgebracht naar bijvoorbeeld Oost-Groningen.

En om het nog een slag complexer te maken: keuzes zijn ook in de tijd met elkaar verbonden. Zo worden de systeemkeuzes rondom de nieuwe generatie Deltawerken niet binnen nu en 5 jaar gemaakt, terwijl de consequenties van dergelijke keuzes immens kunnen zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld over een open of (half)gesloten RijnMaasMonding of het (in welke mate) verhogen van het peil op het IJsselmeer.

16

Gelijktijdig kunnen lokale en regionale keuzes op korte termijn een perspectief op lange termijn aardig in de weg zitten als deze niet vanuit een samenhangende visie worden gemaakt.

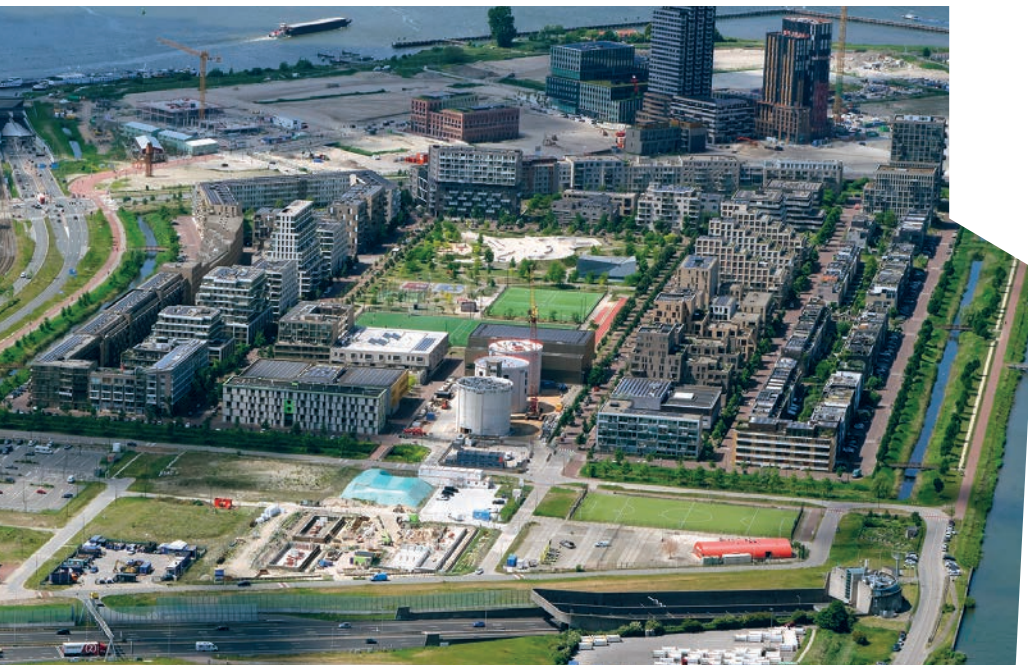


Daarbij komt, niet alle keuzes zijn aan de politiek. Een aantal ontwikkelingen is niet of zeer beperkt te beïnvloeden. Zo is bijvoorbeeld de verzilting in grote delen van West- en Noord-Nederland niet te stoppen, hooguit enigszins te vertragen. Klimaatverandering en de stijging van de zeespiegel zijn een gegeven. De vraag is vooral hoe snel en tot waar de zeespiegel stijgt en in welk scenario van opwarming we terecht gaan komen.

Logisch dus dat na 20 jaar decentraal ruimtelijk beleid in een snel veranderende context de roep om richting en heldere keuzes steeds meer weerklank vindt. Tegelijkertijd doet de enigszins gesimplificeerde oproep om regie en heldere keuzes noch recht aan de gelaagde besluitvorming rondom VINO en Vinex noch aan de complexe realiteit van nu.

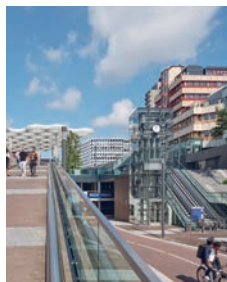
De vraag die ik opwerp is of deze mêlee aan opgaven in een lineaire aanpak nog wel te coördineren of te regisseren valt. Is de roep om 'regie' in de kern niet een vlucht voorwaarts die de complexe en gelaagde realiteit neigt te ontkennen? Valt de complexe en gelaagde realiteit nog te regisseren?

Hoezeer het verlangen naar het nationaal beleid uit de vorige eeuw is te begrijpen, de aanpak van toen is geen panacee en gaat ons niet helpen. Wat ooit werkte, is nu niet meer toepasbaar. Gelijktijdig is voortgaan zonder een gezamenlijke set uitgangspunten (een doctrine) een recept voor ongelukken, desinvesteringen en stagnatie.



Dat brengt me tot de hamvraag: hoe te voorzien in houvast en gemeenschappelijke grond na 20 jaar decentraal beleid in het besef dat er geen lineaire route voorwaarts is?

## 6. De terugkeer van nationale ruimtelijke ordening



Alvorens ik een voorzet (bedoeld als uitnodiging) doe om tot gemeenschappelijke grond te komen, wil ik recht doen aan het streven van de laatste jaren om weer ‘aan nationale ruimtelijke ordening’ te gaan doen. Immers, de politiek is zeker niet doof gebleken voor de roep om regie, richting en keuzes.

De steeds luider klinkende roep om nationale regie leidde in het kabinet Rutte IV (10 januari 2022) tot een minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (Hugo de Jonge). De minister beschikt dus niet over een eigen ministerie. Wel werd op deze manier duidelijk gemaakt dat de roep om nationale regie op de ruimte goed was verstaan. Op 6 oktober 2023 werd de zogeheten Contourennotitie Nota Ruimte naar de Tweede Kamer gestuurd. Stevige keuzes over de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland worden daarin niet gemaakt. Het is vooral een overzicht van thema's en ambities met de aankondiging dat er keuzes gemaakt zullen moeten worden. Uit de Kamerbrief: ‘De contourennotitie brengt de opgaven, inhoudelijke richting, keuzes en keuzemogelijkheden samen in drie ruimtelijke bewegingen:

- Naar een toekomstbestendig evenwicht tussen landbouw en natuur in heel Nederland, op basis van herstel van het water- en bodemsysteem, landschappelijke kwaliteit, en een nieuw perspectief voor de landbouw;
- Naar een klimaatneutrale en circulaire samenleving, zodat we toekomstbestendige transitie inzetten ten aanzien van energie, grondstoffen en duurzaam vervoer, in combinatie met een hoogwaardige en circulaire economie;
- Naar sociaal en economisch sterke regio's, steden en dorpen in heel Nederland, waar een goede balans tussen wonen, werken en voorzieningen samengaat met duurzame mobiliteit en een gezonde, natuurinclusieve en aantrekkelijke leefomgeving.'

De volgende stap in het herstel van de nationale ruimtelijke ordening is het verschijnen van het Voorontwerp Nota Ruimte (juni 2024). Het hoge tempo laat zich mede verklaren uit de ambitie van de toenmalige minister (Hugo de Jonge) in combinatie met het besef dat een nieuw kabinet in aantocht was. Rutte IV was immers op 7 juli 2023 al gevallen. In het Voorontwerp (blz. 5) wordt in navolging van de Contourennotitie al minder omfloerst aangegeven dat er een koerswijziging nodig is: ‘Voortgaan op de huidige weg is dan ook geen oplossing. Dan zullen we onze zekerheden zoals voldoende energie, zoetwater en voldoende woningen verliezen. En we hebben er ook simpelweg de ruimte niet voor. We zullen keuzes moeten maken over hoe, waar en waaraan we ruimte willen bieden.’

## **'HOE TE VOORZIEN IN HOUVAST EN GEMEENSCHAPPELIJKE GROND NA 20 JAAR DECENTRAAL BELEID IN HET BESEF DAT ER GEEN LINEAIRE ROUTE VOORWAARTS IS?'**

Vlak na het verschijnen van het Voorontwerp Nota Ruimte (2 juli 2024) treedt het kabinet Schoof aan. In dit kabinet is met Mona Keijzer weer een minister van<sup>14</sup> Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening opgenomen. Los van de (nog te maken) politieke keuzes laat het kabinet Schoof hiermee zien dat de roep om nationale ruimtelijke ordening ook door dit kabinet wordt gehoord en verder gewerkt wordt aan de Nota Ruimte.

Het kabinet Schoof is inmiddels demissionair als op 26 september 2025 de Ontwerp Nota Ruimte wordt vastgesteld en naar de Tweede Kamer wordt gestuurd. Bedenk, zowel de Contourennotitie, het Voorontwerp als het Ontwerp van de Nota Ruimte worden dus door een demissionair kabinet vastgesteld zonder dat de Tweede Kamer een van deze documenten controversieel verklaart. Je zou op basis hiervan kunnen stellen dat de behoefte aan voortgang in het herstel van het nationaal ruimtelijk beleid politiek breed gedragen wordt. Dat wil uiteraard nog niet zeggen dat er breed politiek draagvlak is over de wijze waarop dit nationaal ruimtelijk beleid wordt ingevuld.

De reacties op het Ontwerp van de Nota Ruimte lopen uiteen. Over het algemeen is men positief over het verder uitbouwen van de ambitie weer

<sup>14</sup>

Voor meer duiding: <https://www.parlement.com/ministers-zonder-portefeuille>

nationaal ruimtelijk beleid te formuleren en over de interdepartementale samenwerking.<sup>15</sup> Er is overwegend waardering voor de onderbouwing, het heldere kaartmateriaal en de degelijke analyses van de diverse onderwerpen. De kritiek richt zich vooral op het ontbreken van heldere keuzes, het ontbreken van middelen en een uitvoeringsagenda.<sup>16</sup> Daarbij teken ik aan dat het goed gebruik is dat een demissionair kabinet terughoudend is bij het maken van expliciete keuzes en – was men dit al voornemens geweest – daar politiek waarschijnlijk geen ruimte voor zou zijn gegeven.<sup>17</sup> Het ontbreken van middelen en een uitvoeringsagenda speelden eveneens bij eerdere Nota Ruimtes. Het ministerie van VROM is nimmer een ‘big spender’ geweest en had vooral de rol de verschillende sectorale ambities in een ruimtelijk samenhangend kader verder te brengen. De opdracht is vooral de zogeheten ‘spending departments’, samenleving en investeerders tijdig van richting te voorzien.

Alle ruimte dus voor het kabinet Jetten om voort te bouwen op het werk van de afgelopen jaren. De behoefte aan nationaal ruimtelijk beleid op basis van gedegen analyses wordt politiek nog breed gedragen.

## 7. Regeerakkoord Jetten I

---

Op voorhand kunnen er niet al te veel conclusies worden verbonden aan de teksten in het regeerakkoord *Aan de slag*. Al is het maar omdat het om een regeerakkoord van een minderheidskabinet gaat, de inhoudelijke keuzes voor de nationale ruimtelijke ordening nog niet zijn gestold en het akkoord niet op voorhand wordt gedragen door een parlementaire meerderheid. De ambitie van het minderheidskabinet om nationaal ruimtelijk beleid te formuleren is echter een gegeven. Het regeerakkoord beschouwt het traject om te komen tot een Nota Ruimte als een vanzelfsprekendheid, zo blijkt uit de volgende zinnen (blz. 63): ‘Op het gebied van ruimtelijke ordening maken we keuzes gericht op de lange termijn. In de Nota Ruimte is ‘water en bodem sturend’ een richtinggevend principe.’ De tijd zal leren of, hoe en in welk tempo die ambities inhoud gegeven gaat worden en hoe breed hiervoor het (politieke) draagvlak is.

Er is – wederom – een minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (Elanor Boekholt-O’Sullivan). Heel verrassend is dit niet gezien de brede politieke steun de afgelopen jaren om weer nationaal ruimtelijk beleid te formuleren.

<sup>15</sup> Onder andere het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), VNO-NCW en het College van Rijksadviseurs (Cra) zijn positief over het voornemen van het Rijk weer aan ruimtelijke ordening te gaan doen en inzicht te bieden in de grote opgaven waar Nederland voor staat.

<sup>16</sup> LTO Nederland mist een toekomstperspectief voor de landbouw, Milieudefensie en andere natuurorganisaties vinden dat natuurgebieden te weinig worden beschermd, het PBL vindt de nota te vrijblijvend.

<sup>17</sup> <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/nota-ruimte-naar-een-gedeeld-beeld-over-de-toekomst-van-onze-leefomgeving/>

De auteurs van het regeerakkoord zijn zich ten volle bewust van de inhoudelijke samenhang tussen een aantal urgente opgaven. In de paragraaf (blz. 6) met de veelzeggende titel ‘doorbreek de Haagse muren’ staat het als volgt: ‘Samen met regio’s werken we met strategische agenda’s om grote opgaven in een gebied integraal en gezamenlijk te realiseren.’

## 'DOORBREEK DE HAAGSE MUREN'

Voor vakgenoten binnen de ruimtelijke ordening zijn dit mogelijk open deuren, maar de afgelopen jaren was lang niet voor iedereen evident dat maatschappelijke opgaven rondom woningbouw, bereikbaarheid, klimaat, energie, stikstof, zoetwaterbeschikbaarheid en andere thema’s in samenhang opgepakt dienen te worden om tot uitvoering te kunnen worden gebracht. Goed dus dat dit inzicht is opgenomen in het regeerakkoord.

Enigszins paradoxaal staat een paar regels verder in datzelfde regeerakkoord dat ‘... we de kennis en kunde van de mensen in de regio zelf centraal [stellen] en [voortbouwen] op de aanbevelingen uit het rapport *Elke regio telt.*’

Aangezien een wezenlijk kenmerk van ruimtelijke ordening is op een hoger schaalniveau belangen en ambities te wegen, is het afwachten hoe beide ambities uit het regeerakkoord zich tot elkaar gaan verhouden. Prima natuurlijk om de kennis en de kunde in de regio maximaal te benutten, maar een aantal keuzes zal toch echt door het Rijk zelf gemaakt moeten worden. Nationaal ruimtelijk beleid is immers meer dan de optelsom van regionale ambities. Net zoals de optelsom van een provinciale omgevingsvisie meer is dan de optelsom van gemeentelijke ambities.

Rondom woningbouw, energie, stikstof, klimaat, bereikbaarheid, natuur en landbouw worden in het regeerakkoord overigens stevige sectorale ambities verwoord. Op deze thema’s is het lastiger om nu reeds conclusies te trekken over het vervolg richting Nota Ruimte omdat hier de politieke opvattingen over het wat en het hoe tussen de linker- en rechterflank van het parlement op onderdelen fors uiteenlopen. Na een periode van bijna 20 jaar is de ambitie weer aan nationale ruimtelijke ordening te gaan doen terug van weggeweest. Althans, er is

weer volop politieke en maatschappelijke aandacht voor de ruimtelijke toekomst van Nederland. In het regeerakkoord van het kabinet Jetten zien we die revival weerspiegeld. Dat betekent niet dat er al een nieuwe doctrine is die houvast geeft bij de verdere uitwerking en concretisering van deze ambities. De nadruk ligt de laatste jaren vooral op het realiseren van voldoende woningen, het opwaarderen van het elektriciteitsnet en het adresseren van de stikstofcrisis. Begrijpelijk, omdat dit acute en urgente vraagstukken zijn.

Paradoxaal genoeg lopen sectorale ambities deels vast vanwege het (nog) ontbreken van een samenhangend perspectief. Het is er niet eenvoudiger op geworden tot uitvoering te komen. De – op zichzelf voorstelbare – reflex nog harder te drukken op het bereiken van sectorale resultaten leidt lang niet altijd tot het gewenste resultaat.

De ambitie in het regeerakkoord *Aan de slag* ‘de Haagse muren te doorbreken’ is in mijn ogen daarmee een essentieel ingrediënt voor een nieuwe planningdoctrine.

In de nationale ruimtelijke ordening en de te vormen nieuwe planningdoctrine zal het over inhoud en werkwijze dienen te gaan.

## 8. De balans opgemaakt

Maken we de balans op dan zien we dat:

- de roep om perspectief en heldere keuzes breed wordt gedeeld;
- nationale ruimtelijke ordening (als ambitie) weer terug is van weggeweest;
- er tal van sectorale ambities zijn die maar lastig tot uitvoering worden gebracht;
- veel (sectorale) keuzes nog niet gemaakt zijn en nog volop onderwerp van politieke discussie zijn;
- het verlangen naar de tijden van VINO en Vinex begrijpelijk is, maar geen weg voorwaarts biedt;
- het regeerakkoord Jetten erkent dat opgaven samenhangen en muren doorbroken moeten worden;
- het gevoel van stagnatie breed wordt gedeeld en empirisch onderbouwd is;<sup>18</sup>
- de geopolitieke situatie (en daarmee samenhangende economische conjunctuur) onrustiger is dan we in decennia hebben ervaren.



Deze stand van zaken doet het verlangen naar een planningdoctrine die als het ware het fundament vormt onder de te maken keuzes bij velen enkel verder groeien. Maar hoe ziet zo'n nieuwe doctrine er dan uit? En kan zo'n doctrine nog wel ontstaan in een context van geopolitieke onrust, maatschappelijke polarisatie, stapeling van sectorale ambities, beperkte ruimte en ongekende institutionele complexiteit en schaarse middelen? Wat zijn de onderliggende waarden of vertrekpunten van zo'n doctrine en wat zijn eventuele richtlijnen voor het gezamenlijk handelen?

## 9. De klassieke planningdoctrine revisited

Bezien vanuit de huidige context was de planning doctrine waar Faludi en Van der Valk over schreven redelijk behapbaar. In het nationaal ruimtelijk beleid van destijds is het concept van de gebundelde deconcentratie decennialang dominant. Verstedelijking wordt geconcentreerd in bepaalde kernen (zoals groeikernen) om het Groene Hart open te houden en wildgroei van bebouwing tegen te gaan. Daarnaast is er weinig discussie over de aanname dat het met name aan de (Rijks)overheid is om het landgebruik te sturen.

Het label 'Rule and Order' van Faludi en Van der Valk raakt vooral aan de wijze waarop Nederlanders de dingen doen: het creëren van fysieke en procedurele orde. Het bestemmingsplan (tegenwoordig omgevingsplan) speelde hierin een cruciale rol als bindend juridisch instrument. De doctrine gaat ook uit van een hiërarchie in plannen: nationale plannen geven richting aan provinciale streekplannen/omgevingsvisies, die op hun beurt weer leidraad zijn voor gemeentelijke bestemmingsplannen (nu omgevingsplannen). Daarnaast, al is dat niet

18

De productie van woningen blijft al een aantal jaren achter bij de ambities, van de KRW-doelen is het zeer twijfelachtig of die gerealiseerd gaan worden, op het stikstofdossier is de afgelopen jaren nauwelijks voortgang geboekt, de kwaliteit van de infrastructuur staat onder druk, de energietransitie loopt achter op de afspraken in het Parijs-akkoord, et cetera.

exclusief voor de planningdoctrine, is deze sterk gericht op het bereiken van overeenstemming tussen de verschillende overheden en maatschappelijke partners.

## 10. Planningdoctrine in de nieuwe context

---

De verleiding is groot de planningdoctrine van toen tegen het licht te houden en te actualiseren. Okay, de wereld is wat onrustiger dan destijds en er is een aantal opgaven bij gekomen, maar dan hebben we in ieder geval houvast. Niet voor niets buitelen de analyses en studies over hoe we verder moeten over elkaar heen. Prima, inspirerende analyses en vergezichten zijn zonder meer behulpzaam bij het doordenken van hoe we voorwaarts kunnen en waar we uit willen komen.<sup>19</sup>

## 'RULE AND ORDER'

24

De essentie is natuurlijk of daarmee ook richting wordt gegeven aan het handelen, de uitvoering. Illustratief is de wanhopige opmerking van een ontwerper op een bijeenkomst die ik in 2025 mocht bijwonen: 'Ik heb al tien keer in een rapport opgeschreven hoe het moet, moet ik het dan een elfde keer doen?' Los van de irritatie die het bij me losmaakte, immers, je positioneert jezelf dan haast als slachtoffer en legt alle verantwoordelijkheid buiten jezelf, triggerde het bij mij vooral de vraag hoe het kan dat er zoveel studies, adviezen en rapporten verschijnen die aangeven hoe het kan of moet en dat er toch zo weinig progressie wordt ervaren?

Lopen we niet tegen de grenzen van ons handelend vermogen aan? Is het verlangen naar een goede toekomst niet gelijktijdig een blokkade voor het handelen in het hier en nu? Natuurlijk is het verlangen naar die betere toekomst volstrekt legitiem. Tegelijkertijd ervaar ik de laatste jaren steeds indringender dat de complexiteit en dynamiek rondom de opgaven waar we voor staan zo immens groot is dat we wellicht enkel nog voorwaarts kunnen bewegen als we fundamenteeler doordenken wat er echt toe doet en van daaruit als het ware wel zien waarheen de weg ons leidt die wij moeten gaan... (vrij naar Mieke Telkamp).<sup>20</sup>

Een planningdoctrine kan in mijn ogen alleen zijn rol als gids vervullen als we de inherente onmogelijkheid onze toekomst te plannen als

vertrekpunt nemen. Dat is nodig om niet richtingloos voort te modderen. Het gaat als het ware om het omarmen van de imperfectie en onzekerheden die gepaard gaan met vooruitgang. Of zoals ik eerder heb betoogd, misschien is het hoogst haalbare dat we intelligent vooruit struikelen, als we maar de goede kant op gaan.<sup>21</sup>

Dat is eenvoudiger gezegd dan gedaan. Het vinden van een inhoudelijke koers in combinatie met een diepgravende reflectie op de werkwijze is een majeure opgave die een totale en fundamentele hervorming behelst van de wijze waarop we voorwaarts hopen te bewegen.

19

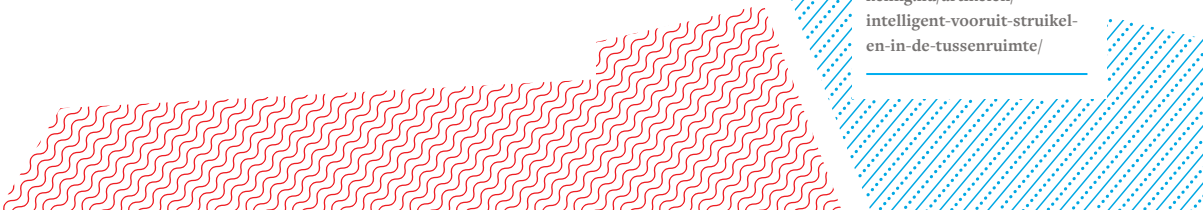
Ik ben me er zeer van bewust dat ik in mijn rol als Deltacommissaris eveneens bijdraag aan het opleveren van bouwstenen voor de lange termijn. Dit essay is echter vooral geschreven vanuit mijn (wetenschappelijke) nieuwsgierigheid en de ambitie het denken verder te brengen.

20

Toen ik enkele collega's een concept van dit essay liet lezen bleek niet iedereen bekend met Mieke Telkamp en deze tekstregel. Het lied is overigens een cover van het eeuwenoude Amazing Grace.

21

<https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/intelligent-vooruit-struikelen-in-de-tussenruimte/>





## 11. De ingrediënten van een planningdoctrine

---

Een hernieuwde planningdoctrine zal in mijn ogen dus én inhoudelijk richting moeten geven én richting moeten geven aan de wijze waarop we onszelf organiseren en handelen. Dat gaat voor mij ook over de wijze waarop we verantwoording afleggen, een essentieel element binnen de democratische rechtsstaat. Daar waar velen binnen het vakgebied zich – logisch! – vooral op inhoudelijk te maken keuzes richten is dit wellicht de meest fundamentele vraag: hoe organiseren we het afleggen van verantwoording voor beslissingen en investeringen op een dusdanige wijze dat een adaptieve aanpak daadwerkelijk gestimuleerd wordt?

We komen uit een periode waarbij meer regels, meer detail en meer controle ons veel goeds hebben gebracht. De klassieke risico-regelreflex heeft echter geleid tot een regel- en controlearrangement dat steeds vaker het handelen in de weerbarstige praktijk in de weg staat. Het gaat me niet om een onse regels meer of minder, het gaat om de fundamentele doordenking van de vraag op welke wijze we met elkaar voortgang kunnen boeken. Wetenschappelijke kennis, data, ontwerp zijn daarbij nog steeds van onschatbare waarde. Gelijktijdig stel ik de vraag of de belofte van een samenhangend ruimtelijk perspectief van rationele en nationale planning nog ingelost kan worden. Zou de dynamische en gelaagde realiteit als vertrekpunt kunnen dienen zonder in kringetjes rond te blijven draaien?

Als het antwoord hierop bevestigend is, dan vraagt dat om het omarmen van de inherente onzekerheid en complexiteit. Ik voeg daar ook de wederkerigheid tussen overheid en samenleving aan toe. Alleen in gezamenlijkheid kunnen ambities gerealiseerd worden. En een empirisch gegeven is dat we alleen volhoudbaar kunnen plannen als we balans creëren tussen maatschappelijke ambities en het natuurlijk systeem.<sup>22</sup>

Dat maakt rationele analyses en planning geenszins overbodig. Kennis blijft de basis onder het handelen. Wel komt er een aantal ingrediënten bij: het gaat zowel om een houding, werkwijze als om een basaal leidend principe bij het handelen.

Vanuit deze analyse kom ik tot een aantal ingrediënten van zo'n mogelijk nieuwe planningdoctrine. Ik beperk me in deze fase van het denken bewust tot een aantal losse ingrediënten en serveer geen holistische taart. Wel orden ik de ingrediënten in twee categorieën: materieel en werkwijze.

<sup>22</sup>

Daar waar ik spreek over 'de samenleving' sluit ik daar ook private partners bij in.

## 12. Materiële ingrediënten

---

### A. Accepteer onzekerheid als vertrekpunt

Ik vermoed en hoop dat veel collega-planners dit ingrediënt kunnen billijken. Juist diegenen die zich bezighouden met het maken en uitvoeren van plannen weten uit eigen ervaring dat de meeste plannen anders (soms simpelweg 'niet') worden gerealiseerd. Naarmate de dynamiek in de omgeving toeneemt en opgaven stapelen en samenhangen is het aannemelijker dat het uiteindelijke resultaat afwijkt van het originele plan.

Gelijktijdig lijkt het ondoenlijk om daadwerkelijk te gaan plannen met scenario's, bandbreedtes en adaptieve paden in plaats van eindbeelden. Dat heeft deels te maken met de aard van het vak zelf: hoe kan je jezelf nog planoloog of ruimtelijk planner (m/v) noemen als je aan het begin van een traject al moet verinnerlijken dat het toch anders gaat worden...?

Het communiceren van onzekerheid is ingewikkeld. Niet voor niets zijn de meeste pogingen om te werken met globale bestemmingsplannen gesneuveld: als overheid of politiek orgaan communiceren dat je nog niet precies weet waar je uit gaat komen is bar ingewikkeld en roept veel weerstand op.

## 'KENNIS BLIJFT DE BASIS ONDER HET HANDELEN'

Bij het omarmen van onzekerheid, hetgeen niet hetzelfde is als richtingloosheid, hoort ook een andere wijze van verantwoorden over de geleverde inzet en middelen (zo leerde ik van Geert Teisman tijdens onze briefwisseling). De huidige mechanismen om inzet te verantwoorden verdragen zich uiterst lastig met een wat meer adaptieve en reflexieve benadering van een planproces. Budgetten en inzet van professionals dienen vaak op voorhand bekend te zijn, voor tussentijdse aanpassing moeten vaak bureaucratische en politieke hordes worden genomen. Ik kom hier bij de ingrediënten voor de werkwijze nog op terug.



Als ik het scherp formuleer: zou een stilzwijgende afspraak in de nieuwe planningdoctrine kunnen zijn dat we stoppen met het maken van ‘eindplannen’ en onze inzet richten op adaptieve paden, normen vervangen door bandbreedtes of een ‘stand still or step forward’-principe en prognoses als een referentie hanteren?

## B. Het natuurlijk systeem als vertrekpunt

De zogeheten lagenbenadering kent een lange geschiedenis die terugvoert naar het werk van Von Humboldt en Ritter. Ook in mijn opleiding werd ik al gewezen op het belang van landschap, water-en bodemsysteem en regionale identiteit. Pas dan kon je als planoloog met programma’s en plannen aan de slag. De realiteit voor tal van planners in de afgelopen decennia is dat we deze dimensie tekort hebben gedaan en dat we het natuurlijke systeem in hoge mate met techniek naar onze hand zijn gaan zetten. En ja, van die realiteit heb ik zelf ook deel uitgemaakt. Naast onze dijken en Deltawerken faciliteerden de waterschappen als functionele overheid de maatschappelijke keuzes en wensen. Dit is tot in de perfectie doorgevoerd. Ter illustratie: het Wetterskip Fryslân heeft bijna 1.000 gemalen, 8.000 peilvakken en 3.000 km aan hoofdwatergangen. Waterschap Rivierenland kent zo’n 2.100 stuwen en gemalen om het gewenste peil te realiseren. In geheel Nederland staan tienduizenden stuwtjes die helpen om het water te sturen.

Nederland staat niet voor niets bekend als de wereldkampioen waterbeheer. We konden ook niet anders om in het moeras waarin we ooit zijn gaan wonen een welvarende samenleving op te bouwen.

Inmiddels lopen we – in een veranderend klimaat – steeds vaker tegen de grenzen aan van wat we met techniek vermogen. De keerzijde komt steeds nadrukkelijker in beeld: honderdduizenden woningen hebben of krijgen last van verzakkende funderingen met alle nadelige gevolgen van dien. Met een stijgende zeespiegel in combinatie met lage(re) rivierafvoeren in de zomer krijgen West- en Noord-Nederland steeds meer te maken met verzilting. Over enkele decennia kunnen we door de gestegen zeespiegel het overvloedige water in natte perioden met overvloedige neerslag enkel nog met pompen bij IJmuiden en de Afsluitdijk afvoeren. Dan wonen we dus in een land waarbij het water bij eb niet meer naar zee stroomt. Kortom, er zal altijd techniek nodig zijn om in onze laaggelegen delta te kunnen blijven wonen en werken, maar

de verdere inrichting van Nederland vraagt indringend om een kanteling van perspectief. Water en bodem zal daadwerkelijk het vertrekpunt moeten worden bij het vormgeven van onze toekomst. Dit is een welbegrepen eigenbelang en noodzaak, waarbinnen overigens nog voldoende politieke keuzes te maken zijn.

### C. Van optimalisatie naar robuustheid

De afgelopen decennia hebben we ons economisch systeem en de daarmee samenhangende aanpak van de leefomgeving steeds verder geperfectioneerd met ‘optimalisatie’ als overkoepelend doel. Dit is ons uiteraard niet overkomen, het is een logisch uitvloeisel van de wijze waarop ons economisch systeem is georganiseerd. Het heeft velen veel (welvaart) gebracht. Gelijktijdig worden we steeds vaker geconfronteerd met de kwetsbaarheden van een systeem wat is gericht op optimalisatie in plaats van robuustheid. De afhankelijkheid van lange logistieke en optimaal ingerichte ketens toont zich direct bij elke verstoring daarvan. Dat geldt voor de wereldeconomie maar evenzogoed voor de wijze waarop we bijvoorbeeld binnen ons land steeds hebben ingezet op ‘tot waar we kunnen reiken’ in plaats van het creëren van robuuste systemen. Het stikstofdossier is illustratief: de inzet om een politiek vraagstuk instrumenteel op te lossen en los te zingen van de oorspronkelijke doelen (het creëren van robuuste natuur en robuuste bedrijven) heeft geleid tot veel stagnatie en onzekerheid.

Kortom, in een nieuwe planningdoctrine zou robuustheid in economische, ecologische en sociale systemen in de plaats kunnen komen van het steeds verder optimaliseren en opzoeken van de randen van systemen. Dat vraagt om een aanpak die buffers en daarmee redundantie inbouwt, zodat een afwijking van ‘het normaal’ niet tot grootschalige verstoring leidt. Dat vraagt ook om een diepgaande reflectie op het robuuste ecologisch systeem van de toekomst in een snel veranderend klimaat.

### D. Gebiedsgericht samenhangend werken

De opgaven waar we voor staan treffen elkaar in de diverse regio’s in Nederland. In de gedecentraliseerde eenheidsstaat die Nederland is heeft nationale regie nimmer gewerkt via enkelvoudige hiërarchische sturing vanuit de Rijksoverheid. Elke betekenisvolle ingreep in dit land (ook Rijksinterventie) is de uitkomst van een dialoog tussen overheden

onderling en maatschappelijke (dus ook private) partners. Sterker nog, hét recept voor weerstand en het uiteindelijk afblazen van plannen is een eenzijdige aanpak vanuit de Rijksoverheid. Denk aan de wijze waarop de plannen voor de opslag van CO<sub>2</sub> ooit zijn gesneuveld.

Omdat opgaven rondom woningbouw, klimaat, mobiliteit en energie steeds meer met elkaar verbonden zijn, is het logisch dat de nadruk steeds meer komt te liggen op een gebiedsgerichte aanpak. In een gebied wordt tastbaar wat het vraagt om tot realisatie te komen en hoe ambities zich in ruimte en tijd tot elkaar verhouden.

## 'OOK BINNEN REGIO'S EN GEBIEDEN IS ZELDEN SPRAKE VAN EEN HOMOGENE CULTUUR OF IDENTITEIT'

Waar in de tijden van Vinex de aansluiting op het elektriciteitsnet, de levering van drinkwater of het aanpassen van het waterpeil geen vraagstukken waren, is het perspectief gaandeweg gekanteld. Ter illustratie: energieplanologie is een term die steeds vaker opduikt en aangeeft dat locaties voor bedrijvigheid en woningbouw wellicht eerder bepaald moeten worden vanuit de mogelijkheid ze aan te sluiten op het netwerk dan dat het elektriciteitsnet zich moet vormen naar deze locaties.

Daarnaast raakt het denken vanuit gebieden aan de eigenheid en culturele identiteit van elke regio. Daar waar kan worden voortgebouwd op de eigenheid van een regio of gebied is het aannemelijker dat er succesvol en met draagvlak tot uitvoering kan worden gekomen. Al is deze dimensie enigszins ongrijpbaar, immers, ook binnen regio's en gebieden is zelden sprake van een homogene cultuur of identiteit. Gelijktijdig is het niet onderkennen van de eigenheid van een gebied geen optie. Waar ik eerder betoogde het natuurlijke systeem als vertrekpunt te nemen geldt dat net zo goed voor het culturele, economische en sociale systeem!





### 13. Ingrediënten voor de werkwijze

---

Ontwikkelingen zijn altijd het gevolg van het samenspel in een dynamische context tussen overheden, private en maatschappelijke partners. Het besef dat een samenleving niet wordt bestuurd vanuit een Archimedisches punt is al decennia een beproefd uitgangspunt in de bestuurskundige literatuur. Echter, het consequent doordenken van dit besef in het handelen van overheden en maatschappelijke partners (nogmaals, dus inclusief de private partners) is nog niet volledig verinnerlijkt. Dat werkt twee kanten op. Zo verwachten veel burgers en organisaties van de overheid meer dan zij vermag. Gelijkzeitig leidt de stapeling van beleidsambities tot een steeds groter wordende stroom van teleurstellingen bij diezelfde burgers en bedrijven. Ook ontstaan er tal van initiatieven uit de samenleving die duiden op een stevige drang bij grote groepen burgers zelf bij te willen dragen aan de toekomst.<sup>23</sup>

Natuurlijk heeft de overheid een unieke en niet overdraagbare rol in het samenspel met de maatschappij. De democratische legitimatie, het borgen van universele rechten, het innen van belastingen, het opleggen van beperkingen en toekennen van collectieve middelen aan bepaalde doelen – het zijn essentiële rollen die niet anders dan bij de overheid beleg kunnen worden.

23

Een treffende illustratie van dit fenomeen is de column van Marcia Luyten in de Volkskrant van 12 mei 2026: <https://www.volkskrant.nl/columns-van-de-dag/dit-land-is-niet-van-multinationals-volksmensen-of-politieke-opportunisten-het-is-van-ons-b6598910/>

---



En toch dringt zich steeds vaker de vraag op in hoeverre beleid, plannen en regelgeving daadwerkelijk worden vormgegeven vanuit het fundamentele besef dat een overheid afhankelijk is van maatschappelijke en private partners. Is er daadwerkelijk voldoende ruimte om – zonder de unieke verantwoordelijkheid van de overheid te ontkennen – als partners tot uitvoering te komen? Of is het Archimedisches perspectief in mentaal opzicht – wellicht onbewust – nog steeds leidend...? Zouden bestuurders, volksvertegenwoordigers en hun adviseurs niet veel vaker en indringender dienen te reflecteren op hun mentale positie in het grotere geheel?

### E. Kennisgedreven én lerend

Een planningdoctrine die onzekerheid omarmt heeft in mijn ogen een onontkoombare consequentie. Daar waar de inherente onzekerheid over de (nabije) toekomst de norm is, dient op voorhand ruimte te worden gecreëerd voor het invlechten van nieuwe inzichten, kennis en ambities, bijstelling van plannen en kaders en evaluatief leren. Momenteel is het actief leren ‘on the job’ geen structurele en geborgde wijze van werken. Ik ken één uitzondering: de provincie Overijssel heeft het lerend evalueren belegd bij een team dat daadwerkelijk meedraait in complexe gebiedsprocessen en die lessen ook inbrengt.

Daar kan tegenin gebracht worden dat je in een dynamische omgeving op die manier nooit meer tot uitvoering komt. Immers, er is bij wijze van spreken elke dag wel een nieuw inzicht. En ja, deze aanpak zal op onderdelen tot bijstelling en dus vertraging leiden. Maar een lerende evaluatie kan ook het inzicht opleveren dat er een knoop moet worden doorgemaakt of dat escalatie een behulpzame stap is om progressie te boeken.

Het kennisgedreven en lerend werken vraagt om het vermogen te reflecteren en de kunst van het onderscheid te maken: worden nieuwe inzichten en kennis ingebracht om tot een 'beter' resultaat te komen of om de voortgang te frustreren of het oorspronkelijke doel bij te stellen? Dat vraagt ook om een werkwijze (en wijze van verantwoording) waarbij transparant gewogen wordt in hoeverre eventuele bijstelling en/of vertraging opweegt tegen de (veronderstelde) plus op het resultaat.

## F. Maak keuzes expliciet en transparant

34

Er is geen weg voorwaarts naar een toekomst waarbij iedereen zich gekend en gehoord zal voelen. Belangen zullen blijven botsen. Dat vraagt om balans tussen de participatieve en de representatieve democratie. Vertrouwen houden is niet hetzelfde als 'je zin krijgen'. Vertrouwen gaat vooral om navolgbaarheid en inzichtelijkheid. Is te billijken dat een besluit jou in je belang raakt voor een ander maatschappelijk doel? Vaak wel. Zo heb ik zelf ervaren dat bewoners kunnen begrijpen dat ze hun huis moeten verlaten voor een dijkversterking, al had men liever een andere oplossing gezien. Of dat bewoners niet staan te juichen bij de komst van een asfaltcentrale naar een nabijgelegen industrieterrein, maar diezelfde bewoners wel begrijpen dat andere locaties nog minder geschikt zijn en er wel asfalt nodig is...

In mijn ogen is het aan de representatieve democratie om de kaders en richting te schetsen waarbinnen de participatieve democratie kan functioneren en tevens van ongelooflijke meerwaarde kan zijn. Het kan leiden tot eigenaarschap, biedt ruimte voor de inbreng van initiatieven, praktische kennis en ideeën en uiteraard ook zorgen.

Een handboek soldaat is hiervoor niet te geven (het blijft mensenwerk), maar een reflexieve wijze van politiek bedrijven waarbij de onderliggende waarden en maatschappelijke doelen leidend zijn kan in mijn ogen prima samengaan met ruimte voor participatieve processen bij de uitvoering.



Het helpt eveneens als vraagstukken niet worden teruggebracht tot eendimensionale issues, maar de dilemma's en spanningen die inherent zijn aan onze samenleving als vertrekpunt functioneren. Zo kan de samenleving medeverantwoordelijkheid nemen voor de benodigde slagkracht van de overheid.

Dit mag enigszins overkomen als wensdenken. Ik teken daarbij aan dat menig welwillende ondernemer en maatschappelijke organisatie zich momenteel eerder tegengewerkt voelt door de politieke besluitvorming dan dat men zich gekend voelt als partner bij het realiseren van legitieme maatschappelijke doelen. Het roept de vraag op wat ervoor nodig is om ondernemers en burgers met maatschappelijke ambities de overheid weer als bondgenoot te laten ervaren.

### G. Kom niet te snel met de oplossing

Een adaptieve planningdoctrine – die onzekerheid als vertrekpunt neemt – botst onvermijdelijk met bestaande systemen van verantwoording (ik wees hier al op bij het eerste ingrediënt). Waar beleid steeds meer vraagt om flexibiliteit, experiment en omgaan met onzekerheid, zijn verantwoordingsmechanismen vaak nog gebaseerd op zekerheid, voorspelbaarheid en afrekenbaarheid. Ook kenniswerkers voeden (deels onbewust en onbedoeld) deze cyclus doordat hun kennis en (technocratische) modellen in een niet-wetenschappelijke context en lineaire verantwoordingscyclus betekenis wordt gegeven. Waar adaptiviteit, leren, partnerschap en flexibiliteit gewenst is, organiseren we rigiditeit, afrekenbaarheid en risicomijdend gedrag.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Anne Beaulieu (2026), Knowledge Infrastructures for Liveable Futures, Bristol University Press, blz. 58: 'Through these techniques, knowledge infrastructures do not become apolitical per se, but the politics are instantiated in systems of procedures, classifications, and standards. This effect leads to a first larger point about the importance of revealing relations: this kind of data transparency stands in the way of accountability.' En op blz. 4: '...data-gathering often becomes an end in itself.'

25

Veel herkenning had ik met het position paper van Jan Willem Erisman, ook wel aangeduid als ‘de stikstofprofessor’, ten behoeve van de technische briefing in de Tweede Kamer op 13 mei 2026 over het rapport ‘De Nederlandse stikstofcrisis. Van verwarring naar verbinding’. Hij geeft daarin aan dat het stikstofvraagstuk een technisch-juridisch probleem is geworden, waar het juist over een aantal dilemma’s rondom natuur, economie, lange termijn verduurzaming en gebiedsgerichte kenmerken zou moeten gaan.

Het is geen toeval dat ik met plezier en overtuiging naar het werk van Anne Beaulieu verwijs, in het bijzonder naar haar meest recente boek *Knowledge Infrastructures for Liveable Futures*. In haar boek reflecteert ze kritisch op de kennisinfrastructuren die nodig zijn voor een leefbare toekomst. Ook al richt ze zich vooral op de ontwikkeling van kennisinfrastructuren op het gebied van biodiversiteit en klimaatwetenschap, veel van haar inzichten roepen herkenning op. Ze stimuleren een fundamentele reflectie op het vakgebied en de opbouw van een hernieuwde planningdoctrine en werkwijze.

De klassieke verantwoordingslogica — vastgelegde sectorale budgetten, vooraf gedefinieerde doelen, meetbare indicatoren, wetgeving- en normstellingen — leidt tot schijnzekerheid. Plannen worden dichtgetimmerd om ze toetsbaar te maken, waardoor ruimte voor aanpassing verdwijnt. De spreadsheet wordt leidend, terwijl de werkelijkheid zich daar niet naar voegt.<sup>25</sup> Of soms juist wel, zonder dat de vraag wordt gesteld of dit wenselijk is, laat staan dat er een expliciet besluit over wordt genomen.

Dat is geen pleidooi om wetgeving, normen en het principe van verantwoording overboord te gooien. Wel is het een pleidooi om diepgaand te reflecteren op een gaandeweg gegroeid institutioneel complex wat niet langer bijdraagt aan de realisatie van maatschappelijke (en democratisch gelegitimeerde) doelen.

Zoals in de inleiding al gememoreerd, dit essay is niet bedoeld om een operationeel voorstel voor te doen. Dat vraagt om betrokkenheid van juristen, controllers, bestuurders en volksvertegenwoordigers die bereid zijn hun inzet te doordenken vanuit deze fundamentele vraag: hoe kunnen we verantwoording – laten – afleggen en controle uitoefenen zonder daarbij de weerbarstige realiteit te ontkennen?

Ik zie, mede geïnspireerd op het denken van onder anderen Teisman en de Algemene Rekenkamer, een verschuiving waarbij we de verantwoording koppelen aan de bijdrage aan het realiseren van een maatschappelijke doelstelling.

Niet langer staat de vraag centraal of we hebben geleverd wat vooraf is afgesproken, maar of de inzet en besteding van middelen heeft bijgedragen aan het realiseren van het maatschappelijke doel. Dit klinkt voor buitenstaanders mogelijk als een open deur, maar de realiteit is dat dit in de praktijk welhaast onmogelijk is, zelfs voor wie dat wil.

Dat vraagt naast een herijking van het institutionele arrangement en instrumentarium ook om een verandering in mentaliteit. De brief van de gezamenlijke SG's aan de informateur bij de vorming van het kabinet Jetten is daarbij een mooie stap.

Naast een verandering in institutionele arrangementen en instrumentarium vraagt dit ook om een andere werkwijze in samenspraak met de volksvertegenwoordigende organen. Het vraagt om een kaderstellende rol op maatschappelijk doel-niveau, een democratische legitimatie aan de voorkant van een traject opdat onderweg adaptief gewerkt kan worden en reflexieve en relationele monitoring. Dat zal niet vanzelf gaan, immers, politiek is vaak gericht op het uitvergroten van verschillen of het afrekenen op niet gehaalde doelen. Gelijktijdig is mijn ervaring dat veel politieke vertegenwoordigers – van alle geledingen – wel degelijk bereid zijn (of zelfs hopen) op een werkwijze waarbij ze aan de voorkant meer eigenaarschap kunnen organiseren op de te realiseren doelen mits ze onderweg ook actief en transparant betrokken worden bij eventuele bijstellingen.

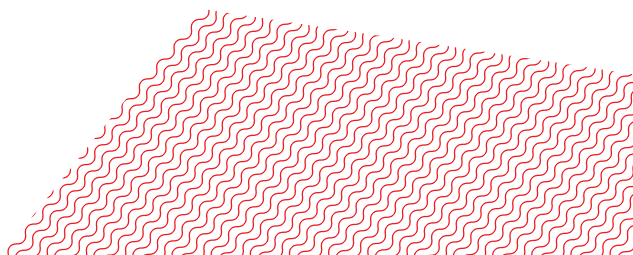
De 'afrekenbaarheid' verplaatst zich in zo'n werkwijze naar de robuustheid en volhoudbaarheid van maatschappelijke resultaten. Dat is lastig maar ook nodig om de impasse te doorbreken die nu in de uitvoering vaak ontstaat. De vraag of resultaten meerdere maatschappelijke doelen dienen en robuust zijn op de langere termijn komt daarmee in het politieke debat meer centraal te staan.

Het is een verschuiving van 'afrekenen' naar 'lerend verantwoorden'. Dat is geen vrijbrief om maar te zien wat het oplevert, integendeel, het is de ambitie en noodzaak om onderweg met je partners in een lerende cyclus te komen waarbij eventuele aanpassingen onderweg expliciet onderbouwd worden, de ruimte daartoe op voorhand democratisch gelegitimeerd is dan wel onderweg democratisch gelegitimeerd dient te worden.

Dit sluit ook aan bij het advies van de WRR (uit 2006!) waarin het aanvullende perspectief van de lerende overheid wordt gepresenteerd (blz 117/8): 'Het probleem is veeleer dat de politiek is ingeklemd geraakt tussen een zeer strakke coalitieagenda, sterk wisselende politieke voorkeuren, een grote nadruk op controle, beheersing en transparantie en een vorm van mediaberichtgeving die incidenten onder het vergrootglas legt. Overheid en politiek worden steeds meer in een keurslijf gedrukt waarin het volgen van de procedures, het verscherpen van posities en het meten van prestaties de centrale maatstaven zijn. Dit keurslijf is echter in veel gevallen niet geschikt voor de behandeling van de maatschappelijke thema's waar overheid en politiek mee te maken krijgen.' Blijkbaar zijn sommige adviezen hun tijd 20 jaar vooruit.

Meer ruimte betekent daarmee niet minder verantwoording, maar een andere werkwijze waarbij het democratisch gelegitimeerde maatschappelijk resultaat voorop komt te staan en de wijze van rapporteren ook inzichtelijk maakt waarom keuzes al dan niet zijn gemaakt zoals ze zijn gemaakt. Het uitlegbaar handelen komt daarmee centraal te staan in het verantwoordingsdiscours.

Verantwoording wordt daarmee geen sluitstuk maar een essentieel onderdeel van het adaptief handelen zelf. Verantwoording is niet langer de rem op verandering, maar juist een voorwaarde om tot resultaat te kunnen komen. Dat gaat niet vanzelf, de reflex om 'af te rekenen' en dus ook om in de aanloop naar de verantwoording de afrekenbaarheid te minimaliseren zit heel diep in menige (overheids)instantie.





## 14. Afrondend

---

Een nieuwe planningdoctrine is in mijn ogen essentieel en behulpzaam om richting te geven aan het handelen bij de opgaven waar we voor staan.

Zo'n planningdoctrine kan niet langer 'hét ontwerp' van Nederland zijn, maar wel gebaseerd zijn op een aantal materiële uitgangspunten die richting geven aan het Nederland van de toekomst.

Essentieel onderdeel van zo'n doctrine is volgens mij de wijze waarop we tot uitvoering komen en daarover verantwoording wordt afgelegd. Het 'doorbreken van muren' uit het regeerakkoord van het kabinet Jetten erkent in ieder geval dat op dit onderwerp stappen gezet zullen moeten worden.

In lijn met Faludi en van der Valk: een planningdoctrine is geen decreet of een vast te stellen document. Een doctrine vormt zich door het denken en doen van velen.

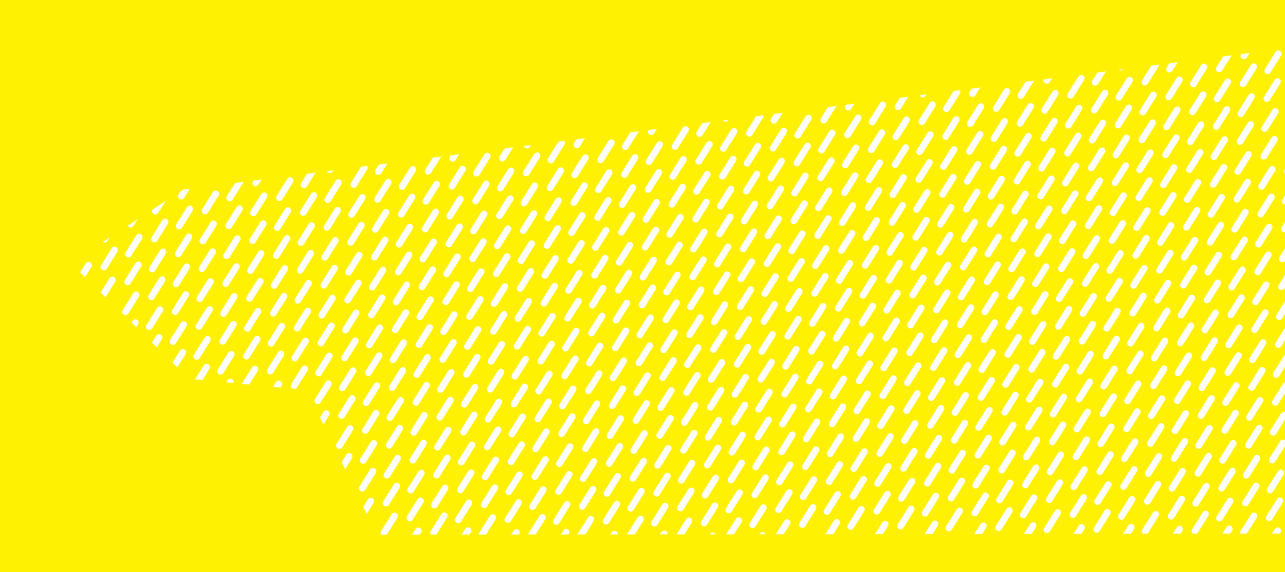
Laten we de paradox van de doctrine omarmen: richting is nodig om desinvesteringen en stagnatie te voorkomen. Een gestolde doctrine schiet daarentegen zijn doel voorbij.

In lijn met Faludi beschouw ik een planningdoctrine als een frame dat de planning community kan gebruiken en wijzigen, mits die community zichzelf blijvend bevraagt.

Met dit essay heb ik enkele ingrediënten en gedachten aangereikt in de hoop dat daarmee de dialoog en vorming van een doctrine verder wordt gebracht.

Het is een uitnodiging.

Prof. dr. Co Verdaas



# BRONNEN

Anne Beaulieu (2026), *Knowledge Infrastructures for Liveable Futures*, Bristol University Press, blz. 58 en 4

A. Faludi, *Experts and Politicians Hand in Glove: The Ups and Downs of Dutch Planning*, Paper for the Session on Technical Knowledge and Political Power, Milano, 10-11 April 2024.

A. Faludi en A.J. Van der Valk (1994), *Rule and Order: Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

Daamen, T., & Verdaas, C. (2025, 28 oktober). *Nota Ruimte: naar een gedeeld beeld over de toekomst van onze leefomgeving*. *Gebiedsontwikkeling.nu*. <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/nota-ruimte-naar-een-gedeeld-beeld-over-de-toekomst-van-onze-leefomgeving/>



Erisman, J. W., Universiteit Leiden, & Ros et al. (2026). *Voorbij de verwarring?*

Klijn, B. (2025, 16 juni). *woningbouw-blijft-achter-ondanks-grote-behoefte-structurele-knelpunten-domineren-sector*. <https://www.vastgoedmarkt.nl/201013/woningbouw-blijft-achter-ondanks-grote-behoefte-structurele-knelpunten-domineren-sector> <

KRW-impulsprogramma. (z.d.). *Informatiepunt Leefomgeving*. <https://iplo.nl/thema/water/oppervlaktewater/kaderrichtlijn-water/uitvoering-kaderrichtlijn-water/krw-impulsprogramma>

Luyten, M. (2026, 12 mei). *Dit land is niet van multinationals, volksmenners of politieke opportunisten. het is van ons*. *De Volkskrant*. <https://www.volkskrant.nl/columns-van-de-dag/dit-land-is-niet-van-multinationals-volksmenners-of-politieke-opportunisten-het-is-van-ons-b6598910/>

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2025, 8 december). *Nederlandse infrastructuur bereikt kritieke grens*. *Rijkswaterstaat*. <https://www.rijkswaterstaat.nl/nieuws/archief/2025/12/nederlandse-infrastructuur-bereikt-kritieke-grens>

Ministers zonder portefeuille | Parlement.com. (z.d.). *Parlement & Politiek*. <https://www.parlement.com/ministers-zonder-portefeuille>

43

Ramaker, R. (2025, 12 december). *Klimaatverdrag van Parijs is tien jaar: doelen nog uit zicht, maar veel veranderd*. *NOS*. <https://nos.nl/collectie/13871/artikel/2594211-klimaatverdrag-van-parijs-is-tien-jaar-doelen-nog-uit-zicht-maar-veel-veranderd>

Smit, B. J. (2010). *VENI, VIDI, VINEX* (Door Universiteit van Amsterdam; p. 4) [Thesis]. <https://zorgenz.nl/nurse-led-clinic-in-leidsche-rijn-gestart/>

T.S. Kuhn (1962), *The Structure of Scientific Revolutions*, *The University of Chicago Press*, *Chicago*.

Verdaas, C. (2024, 30 oktober). *Intelligent vooruit struikelen in de tussenruimte*. *Gebiedsontwikkeling.nu*. <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/intelligent-vooruit-struikelen-in-de-tussenruimte/>

Voortgang stikstofbronmaatregelen en verwachte effecten in 2030. (z.d.). *Planbureau Voor de Leefomgeving*. <https://www.pbl.nl/publicaties/voortgang-stikstofbronmaatregelen-en-verwachte-effecten-in-2030-0>

WRR (1998), *Rapporten aan de Regering* (nummer 53), *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, *Sdu Uitgevers*, *Den Haag*.

**AUTEUR**

Prof. dr. Co Verdaas

**UITGAVE**

Leerstoel Gebiedsontwikkeling  
Faculteit Bouwkunde  
Technische Universiteit Delft  
Julianalaan 134, 2628 BL Delft

**EINDREDACTIE**

Martin Hendriksma

**FOTOVERANTWOORDING**

Gemeente Amsterdam (p. 4, 17, 42),  
Alyssa van Heyst (p.6),  
Ossip van Duivenbode (p. 11),  
Gemeente Den Haag (p. 12),  
Petra Appelhof (p. 18),  
**44** Gersfotografie (p. 23, 33, 41),  
Gemeente Delft (p. 26, 39),  
Shutterstock (p. 35)

Met dank aan de SKG-deelnemers  
Gemeente Almere, Gemeente Amsterdam,  
Gemeente Delft, Gemeente Den Haag,  
Gemeente Nijmegen en Gemeente Utrecht  
voor het ter beschikking stellen van het  
beeldmateriaal. Mocht er ondanks onze  
zorgvuldigheid toch sprake zijn van onjuiste  
of ontbrekende toeschrijvingen, dan verzoeken  
wij u dit te melden, zodat wij dit kunnen  
rectificeren.

**BASISONTWERP**

Volta, Utrecht

**OPMAAK**

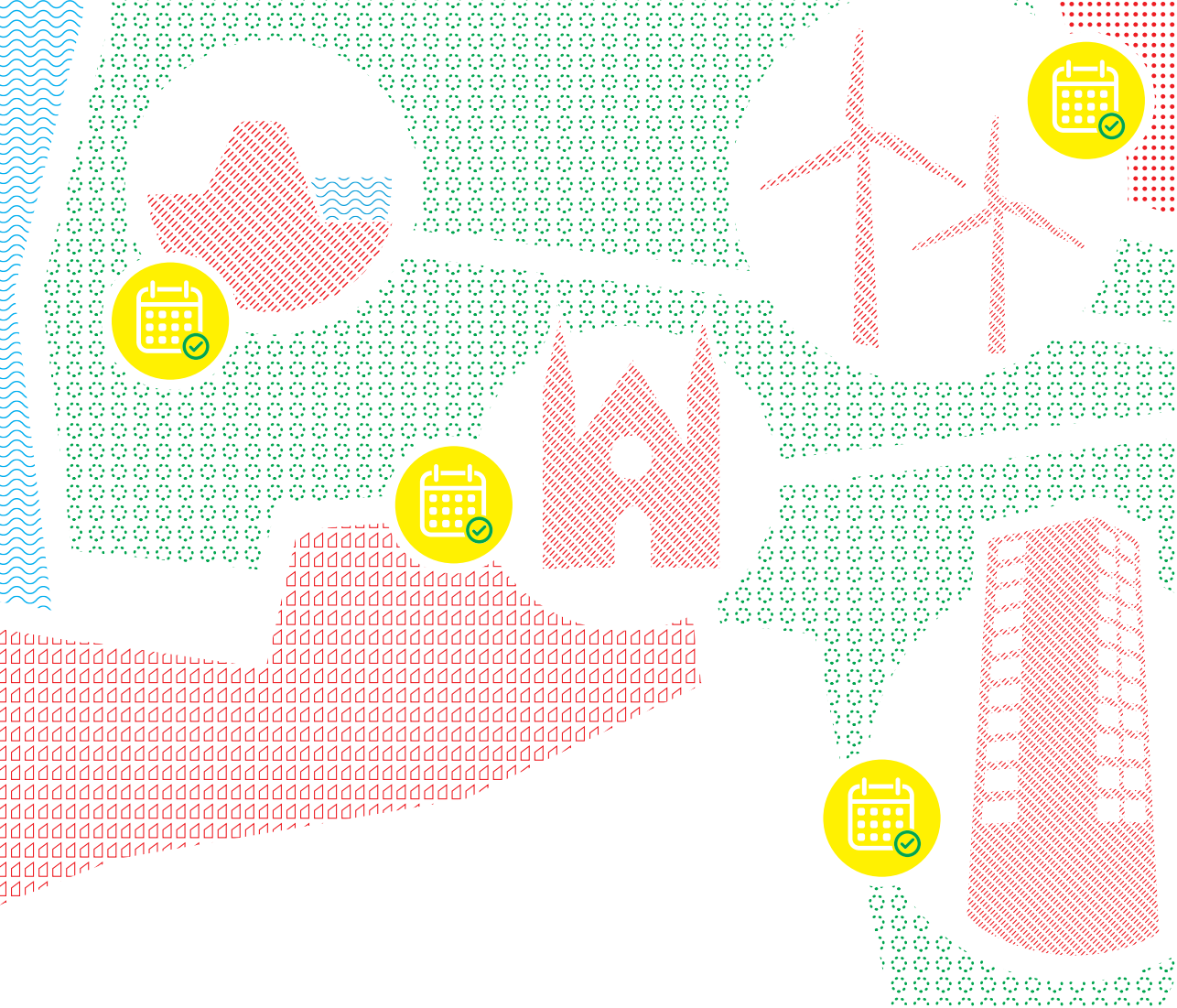
Zarah Ursinus

**PRINT**

ESED BV, Bunschoten-Spakenburg

© Technische Universiteit Delft, juni 2026





Dit essay reflecteert op mogelijke contouren voor een nieuwe planningdoctrine voor Nederland, met aandacht voor actuele uitdagingen, reflectie op het verleden en ingrediënten voor toekomstbestendig ruimtelijk beleid, zowel op inhoud als werkwijze.



---

**Leerstoel  
Gebiedsontwikkeling**